Федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования
«Санкт-Петербургский государственный университет»
Юридический факультет

На правах рукописи

Токарева Елена Владимировна

ЗАЩИТА ПРОКУРОРОМ ПУБЛИЧНОГО ИНТЕРЕСА В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

Специальность: 12.00.15 – «Гражданский процесс; арбитражный процесс»

Диссертация
на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
кандидат юридических наук, доцент
А.А.Ференс-Сороцкий

Санкт-Петербург-2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение ……...**3**

Глава I. Публичный интерес как предмет судебной защиты в гражданском процессе.....**15**

§1.Правовая природа публичного интереса как предмета судебной защиты в гражданском процессе…….....**15**

§2.Развитие законодательства о защите публичного интереса в гражданском процессе ……**49**

§3. Общая характеристика правового положения прокурора в гражданском процессе…… **77**

Глава II. Обращение прокурора в суд с заявлением в защиту публичного интереса..... **89**

§1. Обращение прокурора в суд в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований…… **89**

§2. Обращение прокурора в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц……**110**

§3. Обращение прокурора в суд в защиту частных прав и свобод граждан, особо нуждающихся в правовой и социальной защите……..……**135**

Глава III. Вступление прокурора в процесс, инициированный другими лицами, для дачи заключения по делу в целях защиты публичного интереса.....**155**

§1. Порядок вступления прокурора в гражданский процесс для дачи заключения по делу……..……**155**

§2. Правовая природа заключения, даваемого прокурором по делу ……**188**

Заключение……**197**

Список литературы…….....……**202**

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования определяется не только кардинальными изменениями полномочий прокурора в действующем гражданском процессуальном законодательстве, но и имеющейся полемикой взглядов относительно места и роли прокурора в гражданском процессе, присутствующей на страницах юридической литературы.

С того момента как Россия стала членом Совета Европы и вступила в конструктивный диалог с западными странами, вопрос о функциях и полномочиях прокуроров в современном российском государстве получил дальнейшее развитие. В связи с обрушившейся на Россию критикой о наличии у прокуроров неоправданных полномочий в порядке общего надзора за законностью, возможность присутствия прокурора в российском гражданском процессе, как в период разработки и принятия действующего Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, так и в дальнейшем, ставилась под сомнение. До настоящего времени на страницах юридической литературы не прекращаются споры о возможностях, пределах и условиях такого участия. Мнения различны – от необходимости еще большей минимизации степени участия прокурора в гражданском процессе, до сохранения данного института в имеющемся виде, а в некоторых случаях и расширении пределов прокурорского вмешательства.[1]

Действующий в настоящее время Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации участие прокурора в гражданском процессе связывает с необходимостью защиты прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов

[1]Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры. «Круглый стол» журнала «Государство и право» //Государство и право. 1994. № 5. С. 3-41; Права человека. Учебник для вузов /Отв. ред. Е.А.Лукашева. М., 1999. С. 364-365 (автор главы – В.М.Савицкий); Похмелкин В. Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел - юридический атавизм //Российская юстиция, 2001. № 5. С. 6; Макаров В.А. Участие прокурора в арбитражном и гражданском процессе //Прокурорская и следственная практика, 2004. № 3. С. 115-119; Путь к закону (исходные документы, пояснительные записки, материалы конференций, варианты проекта ГПК, новый ГПК РФ) /Под ред. М.К. Треушникова. М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. С. 87,93-94,601; Приходько И.А. Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе: основные проблемы. СПб., Издательский Дом С.- Петербургского гос. ун-та., 2005. С. 358-359 и др.

Российской Федерации, муниципальных образований, но вместе с тем, оперирует и такой правовой конструкцией, как публичный интерес, не давая при этом ее легального определения. Сложившаяся ситуация порождает массу вопросов о соотношении указанных интересов с публичным интересом, и в конечном итоге имеет прямой выход на проблему участия прокурора в гражданском процессе.

Ясности в данном вопросе не добавляет и Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 26.04.2012 г. № 181 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе».[2] Проблема усложняется еще и тем, что на страницах юридической литературы наличествует полярность взглядов относительно сущности публичного интереса.

Все это ведет к тому, что на практике судебные инстанции зачастую оставляют без рассмотрения заявляемые прокурором в защиту публичного интереса требования на том основании, что они подаются лицом, не имеющим полномочий на предъявление подобных исков. В других случаях, когда прокуратура остается, по сути, единственным органом, имеющим правовую возможность осуществить защиту публичного интереса, практическая реализация данной правозащитной функции испытывает значительные сложности, что может грозить для носителей определенных частных интересов изоляцией по социальному и групповому признаку и способно нарушить стабильность и правопорядок в обществе.

Складывающаяся ситуация, по мнению автора, несовместима с принципом правовой определенности, лежащим в основе деятельности правового государства. Так, например, Конституционный Суд Российской Федерации в одном из своих постановлений указал,[3] что общеправовой принцип правовой определенности предполагает, что участники гражданских правоотношений должны иметь возможность в разумных пределах предвидеть последствия

[2] Законность. 2012. № 6. С. 68-73.

[3] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 05.02.2007 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений статей 16,20,112,336, 376,377, 380,381,382,383,387,388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Кабинета Министров Республики Татарстан, жалобами открытых акционерных обществ «Нижнекамскнефтехим» и «Хакасэнерго», а также жалобами ряда граждан //Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2007. № 1.С.65-66.

своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав и обязанностей. Однако до того момента, пока в сознании правоприменителя будет присутствовать неопределенность относительно понимания правовой конструкции публичного интереса, ни лица, в защиту которых прокурор имеет право обратиться с иском в суд, ни ответчики по таким искам, не могут ни предвидеть возможных процессуальных последствий, ни испытывать уверенность в надлежащей защите своих прав и интересов, а вопрос о возможностях, пределах и условиях участия прокурора в гражданском процессе так и останется неразрешенным.

Обозначенная тенденция ставит перед учеными процессуалистами задачу по исследованию сущности категории «публичный интерес» как предмета судебной защиты в гражданском процессе, переосмыслению роли и места субъектов, призванных осуществлять такую защиту.

Изложенные выше доводы свидетельствуют об актуальности и практической значимости исследования вопросов защиты прокурором публичного интереса в гражданском процессе.

Степень научной разработанности темы исследования. Изучение вопросов, касающихся участия прокурора в гражданском процессе, всегда вызывало интерес для научного сообщества, в связи с чем, представляемая работа в концептуальном плане не является первым научным исследованием. Существенный вклад в разработку данной темы внесли монографические исследования И.Д.Алиевой, В.Н.Аргунова, В.Г.Бессарабова, А.А.Власова.

Некоторые аспекты, непосредственно затрагиваемые тематикой настоящей работы, являлись предметом диссертационных исследований ряда авторов. Так, например, историко-правовой аспект развития законодательства об участии прокурора в гражданском процессе был затронут в диссертационных исследованиях С.М.Казанцева (2003г.), В.Р.Аликова (2004г.).

Исследованию вопросов, касающихся защиты прокурором прав и интересов неопределенного круга лиц посвящены диссертации Н.С.Батаевой (1998г.), Е.М.Артамоновой (2004г.). А.В.Кряжковым (2000 г.), Л.Ю. Егоровой (2006 г.),

в рамках иной специальности, были подготовлены диссертации по аналогичной тематике, касающейся защиты прокурором публичных интересов в гражданском и арбитражном судопроизводстве.

Особо следует выделить комплексные диссертационные исследования, касающиеся как общих, так и частных вопросов деятельности прокурора в гражданском и арбитражном процессе, проведенные как учеными-процессуалистами: Н.Г.Меркин (1974г.), Г.Л.Осокина (1980г.), Т.Н.Маслова (2002 г.), А.А.Сергиенко (2005г.), Н.С.Ефремов (2013 г.), так и представителями других наук: И.В.Заболоцкой (2000 г.), А.А.Титовой (2001г.), И.К.Севастьяник (2004 г.), М.В.Гадиятовой (2005 г.), Анаевой Е.А. (2011 г.).

Тематика проводимого исследования также предполагала необходимость обращения автора к докторским диссертациям: Л.В.Тумановой, посвященной вопросам защиты публично-правовых интересов в гражданском судопроизводстве (2002 г.), Т.И.Отческой, освещающей проблемы организации участия прокурора в арбитражном суде в защиту интересов Российского государства (2003 г.), монографическому исследованию Ю.А.Поповой, касающемуся вопросов защиты публично-правовых интересов граждан в судах общей юрисдикции (2001 г.).

Однако учитывая стремительно меняющуюся объективную и правовую реальность, реформирование процессуального законодательства Российской Федерации, имеющийся на сегодняшний день уровень научной разработанности темы представляемого диссертационного исследования не может считаться завершенным.

Цели и задачи диссертационного исследования предопределены актуальностью, новизной и практической значимостью работы. **Целью** настоящей работы является исследование в рамках гражданского процесса правовой природы участия прокурора как субъекта, осуществляющего защиту публичного интереса, а также предложение направлений по совершенствованию правового регулирования данного процессуального института.

Указанные цели обозначили постановку следующих задач:

1.с учетом современных направлений в области общественных наук, сформулировать определение публичного интереса как предмета судебной защиты и обосновать его применительно к деятельности прокурора в гражданском процессе.

2.на основе сформулированного определения публичного интереса:

2.1. определить процессуальное положение прокурора в гражданском процессе;

2.2. дать характеристику подлежащего защите интереса неопределенного круга лиц, интереса Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, соотнести его с выработанным понятием публичного интереса для того, чтобы определить пределы участия прокурора в гражданском процессе в рассматриваемой сфере правовых отношений.

2.3. выработать общие подходы к необходимости защиты прокурором в гражданском процессе частных прав, свобод и законных интересов граждан.

3. раскрыть правовую природу процессуального института заключения прокурора, как одной из разновидностей форм защиты им публичного интереса в гражданском процессе.

4.на основании проведенного теоретического исследования выработать предложения по совершенствованию действующего законодательства, касающегося вопросов защиты прокурором публичного интереса в гражданском процессе.

Объектом исследования выступают возникающие в процессе реализации Конституции Российской Федерации и норм гражданского процессуального права правоотношения, связанные с реализацией прокурором полномочий по защите публичного интереса в гражданском процессе, а также положения, сформулированные в практике Европейского суда по правам человека, Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции, определяющие правовой статус и пределы участия прокурора в данных правоотношениях.

Предметом исследования выступает публичный интерес как основание участия прокурора в гражданском судопроизводстве.

Методологическую основу диссертационного исследования составили совокупность общенаучных и частно-научных методов познания, а именно: общенаучный диалектический метод познания и вытекающие из него частно-научные методы: системный, структурный, логический, историко-правовой, технико-юридический, метод изучения судебной практики и другие методы.

Теоретической основой диссертационного исследования выступала специальная научная юридическая литература, посвященная тематике проводимого исследования.

Комплексный характер исследования категории «публичный интерес» предопределил необходимость обращения диссертанта к трудам: Р.Иеринга, А.С.Айзиковича, С.С.Алексеева, Г.М.Гака, А.Г.Здравомыслова, С.В.Михайлова, А.В.Кряжкова, А.А. Павлушиной, К.Ю.Тотьева, Ю.А.Тихомирова, А.И.Экимова, и других.

Анализируя проблемы, составляющие узкоотраслевой предмет диссертационного исследования, автор обращался к трудам следующих ученых в области гражданского процессуального права: Т.Е.Абовой, Г.О.Аболонина, Н.С.Батаевой, А.Т.Боннера, Л.А.Ванеевой, М.А.Викут, Л.А.Грось, Р.Е.Гукасяна, М.А.Гурвича, А.А.Добровольского, П.Ф.Елисейкина, Г.А.Жилина, В.М.Жуйкова, Р.Ф.Каллистратовой, А.Ф.Клейнмана, А.Ф.Козлова, И.Ф.Лесницкой, А.А.Мельникова, Э.М.Мурадьян, Г.Л.Осокиной, А.Г.Плешанова, И.А.Приходько, В.К.Пучинского, И.В.Решетниковой, В.А.Рязановского, М.К.Треушникова, Л.В.Тумановой, Н.А.Чечиной, Д.М.Чечота, Н.В.Ченцова, А.Ф.Черданцева, М.С.Шакарян, В.М.Шерстюка, В.Н.Щеглова, Е.Е.Уксусовой, А.А.Ференс-Сороцкого, А.В.Цихоцкого, В.В.Яркова и других.

Теоретическую основу диссертационного исследования также составили труды ученых процессуалистов XIX – начала XX в.в.: Е.В.Васьковского, А.Х.

Гольмстена, В.М.Гордона, С.А.Муромцева, Е.А.Нефедьева, И.Е.Энгельмана и других.

Использование историко-правового метода исследования предопределило необходимость обращения диссертанта к трудам: В.Г.Бессарабова, В.И.Веретенникова, С.И.Казанцева, Н.В.Муравьева, И.М.Тютрюмова и других.

Нормативно-правовую базу диссертационного исследования составили: Конституция Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, ряд иных федеральных законов, а также международно-правовые акты о правах человека.

Эмпирическую основу исследования составила правоприменительная практика российских судов.

Научная новизна исследования. Автором проведено комплексное исследование категории публичный интерес как особого объекта прокурорской защиты в гражданском процессе. В работе дано определение публичного интереса, рассматриваемого автором в качестве оценочной категории в аспекте расширительного и ограничительного толкования. Установлено, что субъектная составляющая публичного интереса и в случае ограничительного и в случае расширительного толкования исследуемой категории и интересы законности, являющиеся основой публичного интереса, соответствуют целевой направленности деятельности прокурора в гражданском процессе, что обусловлено не только его историческим предназначением, но и особым процессуально-правовым статусом. На основе анализа подлежащих защите прокурором в гражданском процессе частных прав и интересов, интересов неопределенного круга лиц, интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, путем соотнесения полученных результатов с даваемым автором определением публичного интереса, сделан вывод о необходимости корректировки процессуального положения прокурора в гражданском судопроизводстве. Раскрыта правовая природа процессуального института заключения прокурора, как одной из

разновидностей форм защиты им публичного интереса в гражданском процессе. Даны предложения по совершенствованию действующего процессуального законодательства.

Исследуя поставленную проблематику, автор пришел к следующим **выводам:**

1. Публичный интерес как предмет судебной защиты в гражданском процессе представляет собой оценочную категорию, содержание которой определяется подвижностью границ между сферами жизнедеятельности общества и государства, между публичным и частным. Предметом публичного интереса выступает общее благо, позволяющее обнаружить закрепление публичного интереса не только в нормах действующего права, но и применить в данном случае нравственные ориентиры (свобода, справедливость, равенство, гуманизм).

2. Результаты толкования категории публичный интерес как предмет судебной защиты позволили сделать вывод о его субъектной характеристике. Выявленная взаимная зависимость реализации публичного интереса как предпосылки удовлетворения интереса частного, позволяет говорить о возможности широкого толкования исследуемой оценочной категории и усматривать публичный интерес в реализации каждым права на судебную защиту, в том числе и тех лиц, которые в силу объективных причин не могут это сделать самостоятельно. Основополагающим моментом, позволяющим говорить в данном случае о присутствии публичного интереса как самостоятельного предмета судебной защиты, выступает необходимость формирования условий, способствующих реализации частного интереса его носителем в силу небезразличности данного факта для государства и общества. Публичный интерес в данном случае – это некий щит, под защиту которого попадают особо нуждающиеся в этом частные интересы. Невозможность рассмотрения интереса в отрыве от его носителя позволило сделать вывод о возможности ограничительного толкования исследуемой нами оценочной категории и установить носителей публичного интереса - Российская Федерация, субъекты

Российской Федерации, муниципальные образования, неопределенный круг лиц.

3. Установлено, что субъектная составляющая публичного интереса соответствует целевой направленности в деятельности такого субъекта процесса как прокурор, что обусловлено не только его историческим предназначением, но и особым процессуально-правовым статусом.

4.Выявлена зависимость участия в гражданском процессе прокурора от степени влияния публичных или частных начал в качестве цели гражданского судопроизводства. При усилении влияния публичных начал в гражданском процессе, степень участия органов прокуратуры (а в советское время и государственных органов) в гражданском процессе существенно увеличивается, что проявляется в расширении круга дел, в защиту которых они могут обратиться, возможностях надзора и т.д. С ограничением в гражданском процессе публичных начал, соответственно ограничивается и степень его участия.

5. Процессуальное положение прокурора определяется автором как положение особого рода представителя. Такого представителя, который в отличие от традиционных представителей защищает не частный, а публичный интерес, что выражается в защите им во имя общего блага не столько закона и законности, сколько неотчуждаемых прав личности, реального права и правопорядка. Обозначая процессуальное положение прокурора именно термином «прокурор», вслед за законодателем, мы придаем ему уже не должностное, а процессуальное значение, что обусловлено тем, что исторически, еще со времен римского формулярного процесса, прокурор (procurator) выступал именно как лицо процессуальное, как представитель особого рода.

6. Рассмотрение правовой природы государственного интереса (интереса Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований) рассматривается нами в двух аспектах: как носителя властных полномочий (суверена) и как собственника своего имущества, что позволяет определить различную роль прокурора в защите такого интереса. В первом

случае роль прокурора правоохранительная, так как, выступая в защиту интересов государства – суверена, он является защитником интересов законности как основы благосостояния общества и государства (то есть публичного интереса) Особая природа государства, участвующего в гражданском обороте посредством соответствующих органов в рамках компетенции, установленной актами, определяющими их статус, позволила автору сделать вывод, что в случае защиты интересов государства – собственника роль прокурора восполнительная, предусматривающая необходимость защиты им указанных интересов в случае, если государственный орган проявляет бездействие в защите таких интересов.

7. На основе анализа одной из видовых составляющих публичного интереса – интереса общественного, автор предлагает предусмотреть в нормах действующего гражданского процессуального законодательства возможность защиты прокурором прав и законных интересов значительного числа граждан (многочисленной группы лиц, состав которой возможно определить и индивидуализировать). Защита в данном случае публичного интереса заключается в том, что при массовом нарушении частных прав, возрастающей в связи с этим социальной напряженностью, частноправовой характер конфликта становится небезразличным для государства в силу его общесоциальной сущности, и поэтому приобретает отпечаток публичности.

8. Иск прокурора, подаваемый им в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц автор предлагает определить как публичный иск (заявление) прокурора, представляющее собой универсальную процессуальную форму защиты прав и законных интересов группы лиц, состав которой невозможно определить в силу различных причин. Наряду с возможностью применения к данному виду иска уже определенных в теории характеризующих признаков иска в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц (наличие общих вопросов права или факта, тождество предмета и основания иска, наличие общего ответчика (соответчика) и способа защиты права в суде, преюдициальную силу судебного решения и т.д.), автор к их

числу относит следующие: особый предмет защиты (публичный интерес); универсальный субъект, обладающий правом подачи указанного иска (прокурор), особый процессуальный порядок осуществления распорядительных действий сторон.

9. Публичный интерес в случае защиты частных прав, свобод и законных интересов граждан, особо нуждающихся в правовой и социальной защите, проявляется в осознанной со стороны государства и общества необходимости в защите интересов наиболее слабой стороны в процессе в целях обеспечения возможности каждого обратиться в суд в силу конституционных принципов состязательности и равноправия сторон. Автором обосновывается вывод, что защита таких частных прав, свобод и законных интересов граждан, в отличие, например, от ряда западных стран, где присутствует множество иных правовых институтов, способствующих его практической реализации (так называемое «право общественного интереса»), в российских реалиях наиболее полно реализуется только органами прокуратуры, что обусловлено наличием у них специальных механизмов правового регулирования, позволяющих осуществить действенную и своевременную защиту действительно нарушенных прав и интересов.

Теоретическое значение диссертационного исследования состоит в возможности использования содержащихся в диссертации выводов для дальнейшего развития вопросов участия прокурора в гражданском процессе. Сформулированные и обоснованные в диссертации выводы направлены не только на расширение теоретических представлений о понятии и содержании публичного интереса как предмета защиты органами прокуратуры, но и на преодоление противоречий в вопросах, касающихся места и роли прокурора в гражданском процессе.

Практическая значимость исследования заключается в том, что данная научная работа и содержащиеся в ней положения и выводы могут быть использованы для дальнейшего совершенствования российского

законодательства, а также для преподавания курса гражданского процессуального права студентам юридических вузов и факультетов.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена на кафедре Гражданского процесса Юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, где проведено ее обсуждение и рецензирование. Основные результаты, изложенные в настоящем диссертационном исследовании, опубликованы автором в ряде статей в научных журналах, включенных в перечень ВАК Министерства образования и науки РФ и рекомендованных для опубликования результатов докторских и кандидатских исследований.

Структура работы определяется целью, задачами и предметом научного исследования и включает в себя введение, три главы, объединяющие восемь параграфов, заключение и список литературы.

Глава I. Публичный интерес как предмет судебной защиты в гражданском процессе

§1. Правовая природа публичного интереса как предмета судебной защиты в гражданском процессе

Проблема защиты публичного интереса долгое время продолжает оставаться актуальной для науки гражданского процессуального права.[4] Вместе с тем, единого понимания о правовой природе исследуемого нами явления на теоретическом уровне так и не сложилось.

В настоящее время данная проблема вышла за пределы общетеоретической плоскости, и приобрела практический характер, так как исследуемая нами правовая конструкция стала активно использоваться еще и на законодательном уровне, причем как в областях материального, так и процессуального права.

Действующее процессуальное законодательство использует правовую конструкцию «публичный интерес» в правовых нормах, касающихся проведения проверочных производств (ст. 387, 391.9 ГПК РФ),[5] а также в нормах, определяющих случаи участия в арбитражном процессе государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов (ст. 53 АПК РФ[6]), не давая при этом легального ее определения. Так, ст. 387 ГПК РФ устанавливает, что основаниями для отмены или изменения судебных

---

[4] К числу наиболее значимых теоретических работ по данному вопросу можно отнести монографические исследования Поповой Ю.А. Защита публично-правовых интересов граждан в судах общей юрисдикции. Краснодар,2001.

Вопросы, затрагивающие проблемы защиты публичного интереса, либо частных случаев такой защиты отражены в диссертационных исследованиях Батаевой Н.С. Судебная защита прав и интересов неопределенного круга лиц. Дисс… канд. юрид. наук. М., 1999; Кряжкова А.В. Роль прокурора в защите публичных интересов в арбитражном суде. Дисс… канд. юрид. наук. М., 2000; Туманова Л.В. Защита публично-правовых интересов в гражданском судопроизводстве. Дисс. ... докт. юрид. наук. СПб.,2002; Артамоновой Е.М. Защита прокурором прав и законных интересов неопределенного круга лиц в гражданском судопроизводстве. Дисс…. канд. юрид. наук. М. 2004 и др.

Отдельные научные взгляды по данному вопросу изложены в статьях Уксусовой Е. Дела о защите прав неопределенного круга лиц //Российская юстиция. 1997. № 11. С. 42; Сахновой Т.В. Публичный интерес – предмет судебной защиты? //Российский юридический журнал. 1998. № 3. С.76-86, Смольников Д.И. Публичный интерес в гражданском процессе России //Мировой судья. 2012. № 5.С.19-23; Гусева Т.А., Игнатова Ю.Н. Роль прокурора в защите публичных интересов //Законодательство и экономика. 2013. № 6.С.56-61 и ряде других работ.

[5] Собрание законодательства Российской Федерации. 18.11.2002 г. № 46.Ст. 4532.

[6] Собрание законодательства Российской Федерации. 29.07.2002 г. № 30.Ст. 3012.

постановлений в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов. Статья 391.9 ГПК РФ в качестве одного из оснований отмены или изменения судебного постановления в порядке надзора называет нарушение прав и законных интересов неопределенного круга лиц или иных публичных интересов. Аналогичное основание для отмены или изменения судебного постановления в надзорном порядке содержит и действующее арбитражное процессуальное законодательство (ст.304 АПК РФ[7]). Статья 53 АПК РФ устанавливает, что в случаях, предусмотренных федеральным законом, государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы вправе обратиться в арбитражный суд в защиту публичных интересов.

В нормах материального права исследуемая нами конструкция применяется законодателем либо в контексте «государственный, общественный или иной публичный интерес» (ст. ст. 152.1, 166, 1362 Гражданского кодекс Российской Федерации[8]), либо в качестве самостоятельного правового явления (ст.1 Федерального закона от 27.07.2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»,[9] ст. 5 Конвенции по охране промышленной собственности[10]), опять же без раскрытия ее содержания в законе.

Анализируя указанные выше правовые нормы можно констатировать отсутствие в действующем законодательстве легального определения исследуемого нами правового явления, а в некоторых случаях смешение общественного, государственного интереса, интереса неопределенного круга лиц с публичным интересом, что только способствует возникновению путаницы в вопросе определения его правовой природы.

---

[7] Собрание законодательства Российской Федерации. 29.07.2002 г. № 30.Ст. 3012.
[8] Собрание законодательства Российской Федерации. 05.02.1994 г. № 32.Ст. 3301.
[9] Собрание законодательства Российской Федерации. 02.08.2010 г. № 31.Ст. 4162.
[10] «Закон». 1999. № 7 (извлечение).

На первый взгляд сложившаяся ситуация может свидетельствовать о серьезной недоработке со стороны законодателя. Но одновременно с этим ее можно рассматривать и в качестве некоего законодательного инструмента, примера особой юридической техники, позволяющего праву адекватно и своевременно реагировать на изменяющиеся общественные отношения.

Преодолению неопределенности в праве призваны способствовать законодательные оценочные конструкты,[11] играющие важную роль в правовом регулировании общественных отношений и реализации норм права в жизни людей, которые диссертант полагает возможным именовать «оценочными категориями».

На страницах процессуальной литературы дается множество определений исследуемой нами оценочной категории. Так, одними авторами публичный интерес понимается как интерес всего общества.[12] Другие усматривают его

---

[11] В науке цивилистического процесса одними исследователями такие законодательные конструкты именуются оценочными понятиями (См.: например: Опалев Р.О. Оценочные понятия в арбитражном и гражданском процессуальном праве. М.: Волтерс Клувер, 2008. С.15-23), другие склонны говорить об оценочных категориях (См.: Абушенко Д.Б. Судебное усмотрение в гражданском и арбитражном процессе. М, 2002. С. 45; Гражданский процесс: учебник /Отв. ред. В.В.Ярков. М.: Волтерс Клувер, 2009. С. 213; Нигматдинов Р.М. Проблема правовых понятий и оценочных категорий в гражданском процессуальном праве. Дисс. … канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С.110-113).

Соглашаясь в данном вопросе с мнением сторонников последней точки зрения, автор считает необходимым заметить, что в праве понятие всегда является строго определенным и формализованным явлением, не подлежащим в силу этого какому либо изменению в отрыве от правовой действительности. Собственно в этом и есть цель того или иного понятия - ответить на вопрос о том, что представляет собой то или иное явление и каковы его отличительные признаки. Категории же наоборот, являясь родовым понятием, обозначающим наиболее общий разряд явлений, предметов или их признаков (См. Словарь современного русского литературного языка. М.-Л., 1956,с.869), представляют собой явления подвижные, видоизменяющиеся и в силу этого не имеющие какого-либо предела обобщения. То есть, выяснение наиболее общих и существенных связей с реальной действительностью, влияющих на объем и содержание категории, и будет отличать последние от правовых понятий, которые будучи формально определенными не могут толковаться ни в сторону расширения, ни в сторону уменьшения их объема и содержания.

Терминологическую конструкцию «публичный интерес» мы можем представить в виде некоего предела обобщения, содержание которого видоизменяется, наполняется новым содержанием, и, вследствие этого является подвижным в зависимости от различных причин (социальных, политических, экономических, правовых и т.д.). В подтверждение указанной точки зрения, а также того факта, что подобные терминологические конструкции функционируют в сознании юристов как «оценочные категории», автор полагает необходимым обратить внимание на позицию высших судебных инстанции по данному вопросу, прямо использующих терминологию «оценочная категория» (См. п. 8 Постановления Пленума Верховного суда РФ «О судебном приговоре» от 24.04.1996 г., № 1 (в ред. От 16.04.2013 г.) //Российская газета № 95 от 22.05.1996 г.

[12] Носенко М.С. Оспаривание нормативных правовых актов в судах общей юрисдикции. Дисс. ... канд. юрид. наук. М.,2001. С. 10.

Необходимо отметить, что отождествление публичного интереса с общественным интересом дается и на общетеоретическом уровне (См.: например: Тихомирова Ю.А. Публичное право. М., 1995. С.55; Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды и защита //Государство и право.1999. № 10.С.99; Лукашук И.И. Глобализация., государство, право, XXI век. М., 2000.С.10; Тотьев К.Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве //Государство и право.2002, № 9.С. 25 и др.

только в интересе неопределенного круга лиц.[13] По мнению третьих публичный интерес включает в себя такие составляющие как государственный и общественный интересы.[14] Четвертые авторы в определении правовой природы публичного интереса предлагают использовать различные перечни публично-правовых дел (споров).[15] Пятые, в понятие публичного интереса в широком смысле включают государственный, общественный интерес, особо охраняемый частноправовой интерес.[16]

Автор полагает, что практически всех из них могут быть подвергнуты критике. Большинство представленных определений содержит в себе такие составляющие, которые сами по себе не имеют легального обозначения (государственный, общественный интерес, неопределенный круг лиц), что не позволяет избежать возможных ошибок при их дальнейшем толковании, так как необходимость учета логических правил определения любого понятия в принципе должна исключать возможность определения неизвестного понятия через неизвестное.[17]

Объем предлагаемых исследователями определений, по мнению автора, также не позволяет в полной мере отразить существо правовой природы рассматриваемого нами явления как предмета судебной защиты в гражданском процессе, так как не до конца выражают его специфику. Так, например, достаточно сложно согласиться с точкой зрения авторов, рассматривающих публичный интерес, как интерес всего общества, оставляя без внимания интересы регионов, местного самоуправления, определенной части структур гражданского общества и отказывая, тем самым, в возможности судебной защиты их интересов. По этой же причине нами не может быть принята позиция исследователей, усматривающих публичный интерес только в интересе

---

[13] Карева Т.Ю. Участие в гражданском процессе лиц, выступающих в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц. Дисс....канд. юрид. наук.СПб.,2005.С.121-136.

[14] Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) /Под ред. В.В.Яркова. М.: Инфотропик Медиа, 2011.С.187.

[15] См. например: Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации /Под ред. В.Ф.Яковлева, М.К.Юкова. М.: ООО «Городец-издат», 2003.С. 785-756; Арбитражный процесс: Учебно-практическое пособие /Э.М.Мурадьян, М., 2004.С. 339.

[16] Стрельцова Е.Г. Автономия воли в гражданском процессе //В сб.: Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. 2002-2003 г. № 2 / Под ред. В.В.Яркова. СПб., 2004. С.55.

[17] Логика: учеб. для студентов юрид. вузов и факультетов /Е.А.Иванов. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 78-79.

неопределенного круга лиц, так как она существенным образом обедняет объем исследуемой нами категории.

Не позволяют раскрыть существо правовой природы публичного интереса как предмета судебной защиты и различные перечни публично-правовых дел (споров), так как сомнение в данном случае вызывает как полнота содержащихся в них категорий дел (споров), так механизм, используемый для их формирования. Определение правовой природы публичного интереса через симбиоз государственного и общественного интересов, по мнение автора, не позволяет учесть внутреннюю противоречивость исследуемого нами явления. Как справедливо указывает В.С.Анохин, в условиях демократического государства утверждать о присутствии единого интереса государства, общества, по крайней мере, некорректно.[18] Однако, по мнению диссертанта, это обстоятельство не исключает необходимости поиска вариантов соотношения указанных видов интересов с интересом публичным.

Точка зрения исследователей, включающих в определение правовой природы публичного интереса интерес государственный, общественный, особо охраняемый интерес частных лиц, по мнению автора, выглядит наиболее убедительной, но, вместе с тем, также не лишенной недостатков. Учитывая, что входящие в содержание исследуемого нами явления составляющие – государственный, общественный интерес уже несут в себе высокую степень обобщения, остается не ясным в каком объеме они соотносятся с публичным интересом.

Неопределенность на теоретическом уровне относительно понимания публичного интереса как предмета судебной защиты негативным образом сказывается и на формировании текущей судебной практики, идущей по пути ограничительного толкования указанной категории. Анализ доступных материалов судебных дел только подтверждает данный вывод. Конституционный суд Российской Федерации рассматривает существо публичного интереса с точки зрения его социальной направленности (то есть

[18] Анохин В.С. Арбитражное процессуальное право России.М.,1999.С. 175.

проявлении общественного интереса).[19] Суды общей юрисдикции публичный интерес толкуют как интерес общественный.[20] Акцент в толковании публичного интереса в судебных постановлениях, выносимых арбитражными судами, делается на участии в деле государства, то есть проявлении государственного интереса.[21] Зачастую судебные инстанции только ограничиваются указанием на то, что имело место нарушение публичных интересов, не раскрывая при этом его содержание в конкретном случае.[22] Вместе с тем, на страницах юридической литературы не раз отмечалось, что судебная деятельность по конкретизации оценочных конструктов «должна больше тяготеть к характеристике явлений, к указанию хотя бы некоторых существенных признаков явлений, имеющих правовое значение».[23]

Таким образом, неоднородная и противоречивая практика применения судами исследуемой нами оценочной категории, полярность мнений относительно ее определения, присутствующая на страницах юридической

---

[19] Определение Конституционного Суда РФ от 04.10.2012 г. № 1852-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Гренко А.И., Дмитриева Н.В. и Левкина А.С. на нарушение его конституционных прав частыми второй и третьей ст. 109 и частью третьей ст. 237 Уголовного процессуального кодекса РФ //СПС Консультант Плюс; Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2011 г. № 27- П «По делу о проверке конституционности ст. 107 УПК РФ в связи с жалобой гражданина Эстонской республики А.Т. Федина //Собрание законодательства Российской Федерации. 19.12.2011 г. № 51. Ст. 7552; Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.2009 г. № 9-П « По делу о проверке конституционности ряда положений ст. 24.5., 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях, ч. 1 ст. 1070 и абзаца третьего ст. 1100 ГК РФ и ст. 60 ГПК РФ в связи с жалобами граждан М.Ю.Карелина, В.К.Рогожкина и М.В.Филандрова //Собрание законодательства Российской Федерации. 06.07.2009 г. № 27. Ст. 3382; Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2000 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений ст. 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г.А. Поляковой и запросом Федерального Арбитражного суда Московского округа //Собрание законодательства Российской Федерации. 25.07.2005 г. № 30 (Ч.II). Ст. 3200; Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А.Катаняна и К.С.Рожкова //Собрание законодательства Российской Федерации. 03.11.2003 г. № 44. С. 4358; Определение Конституционного Суда РФ от 06 июня 2002 г. № 183-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Юрчика А.А. на нарушение его конституционных прав положениями пункта 2 статьи 11 и пункта 6 статьи 83 Налогового Кодекса РФ» // СПС Консультант Плюс.

[20] Постановление Верховного суда РФ от 24.06.2009 г. № 25пв09 //СПС Консультант Плюс.

[21] Постановление Президиума ВАС РФ от 21.01.2003 г. № 6163/02 //Вестник ВАС РФ. 2003 г. № 7. С.16-17; Постановление Президиума ВАС РФ от 10.01.2003 г. № 7056/01 //Вестник ВАС РФ. 2003 г. № 6. С.45-47.

[22] Определение Верховного Суда РФ от 22.10.2009 № КАС09-461 //СПС Консультант Плюс; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 26.06.2013 г. по делу № А 56-54470/2012 // СПС Консультант Плюс; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 27.08.2012 г. по делу № А 56-57469/2011 // СПС Консультант Плюс.

[23] Безина А.К. Судебная практика в механизме правового регулирования трудовых отношений. Казань, 1980. С. 106.

литературы, подтверждает важность не только практического, но и теоретического ее изучения.

Для оперирования любой оценочной правовой категорией, в том числе и категорией «публичный интерес», правоприменитель должен учитывать совокупность определенных факторов, при наличии которых она будет проявлять свои очевидные преимущества. Видимо не требующим каких-либо дополнительных пояснений будет тезис о том, что коль скоро любой оценочный конструкт представляет собой правовой инструмент, то правоприменитель должен обладать определенными навыками в его использовании. Речь в данном случае идет об особенностях толкования оценочных категорий в праве.

На страницах юридической литературы справедливо утверждается, что «… толкование начинается с языкового (грамматического, словесного и т.п.) способа»,[24] так как любой законодательный конструкт, в конечном счете, раскрывается при помощи средств общелитературного языка. Исследуемая нами оценочная категория представляет собой сочетание следующих слов «интерес» и «публичный». К рассмотрению их содержания с точки зрения лексики общелитературного языка автор и предлагает перейти.

В различных словарях мы можем найти множество определений значения слова «интерес».[25]

Анализ научной литературы показывает, что в то или иное время в качестве «интереса» понималось экономическое отношение,[26] польза, выгода,[27] благо,[28] или социальная потребность.[29] Подробное исследование представленных точек

---

[24] Черданцев А.Ф. Толкование права и договора: Учеб. пособие для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. С.213.

[25] Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. Том второй. Издание книгопродавца-типографа М.О.Вольфа,СПб-М.,1882,С.47; Гуськова А.П. Популярный словарь русского языка. Толково-энциклопедический /А.П.Гуськова, Б.В.Сотин.-3-е изд., стереотеп.- М. Рус. яз.- Медиа,2007. С.332 и др.

[26] Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т.18. М.Государственное издательство Политической литературы, 1961.С.271.

[27] Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1976. С.189; Малеин Н.С.Охраняемый законом интерес //Советское государство и право. 1980. № 1. С. 28.

[28] Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950. С. 20-21.

[29] Гукасян Р.Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. Саратов, 1970. С. 9-10; Старостин Е.О. Социально-правовая природа государственной власти //Актуальные проблемы правоведения. 2005. № 5. С. 16; Сиренко В.Ф. Проблема интереса в государственном управлении. Киев: «Наука Думка», 1980. С. 22.

зрения не входит в задачи нашего научного исследования. Однако без уяснения некоторых основополагающих моментов в данном вопросе, наше дальнейшее движение будет просто невозможным.

Обращаясь к различным научным источникам, можно сделать вывод, что основные сложности касались как определения самого понятия интереса в праве, так и определения его правовой природы.[30]

Диссертант соглашается с точкой зрения исследователей, рассматривающих интерес как социальную потребность, которая может быть реализована в форме общественных отношений и по этой причине не рассматривает «интерес» и «потребность» в качестве однопорядковых явлений. Потребность присуща не только человеку, но и любому живому организму. Интерес же представляет собой потребность, присущую человеку, как социальному субъекту, потребность, имеющую социальный характер.[31] Интерес может проявиться только в обществе, реализоваться через общественные связи и всегда направлен на достижение чего-либо позитивного для субъекта либо того, чем субъект стремится обладать. Таким образом, интерес не может рассматриваться нами как благо, польза, выгода, так как интерес только направлен на этот определенный результат, и как справедливо указывает Л.И.Бондаренко, если интерес является благом, то он не может быть объектом самого себя, т.е. иметь целью самого себя.[32] Благо, польза, выгода находятся за пределами интереса, поскольку являются предметом (объектом), на который и направлен интерес.

Спорным также является вопрос относительно сущности правовой природы интереса, рассматриваемой одними исследователями в качестве объективной категории,[33] другими в качестве субъективной,[34] а третьими в качестве

---

[30] Гурвич М.А. Избранные труды /Краснодар: Совет. Кубань, 2006.С.44,86; Гукасян Р.Указ. соч. С.11-12,36; Чечот Д.М. Указ. соч. С.29-32,37; Грибанов В.П. Интерес в гражданском праве //Советское государство и право.1967.№ 1.С.86; Нестеров В.Г. О соотношении общественного и личного интереса при социализме. – Ученые записки ВПШ при ЦК КПСС, выпуск 1. М., 1959. С. 77; Богатырев Ф.О. Интерес в гражданском праве //Журнал российского права. 2002.№ 2. С.33; Экимов А.И. Интерес и право в социалистическом обществе. Л., 1984. С. 6 и др.

[31] Айзикович А.С. Важная социологическая проблема //Вопросы философии. 1965. № 11. С. 167.

[32] Бондаренко Л.И. Интерес как категория политической экономии //Экономические науки.1970. № 8. С. 12.

[33] Гукасян Р.Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. Саратов, 1970.С. 11-12; Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты //Избранные труды по гражданскому процессу. – СПб., 2005.С.39; Экимов А.И. Интерес и право в социалистическом обществе. Л., 1984. С. 6.

смешанной категории, сочетающей в себе объективные и субъективные черты.[35] Диссертант солидарен с мнением исследователей, рассматривающих данную категорию в качестве объективной, поскольку иное понимание, в данном вопросе, неизбежно приведет нас к выводу об отсутствии интересов у лиц, которые в силу социальной незрелости или болезненного состояния психики могут не осознавать себя их носителями. Как справедливо замечал Р.Е. Гукасян, «…роль права (правового регулирования) в аспекте удовлетворения интересов ограничивается созданием необходимых социальных условий….. путем воздействия на сознание и волю обязанного лица. Интерес удовлетворяется созданием определенных внешних условий, хотя бы это обстоятельство заинтересованное лицо и не осознавало…Лицо, имеющее интерес, является заинтересованным лицом. Заинтересованность, как и интерес, – объективное состояние, вытекающее из положения лица в обществе».[36]

Публичный интерес, являясь видовой составляющей родовой категории «интереса» также позволяет говорить о нем, как об объективной категории. Объективизация публичного интереса предполагает необходимость его нормативного закрепления. Сделанный нами вывод о нормативной объективизации публичного интереса, дает возможность на данном этапе исследования говорить о нем как о законном интересе, представляющем собой такую социальную потребность, взятую законом под свою охрану путем предоставления ее носителю (или же другим лицам) права прибегнуть к судебной или иным правовым формам защиты.[37]

Вторая терминологическая составляющая исследуемой нами категории - «публичный» имеет ряд значений:[38]

- предназначенный для всех желающих, открытый, гласный;

---

[34] Гурвич М.А. Гражданские процессуальные правоотношения и процессуальные действия. – Труды ВЮЗИ..М., 1965. Т. 3. С.86.

[35] Грибанов В.П. Интерес в гражданском праве (цит. по Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. М., 2000 (Классика российской цивилистики). С. 239; Нестеров В.Г. О соотношении общественного и личного интереса при социализме. – Ученые записки ВПШ при ЦК КПСС, выпуск 1. М., 1959. С. 77; Богатырев Ф.О. Интерес в гражданском праве //Журнал российского права. 2002.№ 2. С.33.

[36] Гукасян Р. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. Саратов, 1970. С. 11-12.

[37] Гукасян Р.Е. Указ. соч.С. 38.

[38] Гуськова А.П. Популярный словарь русского языка. Толково-энциклопедический /А.П.Гуськова, Б.В.Сотин.- 3-е изд., стереотеп.- М. Рус.яз.-Медиа,2007.С.624.

- общественный, не частный.

С точки зрения смыслового содержания, представленные значения не предполагают наличия полисемии исследуемого нами слова, так как, по сути, выражают общую направленность – присутствие чего-то общего, не частного. Но вместе с тем, они дают возможность исследования публичного интереса не только с позиции противопоставления частному (интересу). Данный вывод может быть подтвержден следующими аргументами.

Следуя известному высказыванию Ж.Ж.Руссо о том, что право заключает в себе общую волю, мы должны сделать вывод о необходимости гармоничного сочетания в праве частного и публичного интересов. Такая гармония выражается в том, что право не подавляет законный частный интерес, а удовлетворяет его посредством реализации интереса публичного. На страницах юридической литературы уже отмечалось, что удовлетворение законных частных интересов всегда соответствует публичным интересам, поскольку реализация последних направлена на предпосылку формирования необходимых условий для реализации частных интересов всех субъектов права.[39]

В рамках гражданского процесса рассмотрение термина «публичность» в таком аспекте представляет собой открытость, доступность правосудия в смысле обеспечения возможности каждого на обращение в суд. Данное положение полностью соответствует сделанному ранее выводу о взаимной зависимости реализации публичного интереса как предпосылки удовлетворения интереса частного и позволяет утверждать, что реализация каждым права на судебную защиту представляет собой проявление публичного интереса. Некоторыми исследователями справедливо утверждается, что публичный интерес проявляется в большей или меньшей степени при разрешении органами судебной власти любого гражданского дела.[40]

---

[39] Маслаков А.В. Надзор как процессуальная форма защиты публичного интереса. Дисс. … канд. юрид. наук, Самара, 2009. С.26.

[40] Дегтярев С.Л. Некоторые элементы механизма реализации судебной власти в гражданском судопроизводстве //Проблемные вопросы гражданского и арбитражного процессов /Под ред. Л.Ф.Лесницкой, М.А. Рожковой. М.: Статут, 2008. С.36.

Признавая, что правосудие должно осуществляться на основе конституционных принципов состязательности и равноправия сторон, законодатель вынужден гарантировать их незыблемость. Такое понимание публичности основано на используемом зарубежным законодательством термине «право общественного интереса», представляющим собой «…совокупность мер по обеспечению защиты определенных групп населения, которые по тем или иным причинам не могут адекватно представлять свои интересы в суде».[41]

В российском праве данный термин не используется, однако его смысловое содержание не является чуждым отечественному правопорядку. Так, еще дореволюционными исследователями указывалось, что государству не может быть безразлична надлежащая защита определенных частных интересов, так как только такая организация процесса внушает уважение к закону, укрепляет правовой порядок в обществе.[42] В настоящее время профессор И.В.Решетникова присутствие в отечественном правопорядке «права общественного интереса» видит в оказании бесплатной юридической помощи по некоторым делам; действиях прокурора и органов государственного управления, профсоюзов, предприятий, учреждений, организаций и отдельных граждан, защищающих права других лиц, общественном и договорном представительстве.[43]

По мнению автора, объединяющим моментом, позволяющим в данном случае говорить о присутствии публичного интереса, выступает необходимость формирования условий, способствующих реализации частного интереса его носителем в силу небезразличности данного факта для государства и общества. Публичность становится еще и неким щитом, под защиту которого попадают особо нуждающиеся в этом частные интересы, и проявляется в осознанной необходимости правовой защиты заведомо слабой стороны в процессе. Данный вывод основан на положениях статьи 6 Конвенции от 04.11.1950 г. «О защите

---

[41] Решетникова И.В., Ярков В.В. Гражданское право и гражданский процесс в современной России. М.: Издательство НОРМА, 1999. С.124 (автор главы – И.В.Решетникова).
[42] Рязановский В.А. Единство процесса: Учебное пособие. М.: ОАО Издательский Дом «Городец», 2005. С.36.
[43] Решетникова И.В., Ярков В.В. Указ. соч. С.125.

прав человека и основных свобод»,[44] предусматривающей право каждого на справедливое и публичное судебное разбирательство, реализуемое в рамках гражданского судопроизводства путем строгого соответствия принципам справедливого правосудия. Как утверждают некоторые исследователи, в данном случае для судопроизводства справедливость и правосудие – слова-синонимы.[45]

Соглашаясь с данным выводом, автор считает возможным продолжить данный синонимический ряд: справедливость в данном случае - это еще и законность, так как несоблюдение законов и иных нормативных правовых актов, представляющих собой систему российского законодательства, по сути, представляет собой нарушение публичного интереса. Проявляясь в возможности реализации прав и интересов каждым носителем, публичный интерес, в данном случае, рассматривается нами в значении, сходном по смыслу с интересами законности, которые «…исходя из конституционных обязанностей государства перед человеком и гражданином, включают в себя обязанность обеспечить защиту субъективных прав, свобод или охраняемых законом интересов конкретных лиц, участвующих в деле с обеспечением равного для всех применения и толкования норм права».[46]

Вместе с тем, мы должны понимать, что нередки случаи расхождения права и закона, так как не всякий закон по своему содержанию может быть правовым. Такое противоречие берет свое начало в разделении права на естественное и позитивное, так как нормы позитивного права могут, как максимально соответствовать универсальным нормам естественного права, так и противоречить им. Указанное обстоятельство предполагает и необходимость корректировки взглядов на понимание общеправового смысла понятия «законности». Традиционное понимание законности как необходимости соблюдения законов всеми субъектами права, в настоящее время позволяет говорить об обязательности исполнения только того закона, который является

[44] Собрание законодательства Российской Федерации. 08.01.2001 г. № 2. Ст. 163.
[45] Фокина М. Система целей доказывания в гражданском и арбитражном процессе. Общие положения //Арбитражный и гражданский процесс. 2006. № 4. С. 26.
[46] Жуйков В.М. Проблемы гражданского процессуального права. М., 2001.С. 59.

правовым, соответствующим естественным правам личности. Осмысление законности в таком аспекте, по мнению автора, также должно повлечь за собой внедрение оценочного мышления правоприменителя. Некоторые исследователи совершенно справедливо замечают, что «Ни один закон не в состоянии предусмотреть регулирование всех конкретных случаев и ситуаций… Поэтому свобода усмотрения служит дополнением принципа законности…».[47] Идея понимания «законности» с учетом универсальных норм естественного права представляется нам интересной, и мы еще обязательно к ней вернемся.

Продолжая исследование категории «публичный интерес» с точки зрения грамматического (языкового) способа толкования, мы вынуждены констатировать, что во втором значении термин «публичность» может быть рассмотрен как антитеза частному. Так, в самом определении одного из представленных видов интереса – «частного интереса», уже содержится элемент их неизбежного противоречия. В Комплексном словаре русского языка среди множества значений слова «частный» можно найти такое толкование - «принадлежащий отдельному лицу или лицам, не общественный, не государственный».[48]

Противопоставление «частного» и «публичного» интересов возможно исходя из множества критериев. В рамках проводимого исследования автор считает необходимым остановиться на следующих отправных точках в отличии указанных групп интересов - содержании, механизме защиты, уровне конфликтности.

Ранее нами было установлено, что предметом (объектом) направленности интереса как общетеоретического явления является некое благо (польза, выгода). Учитывая, что публичные интересы состоят из частных интересов в их объективном смысле, мы можем сделать вывод о том, что объекты направленности частного и публичного интересов совпадают.

---

[47] Экштайн К., Шафхаузер Р., Вершинин С. Как упорядочить отношения гражданина и чиновника. Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии. М.,2000. С.20.

[48] Комплексный словарь русского языка /А.Н.Тихонов и др.; под ред. д-ра филол. наук А.Н.Тихонова. М.: Рус.яз.-Медиа, 2007. С 1193.

Этимология слова «публичный» происходит от латинского «populos» - народ[49] и буквально означает «нечто, что устроено для блага всего общества».[50] В современном русском языке одним из значений существительного «публика» является «общество». По утверждению К.Ю.Тотьева, «…публичность (общность) такого интереса означает, что его субъектом (носителем) выступает общество как органическое целое».[51] Однако, публичность охватывает не только интересы общества в целом, она может быть применима к интересам крупных социальных групп, где массовость носителя интереса будет иметь важное значение. В юридической литературе обоснованно отмечается, что наличие статистически значимой группы лиц, объединенных общим интересом, свидетельствует о существовании публичного интереса.[52]

Вместе с тем, любое социально дифференцированное общество для сохранения его существования и развития требует определенной организации в целях обеспечения наилучшего дальнейшего развития. Такой организацией исторически является государство.

На основании изложенного выше, мы можем утверждать, что в рассматриваемом нами значении терминологическая составляющая исследуемой нами оценочной категории позволяет определить следующих носителей публичного интереса – «общество» и «государство».

Определив, таким образом, содержание публичного интереса, представляющее собой необходимость достижения блага, значимого для общества и государства, мы можем сказать, что оно будет предопределять и особые средства его реализации. Особый характер носителя публичного интереса – не предполагает возможности его физической реализации непосредственно носителем. Это такие социальные потребности, которые не могут быть объективно удовлетворены самим субъектом, в связи с чем, их реализация возможна «…лишь при определенном взаимодействии с

---

[49] Черных П.Я. Историко-этимологический словарь современного русского языка, т.2., М., 2002, с. 80.
[50] Даль В.И. Толковый словарь русского языка (современная версия). М.Изд-во «ЭКСПО-Пресс», 2002, с.535.
[51] Тотьев К.Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве //Государство и право.2002, № 9, с.22.
[52] Завадская Л.Н. Роль суда при переходе от плановой экономики к рыночным отношениям //Теория права: новые идеи. Вып. 2 /Отв. ред. Н.С.Малеин, М.М.Славин. М.,1992,с.45.

государственными органами, государственной властью в «том или ином ее проявлении».[53] Носителем частного интереса, напротив, является конкретная личность, занимающая соответствующее положение, как в материальных, так и в процессуальных правоотношениях. Соответственно, реализация такого интереса носит субъективный характер, что, однако, не исключает возможности защиты такого интереса другими лицами в силу существующего принципа диспозитивности.

Следует отметить, что публичный интерес, как предмет судебной зашиты, должна характеризовать и отличная от защиты частного интереса, процессуальная форма. Действующий Гражданский процессуальный кодекс РФ, к сожалению, не содержит процессуальных форм защиты (групповых, общественных, публичных интересов), что может рассматриваться в качестве препятствия на пути создания необходимых условий для их надлежащей защиты. Как справедливо указывает А.Ф.Воронов, «...в отношении публичного интереса, нашедшего закрепление в законе, интереса «всех», необходимы специальные способы и средства защиты. «Обычный» процессуальный порядок, как в деле защиты частного интереса, здесь не работает….Защите публичного интереса необходимо активно помогать. Без государства, без юридических механизмов и процедур эти права и свободы не могут быть реализованы».[54]

Вопрос о процессуальной форме до настоящего времени остается предметом серьезных теоретических дискуссий, как в части ее определения,[55] так и в части ее содержания.[56] В 70 – х годах XX века данная категория стала предметом отраслевого изучения процессуальных форм и впоследствии нашла закрепление

---

[53] Малько А.В., Субочев В.В.Законные интересы как правовая категория. М., 2006. С.200-201.

[54] Воронов А.Ф.Процессуальная защита частных и публичных прав //Права человека в России: декларации нормы и жизнь. М., 1999. С.106-107.

[55] Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты //Избранные труды по гражданскому процессу. – СПб.: Издательский Дом С.-Петерб. гос. ун-та, Издательство юридического факультета С.-Петерб. гос. ун-та, 2005.С.63-84; Горшенев В.М. Процессуальная форма и ее назначение в советском праве //Советское государство и право.1973..№13.С.28; Якуб М.Л. Процессуальная форма в советском уголовном судопроизводстве. М., 1981. С.8; Рассахатская Н.А. Гражданская процессуальная форма: Учебное пособие. Саратов,1998.С.5 и др.

[56] Якуб М.Л. Указ. соч. С.20; Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991.С.140-142; Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. М., 2003. С.100-101.

в конструкции «широкого понимания юридического процесса». Процессуальная форма является фундаментальной категорией процессуального права, исследование которой не может быть охвачено рамками проводимого диссертантом исследования. В связи с тем, что мы полагаем наиболее верным рассматривать институт защиты публичного интереса в качестве общего института юридического процесса, а точнее его юрисдикционной разновидности, то соответственно мы вынуждены констатировать и необходимость разработки на сегодняшний день общей концепции защиты публичного интереса, отличной от традиционной формы защиты интереса частного.

Закрепление в действующем ГПК РФ производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, как отношений, построенных на основе норм административного и родственных ему иных отраслей материального права (конституционного, финансового, таможенного), не позволяет говорить о закреплении процессуальной формы защиты публичного интереса. Данный вывод основан на том, что «публичный, общественный интерес может вытекать из частно-правовых, материально-правовых отношений, в то время как интерес, основанный на правоотношении, где одной из сторон выступает «государство» - из правоотношений публичного права, - вполне может представлять собой частный интерес, как интерес конкретного отдельно взятого лица, с соответствующей «индивидуальной» формой процессуальной защиты».[57] Таким образом, публичный интерес может быть выражен как в системе публичного, так и в системе частного права.

А.А.Павлушина, учитывая использование в действующем процессуальном законодательстве категорий «публичное» и «частное» лишь применительно к их материально-правовому содержанию, анализируя судопроизводство по делам, возникающим из публичных правоотношений вообще приходит к выводу о необходимости дополнения действующего ГПК РФ нормами, указывающими на процессуальные особенности рассмотрения и разрешения

[57] Павлушина А.А. Указ. соч. С. 21-22.

дел о защите публичного и частно-публичного интереса по аналогии с порядком судебного рассмотрения отдельных категорий дел, закрепленных действующим уголовно-процессуальным законодательством.[58] Диссертант полагает, что данная точка зрения заслуживает пристального внимания в аспекте отдельного исследования данного вопроса, в связи с тем, что в настоящее время настоятельно назрела необходимость законодательного закрепления процессуальной формы защиты публичного интереса в каждом из существующих в настоящее время видов производств.

Обозначив актуальность представленного вопроса мы, вместе с тем, вынуждены констатировать, что возможность реализации публичного интереса (закрепление процессуальных форм защиты), неизбежно поставит вопрос о пределах действия последнего, так как категория публичного интереса, безусловно, определяет границы вмешательства государства в частные правоотношения.

Для того, чтобы очертить данные границы, мы должны проанализировать степень взаимного влияния друг на друга частного и публичного интересов. Ранее нами было установлено, что удовлетворение законных частных интересов всегда соответствует публичным интересам, в связи с тем, что реализация последних создает необходимые условия для удовлетворения частных интересов.

И в дореволюционной, и в советской литературе, и на страницах современных научных изданий прослеживается мысль о том, что защита охраняемых законом интересов сторон в правоотношении одновременно является защитой интересов государства и правопорядка.[59] Понимание в вопросе соотношения публичного и частного интересов должно быть основано на присутствии в объективной действительности обстоятельств, ведущих к ассиметрии в развитии общества, и здесь мы вынуждены отграничить указанные интересы по уровню конфликтности. Могут ли эти интересы не

[58] Павлушина А.А. Там же. С. 17.

[59] Рязановский В.А. Единство процесса. М., Юридическое бюро «ГОРОДЕЦ»,1996. С.17-18; Авдюков М.Г. Судебное решение. М.:Госюриздат, 1959. С.16; Кожухарь А.Н. Право на судебную защиту в исковом производстве. Кишинев: «Щтиинца», 1989. С.34, Павлушина А.А. Указ. соч. С.23 и др.

соответствовать друг другу? Безусловно, могут. Вместе с тем, неоднородность, как частного, так и публичного интересов позволяет говорить о возможности возникновения противоречий не только между ними, но и между отдельными их разновидностями. На практике это выражается как в наличии споров между двумя частными лицами, так и между Федерацией и ее субъектами. В данном случае налицо конфликт интересов, который может быть разрешен только с помощью правового инструментария.

В государстве, стремящимся называть себя правовым, конфликт между публичными интересами, как интересами законными, т.е. отраженными в законодательстве и соответствующими ему, должен быть исключен. В противном случае мы должны вести речь о нарушении всей системы фундаментальных ценностей в обществе.

Действующее законодательство не содержит норм, закрепляющих какое либо приоритетное значение публичных интересов над частными, но вместе с тем в вопросе реализации указанных интересов пальму первенства отдает именно интересу публичному. В ряде судебных постановлений Конституционный Суд Российской Федерации дает толкование статьи 55 Конституции РФ, как устанавливающей перечень публичных интересов,[60] причем именно в аспекте ограничения прав и свобод личности, так как по тому, как согласуются те или иные интересы можно говорить о степени развития общества и приближения его к идеальной модели «правового государства». Т.е., если предметом публичного интереса является некое общее благо, выгодное для всех, то ограничение конкретного частного интереса допустимо, поскольку такое ограничение будет осуществляться в пользу всех, а значит и носителя того частного интереса, права которого ограничиваются. Как

[60] Определение Конституционного Суда РФ от 04.10.2012 г. № 1852-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Гренко А.И., Дмитриева Н.В. и Левкина А.С. на нарушение его конституционных прав частыми второй и третьей ст. 109 и частью третьей ст. 237 Уголовного процессуального кодекса РФ //СПС Консультант Плюс; Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2011 г. № 27- П «По делу о проверке конституционности ст. 107 УПК РФ в связи с жалобой гражданина Эстонской республики А.Т. Федина //Собрание законодательства Российской Федерации.19.12.2011.№51.Ст.7552; Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.2009 г. № 9-П « По делу о проверке конституционности ряда положений ст. 24.5., 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях, ч. 1 ст. 1070 и абзаца третьего ст. 1100 ГК РФ и ст. 60 ГПК РФ в связи с жалобами граждан М.Ю.Карелина, В.К.Рогожкина и М.В.Филандрова //Собрание законодательства Российской Федерации. 06.07.2009. № 27. Ст. 3382 и др.

справедливо утверждает Л.А.Шарнина, так как «в публичном интересе заключается общее благо, обладание которым ценно для каждого индивида, ограничение прав и свобод личности вполне допустимо, исходя из публичных интересов. В таком соотношении частного и публичного интереса заключается социальная справедливость, поскольку ограничение права производится в пользу общего блага, т.е. в том числе и блага лица, права которого ограничиваются».[61] Таким образом, реализация публичного интереса представляет собой в данном случае «меру законности частного интереса».[62]

Подводя промежуточный итог в вопросе толкования категории «публичный интерес» посредством грамматического (языкового) способа, автор приходит к следующим выводам. Первая терминологическая составляющая позволяет утверждать, что публичный интерес представляет собой социальную потребность, предметом направленности которой является определенный позитивный результат (благо, польза, выгода).

Вторая терминологическая составляющая исследуемой нами категории - «публичность», позволяет определить субъектную принадлежность интереса, которая не всегда должна рассматриваться в качестве антитезы частному. Выявленная автором взаимная зависимость в реализации публичного и частного интересов позволяет увидеть публичный интерес в возможности реализации прав и законных интересов каждым их носителем, что свидетельствует о широком толковании исследуемой нами категории.

Вместе с тем, данный вывод не отрицает необходимости разграничения частного и публичного интереса как по содержанию, механизму защиты, так и по степени их конфликтности, что позволяет говорить о возможности ограничительного толкования категории публичный интерес.

Однако, как в случае расширительного, так и в случае ограничительного толкования исследуемой нами категории, объединяющим моментом будет выступать то обстоятельство, что в основе публичного интереса всегда

---

[61] Шарнина Л.А. Частные и публичные интересы в конституционном праве //Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4. С.5.

[62] Мисник Г.А., Мисник Н.И. Публичные и частные интересы в экологическом праве //Государство и право. 2006. № 2. С.33.

находятся интересы законности. В одних случаях они заключаются в необходимости соблюдения равенства всех участников регулируемых правом отношений перед законом и судом. Как справедливо указывает А.А.Павлушина, «реализация законных прав любого субъекта – вот постоянно существующий публичный интерес».[63] В других случаях публичный интерес выступает мерой законности частного интереса, позволяя тем самым обеспечить стабильный правопорядок в обществе.

Законы и правила формальной логики, вслед за грамматическим толкованием, позволят нам дальше продвинуться к раскрытию содержания исследуемой нами оценочной категории.

Необходимость логической операции, прежде всего, следует из особенностей языкового формулирования норм права.[64] Статья 391.9 ГПК РФ в качестве одного из оснований отмены или изменения судебного постановления в порядке надзора называет нарушение прав и законных интересов неопределенного круга лиц или иных публичных интересов.

Обращаясь к языковой интерпретации указанной выше правовой нормы можно сделать следующие логические выводы. Во-первых, законодатель к числу публичных интересов, среди прочих, относит законные интересы неопределенного круга лиц. Во-вторых, предложенная формулировка дает возможность определения иных видов публичных интересов и соотношения их с исследуемой нами оценочной категорией. На страницах юридической литературы в качестве таких разновидностей публичного интереса обычно называют государственный интерес, общественный интерес, интерес неопределенного круга лиц, интерес больших социальных групп.[65] К их исследованию автор и предлагает перейти.

---

[63] Павлушина А.А. Указ. соч. С. 25.

[64] Вопрос о логическом способе толкования в юридической науке является спорным. Некоторые авторы не рассматривают данный способ толкования в качестве самостоятельного, а относится к языковому способу толкования (См. например: Пиголкин А.С. Толкование нормативных актов в СССР. М., 1962. С.111-112). Однако, слова редко являются полным воплощением мысли, в связи с чем, существование двух самостоятельных способов толкования, по мнению автора, «языкового» и «логического» является оправданным.

[65] Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды и защита //Государство и право. № 10. 1999. С. 94; Нешатаева Т.Н. Соответствовать требованиям европейских стандартов. Обсуждаем ст. 304 нового АПК РФ

Статья 2 ГПК РФ прямо называет интерес государства (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований) в качестве предмета судебной защиты. Обращаясь к общетеоретическим работам в вопросе определения правовой природы государства,[66] мы можем сделать вывод о самостоятельном существовании государственного интереса, который, в свою очередь, может быть рассмотрен нами в двух плоскостях – интерес государства, как носителя публичной власти (суверена), направленный на реализацию государством своих конституционных обязанностей и функций по защите основ конституционного строя, прав, свобод и интересов личности, общественной и государственной безопасности и т.д., и интерес государства как крупнейшего собственника имущества.

Как соотносятся государственный интерес и интерес публичный? Одними исследователями утверждается, что категория публичного интереса в полном объеме включает в себя интерес государственный. Так, например, Ю.А.Тихомиров рассматривает публичный интерес в качестве общего родового понятия по отношению к нормативным понятиям: интересы общества и государства.[67] К.Ю.Тотьев говорит о том, что «категория публичного интереса охватывает как общественные, так и государственные потребности...».[68]

Другие исследователи наоборот, отождествляют рассматриваемые нами категории. Так, В.В.Полянский указывает, что государственный интерес не имеет самостоятельного значения – это тот же публичный интерес,

---

(дискуссия) //Арбитражная практика. 2003. № 5. С. 53; Будак Е. Принципиальное значение дела и нарушение публичного интереса - основание к отмене решения суда в порядке ревизии по ГПК Германии и в порядке надзора по АПК РФ //Арбитражный и гражданский процесс. 2005. № 11. С. 37 и др.

[66] Ченцов Н.В. Категория государственного интереса в гражданском процессуальном праве //Понятийный аппарат науки советского гражданского права и процесса и терминология законодательных актов. Тверь, 1991. С. 87; Гукасян Р., Ченцов Н. Защита чужого интереса: старые правила и новые подходы //Российская юстиция. 1994. № 5. С.30; Свердлык Г.А. Гражданско-правовые способы сочетания общественных, коллективных и личных интересов. Свердловск, 1980. С. 19; Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности: Пер. с фр. В.А.Туманова. М.: Междунар. отношения, 1997. С. 153.

[67] Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов //Журнал российского права. 2001. № 5.С.5.

[68] Тотьев К.Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве //Государство и право. 2002. № 9. С. 24.

направленный на обеспечение реализуемых в общественных интересах государственных функций.[69]

Интересна точка зрения по данному вопросу, высказанная А.В.Кряжковым, обосновывающим с одной стороны тезис об отсутствии самостоятельного государственного интереса на том основании, что «интерес характеризуется принадлежностью социальным субъектам (личности, группе, обществу). В деятельности государства, его органов находят выражение те или иные интересы, которые и становятся «государственными» лишь отражаясь в ней», но тут же говорящий: «утверждение, что интересы, защищаемые государством, могут целиком соответствовать интересам общества *(в его концепции – публичным интересам, курсив мой, Е.Т.),* представляет собой идеальную, возможно даже никогда не достижимую модель, поскольку отношения государство-общество заключают в себе определенные противоречия. В какой-то мере эти субъекты всегда противостоят друг другу».[70]

По мнению автора, мнение исследователей, отождествляющих государственный и публичный интересы, имеет право на существование только с позиции государственной идеологии, преследующей идею правового государства. Безусловно, исходя из конституционных положений о приоритете прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности, в правовом государстве нельзя противопоставлять государственный и публичный интересы, так как это может привести к отчуждению государства и общества.

Но совершенно очевидно, что для российской правовой действительности государственный и публичный интерес в настоящее время качественно разные понятия.

Однако, если в качестве конечной цели каждого из рассматриваемых нами видов интереса (государственного и публичного) определить некий предмет, к достижению которого они и должны стремиться, то мы может увидеть их соотношение. И в данном случае, точка зрения авторов, рассматривающих

---

[69] Полянский В.В.Публичные и частные интересы в конституционном праве: проблемы и гармонизация //Материалы научной конференции «Интерес в публичном и частном праве».М., 2002. С. 50.
[70] Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды, защита //Государство и право. 1999. № 10.С. 94.

публичный интерес в качестве общего родового понятия по отношению к государственному и общественному интересу, выглядит более убедительной, но вместе с тем, также не лишенной недостатков.

Интерес государства как суверена (носителя властных полномочий) направлен на достижение того же предмета (объекта), что и публичный интерес, а именно – блага, имеющего значение для всех. Таким образом, он имеет с публичным интересом общую сферу действия.

Интерес государства как собственника своего имущества также должен предопределять его участие в гражданском обороте не в своих частных интересах, а в целях наиболее эффективного отправления публичной власти, что следует из определения особой правоспособности государства, которую нельзя определить как общую. Участвуя в имущественных отношениях, государство должно исходить не из своих собственных интересов, а из интересов всего общества, которому оно служит. Таким образом, являясь участником гражданского оборота, государство, также следует своему социальному предназначению – достижению блага, значимого для всего общества. И поэтому такой государственный интерес будет направлен к той же цели, что и публичный.

Таким образом, нами установлено, что интерес государства как собственника своего имущества в большинстве своем имеет общую сферу действия с интересом публичным, что следует из специальной правоспособности государства, обуславливающей необходимость удовлетворения в гражданском обороте не собственных интересов, а решения стоящих перед государством публичных, общесоциальных задач. Вместе с тем особая природа государства как участника имущественных отношений, позволяет увидеть разграничение публичного и государственного интересов в случаях опосредованного участия государства в гражданском обороте.

На основании изложенного выше, диссертант полагает, что публичный интерес только тогда включает в себя интерес государственный (интерес государства как носителя публичной власти (суверена) и как особого участника

гражданско-правовых отношений), когда обнаруживается с ним в определенных сферах, обусловленных единой целевой направленностью, а это как мы определили выше – некое общее благо, в котором заинтересованно как общество, так и государство.

Законодательное определение категории «общественные интересы» можно обнаружить только в ст.1. Модельного закона о праве на доступ к информации, принятого на 23 Пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ (Постановление № 12-14 от 17.04.04 г.), определяющим общественный интерес как интерес любого лица (лиц), связанный с обеспечением благополучия, стабильности, безопасности и устойчивого развития общества.[71]

Судебная практика в определении данного правового явления подчеркивает, что общественным интересом может выступать «… не любой интерес, проявляемый аудиторией, а например, потребность общества в обнаружении и раскрытии угрозы демократическому правовому государству и гражданскому обществу, общественной безопасности, окружающей среде».[72] На общетеоретическом уровне общественный интерес усматривается в основах конституционного строя, правах и свободах человека, гражданском мире и согласии.[73]

По мнению автора, поиск ответа на вопрос о содержании правового явления «общественный интерес», невозможен без исследования понятия «общество», понимаемое нами как круг людей, объединенных общностью положения, происхождения, интересов.[74]

Говоря об общественном интересе, можно сделать вывод, что этот круг, может быть как определенным (пять, десять, двадцать человек уже представляют собой общество), так и неопределенным. В последнем случае

---

[71] Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств. 2004. № 34. С. 258-270.

[72] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2010 № 16 «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» //Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. № 8. август 2010. С.23.

[73] Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник для юридических факультетов и вузов.- М: Изд-во БЕК, 1995. С. 61-62.

[74] Юридический словарь. Под ред. А.Н. Азрилияна. М.Институт новой экономики, 2007. С.414.

необходимо вести речь о неопределенном круге лиц, представляющем собой такое множество, установить которое невозможно в силу объективных причин («неопределенный» - в точности неизвестный, неисследованный, несосчитанный, неизмеренный, неописанный по всем признакам своим[75]).

Некоторыми исследователями[76] «общественный интерес» и «интерес неопределенного круга лиц» рассматриваются в качестве самостоятельных правовых явлений на том основании, что для общественного интереса достижение установленного нами ранее предмета (объекта) публичного интереса – блага, выгодного для «всех», будет являться целью, тогда как для неопределенного круга лиц такая цель не достижима, поскольку объектом защиты в данном случае будут являться только индивидуальные интересы каждого.

Другими авторами данные правовые конструкции отождествляются на том основании, «что именно иски в защиту неопределенного круга лиц имеют целью защиту...общего блага».[77]

По мнению диссертанта, точка зрения исследователей, рассматривающих данные категории в качестве самостоятельных, может быть подвергнута критике. Так, автор в данном случае не может согласиться с тем, что защита некоего общего блага при защите неопределенного круга лиц является недостижимым условием, на том основании, что объектом защиты в данном случае являются индивидуальные интересы каждого субъекта. По мнению диссертанта, исследователями не учитывается, что при подаче иска в защиту неопределенного круга лиц, для защиты частных интересов каждому субъекту необходимо будет обратиться с отдельным требованием в суд, а иском в защиту неопределенного круга лиц защищается именно общее благо, являющееся предметом публичного интереса.

---

[75] Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка, Том второй. Издание книгопродавца – типографа М.О. Вольфа. СПб-Москва, 1881. С.525.

[76] Туманов Д.А. Проблема защиты общественного интереса в российском гражданском процессе //Законы Росси: опыт, анализ, практика. 2012. № 9. С. 5.

[77] Незнамов А. Некоторые аспекты развития права общественного интереса в России //Арбитражный и гражданский процесс. 2009.№ 6. С.4.

Диссертант также считает невозможным рассматривать неопределенный круг лиц и общественный интерес в качестве тождественных явлений.[78] Ранее нами было установлено, что круг лиц, представляющих социум, может быть как определенным, так и неопределенным, в связи с чем, как только круг лиц, входящих в социум станет возможным индивидуализировать, то он автоматически потеряет признак неопределенности и может рассматриваться как «значительное число граждан». Неслучайно, Верховный Суд РФ в Определении от 24.08.2007 г. по конкретному делу указал, что понятия «неопределенный круг лиц» и «значительное число граждан» не являются равнозначными.[79]

На основании изложенного мы можем сделать вывод о том, что общественный интерес представляет собой некую обобщающую конструкцию, разновидностью которой в одних случаях является интерес неопределенного круга лиц, а в других интерес значительного числа граждан.

Рассматривая вопрос о соотношении публичного и общественного интересов необходимо отметить, что это наиболее близкие друг другу явления, определяемые зачастую как форма и содержание, как отраженное и действительное.[80] Общественный интерес находится в сфере действия различных отношений (социальных, экономических, исторических, социокультурных и т.д.), тогда как публичный интерес всегда выражен в правовой сфере. И только будучи перенесенным в правовое поле (закрепленным на законодательном уровне), общественный интерес становится основной возникновения интереса публичного.

Использование логического способа толкования позволяет рассматривать публичный интерес в качестве родовой категории по отношению к видовым

---

[78] Порой и высшие судебные инстанции трактуют указанные категории в качестве тождественных. См. например, Постановление Конституционного Суда РФ от 01.04.2003 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности положения п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» в связи с жалобой гражданки И.В. Выставкиной //СПС Консультант Плюс; Определение Конституционного Суда РФ от 20.11.2003 г. № 407-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Малышева Е.В. на нарушение его конституционных прав частью второй п. 4 ст. 4 Закона РФ «О государственной пошлине» //СПС Консультант Плюс.

[79] Определение Верховного Суда РФ от 24.08.2007 г. по делу № 77-В07-10 //СПС Консультант Плюс.

[80] Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 63.

составляющим - государственному (интересы Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований), общественному интересу (интересу неопределенного круга лиц, интересу значительного числа граждан), в случае, если они направлены на определенный позитивный результат (благо, пользу, выгоду), значимую одновременно и для общества и государства.

К числу следующих способов толкования, позволяющих уяснить смысл исследуемой нами категории, относится систематический способ толкования. При этом нам необходимо помнить, что сам по себе результат систематического толкования не имеет самостоятельного значения, так как «…всякая систематика есть форма, а одна только форма не может ничего говорить о смысле, о содержании в нее вложенном».[81] Таким образом, данный способ толкования позволит либо подтвердить, либо опровергнуть выводы, сделанные нами на предыдущих ступенях толкования.

Анализируя действующее процессуальное законодательство, использующее категорию «публичный интерес» мы можем сделать вывод, что непосредственно она применяется только в правовых нормах, касающихся проверочных производств (ст. 387, 391.9 ГПК РФ).

Учитывая комплексный характер права на судебную защиту, проявляющийся не только в возможности ее реального получения, но и в наличии определенных гарантий, позволяющих реализовать данное право в полном объеме, к числу которых относится, помимо доступа к суду и справедливого судебного разбирательства, еще и возможность обжалования судебных актов, мы можем утверждать, что наличие проверочных производств, способствующих исключению или минимизации судебной ошибки также представляет собой проявление публичного интереса в гражданском процессе, представляющее собой возможность реализации каждым права на судебную защиту, так как нарушение закона само по себе уже свидетельствуют о нарушении публичного интереса. Данный вывод полностью соответствует

[81] Гражданское право: актуальные проблемы теории и практики /Под общ. ред. В.А.Белова. М., 2007. С.117.

сделанному нами ранее выводу о возможности расширительного толкования исследуемой нами оценочной категории.

Но вместе с тем, грамматическое построение указанных правовых норм позволяет говорить в данном случае о публичном интересе, как об интересе, противоположном интересу частному. В подтверждение данного довода можно привести следующие аргументы - использование конъюнктивного союза «а также» в ст. 387 ГПК РФ, указывающего, что в ней заключено с одной стороны разделение, а с другой стороны противопоставление частных и публичных интересов. Далее, непосредственное упоминание в п.1 ст. 391.9 ГПК РФ частных интересов, гарантированных Конституцией РФ, а в. п. 2 ст. 391.9 ГПК РФ прав и законных интересов неопределенного круга лиц и иных публичных интересов. Данный вывод позволяет говорить в данном случае о возможности ограничительного толкования исследуемой нами категории.

Также системный анализ указанных выше правовых норм в их взаимосвязи с общими целями и задачами гражданского судопроизводства в целом и с самостоятельными целями и задачами проверочных производств (кассационного и надзорного) позволяют определить их следующим образом – устранение судебной ошибки путем правильного и своевременного рассмотрения дела. Однако правильность рассмотрения и разрешения дела соответствует понятию законности в судопроизводстве, что подтверждает сделанный нами ранее вывод о том, что в основе публичного интереса лежат интересы законности, проявляющиеся и в необходимости соблюдения равенства всех участников регулируемых правом отношений перед законом и судом и необходимости обеспечения стабильного правопорядка в обществе.

Некоторые исследователи, к числу наиболее характерных способов толкования, позволяющих раскрыть смысл оценочных категорий, относят функциональный способ толкования,[82] заключающийся в разъяснении,

[82] Данный способ толкования не рассматривается нами в качестве единого, предусматривающего включение него еще и исторического способа, как это предлагается некоторыми исследователями (См. например: Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. М., 1982. С. 300-301). Мы полагаем невозможным в рамках одного способа толкования выяснять разнонаправленные цели. Однако, не исключаем совпадение некоторых аспектов при историческом и функциональном способе толкования, что будет доказывать лишь тесную связь применяемых

производящимся с учетом условий и обстоятельств, в которых толкуемая правовая норма реализуется. Особую роль при этом будут играть категории морали и правосознания.

Для уяснения смысла любой оценочной категории недостаточно использовать только результаты, полученные путем ее формального анализа или с учетом общий условий ее реализации. Учитывая, что законодатель в данном случае предлагает использовать оценочные категории для того, чтобы наиболее полно осуществить правовое регулирование тех или иных общественных отношений, правоприменитель должен учитывать различные конкретные условия и факторы, при которых реализуется правовая норма, содержащая оценочную категорию, и какую функцию она выполняет.

Однако, сколько бы конкретных обстоятельств не существовало, какой бы богатой и разнообразной не была профессиональная практика правоприменителя, единичные обстоятельства некогда не исчерпают объем любой оценочной категории. Безусловно, этот объем можно наполнить всем чем угодно, но отличительной чертой оценочных понятий является то, что абстрагирование от тех или иных конкретных жизненных ситуаций осуществляется с помощью определенных рамок, определяющих границы усмотрения правоприменителя.

Применительно к исследуемой нами оценочной категории, таким границами могут выступать ее общие признаки, к числу которых можно отнести следующие:

- *предметом публичного интереса выступает некое благо.*

Термин «благо» используется в данном случае для обозначения некого явления, наличие которого имеет положительный эффект. Необходимость наличия блага, являющегося предметом (объектом) публичного интереса может быть различной. Это может быть потребность в создании чего-либо общеполезного (больниц, детских садов, сохранении памятников истории и

нами способов на основе исследования одного и того же объекта, но никак не взаимную обусловленность различных способов толкования.(Похожая точка зрения см. Черданцев А.В. Толкование права и договора: Учеб. пособ. для вузов, М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2003. С.195).

архитектуры и т.д.) либо жизненно или социально необходимого для всего общества (благоприятной экологической обстановки, исполнении налогового законодательства и т.д.). На страницах юридической литературы угрозу нарушения такого блага, являющегося предметом публичного интереса, видят, например, в банкротстве градообразующего предприятия, возникновении угрозы выпуска социально значимой для определенного региона или всей страны продукции, возможности нарушения нормальной эксплуатации объектов транспорта, энергетики, оборонного комплекса, медицинских, образовательных учреждений, вероятности экологических катастроф, крупных социальных конфликтов.[83]

Определить границы, или дать четкий перечень этих благ не представляется возможным, так как благом будет являться все, что способно удовлетворить жизненные потребности людей, приносить им пользу, доставлять удовольствие. В связи с чем, можно утверждать, что именно данная составляющая исследуемой нами оценочной категории позволяет говорить о возможности включения в нее максимально широкого спектра возможных вариантов жизненных ситуаций.

- *публичный интерес – это правовой интерес.* Во-первых, он всегда находит свое закрепление в законодательстве. Являясь объективной категорией, он либо существует, либо нет. Объективно существующий, своевременно и правильно осознанный общественный интерес находит свое выражение в праве. Как отмечают на страницах юридической литературы, «…обычно законодатель обозначает его в форме целей и принципов соответствующих законов».[84]

При этом правовые нормы, выражающие те или иные публичные интересы, могут быть различны как по сфере применения, так и по субъектам, способам реализации и защиты, ответственности за их нарушение и т.д., что позволяет говорить о несовпадении в делении частных и публичных интересов с делением

[83] Кряжков А.В. Роль прокурора в защите публичных интересов в арбитражном процессе. Автореф. … дисс. канд. юрид. наук. М., 2000. С. 22.
[84] Тотьев К.Ю. Указ. соч. С.24.

права на частное и публичное. Как мы выяснили ранее, это связано с тем, что публичный интерес может вытекать и из частно-правовых отношений.

Во-вторых, установить границу между сферами действия частноправовых и публично-правовых начал очень непросто, т.к. порой «…трудно охватить все стороны жизни, имеющие «публичное» значение»,[85] необходимо новое осмысление категории «публичное». Безусловно, динамика общественного развития предопределяет ее изменчивость (от отождествления с государственным, общенародным в советское время, до придания ей только общественной (обезличенной) сущности на протяжении последних двух десятков лет).

Однако, по мнению автора, если в основе общего блага, являющегося предметом публичного интереса лежит естественно-правовая концепция, то весь концепт публичного интереса должен пониматься нами именно в аспекте данной теории. В этой связи некоторые исследователи совершенно справедливо утверждают о том, что нельзя ставить знак равенства между публичным интересом и интересом, выводимым из правовой нормы.[86]

С момента принятия Конституции РФ, закрепившей переход в отечественном правосознании от легистского к юридическому правопониманию, наметились определенные «корректировки» в понимании категории «законность». Так, некоторые исследователи, полагают возможным в настоящее время говорить о «правовой законности», смысл которой заключается в обязательности исполнения только того закона, который является правовым,[87] в силу того, что существование формальной законности (подчинения любому закону) возможно в условиях различных политических режимов.

Вместе с тем, не любой закон будет являться правовым, а только тот, который закрепляет определенные «нравственные начала» - идеи равенства,

---

[85] Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды и защита //Государство и право. 1999. № 10. С. 93.
[86] Кряжков А.В. Там же. С. 95.
[87] Павлушина А.А. Указ. соч. С. 41.

свободы, гуманизма, справедливости,[88] что обусловлено различием в разделении права на естественное и позитивное. В данном случае возникает вопрос – а могут ли такие нравственные категории как справедливость, равенство, гуманизм, быть достаточным ориентиром для определения исследуемой нами категории? Автор полагает, что ответ на него будет различен в зависимости от применяемого подхода к пониманию права. Так, если рассматривать данные нравственные категории в аспекте узкого понимания права (позитивно-правовой подход) в качестве единственных и самодостаточных, то ответ на него будет, безусловно, отрицательным. Но с точки зрения широкого понимания права (естественно-правовой и социологический подход), их применение будет абсолютно обоснованным.

Вместе с тем, именно присутствие в праве тех или иных оценочных конструктов вызывает необходимость обращения к нравственным категориям. Так, Т.В.Кашанина отмечает, что «общественные отношения, составляющие сферу нравственного регулирования, как правило, не допускают детальной регламентации. Это же относится и к общественным отношениям, нравственным по своей природе, но закрепленным в нормах права».[89]

И.Д.Мишина в диссертационном исследовании «Нравственные ценности в праве» следующим образом определяет взаимодействие права и нравственных ценностей: «Право является как бы ступенью нисхождения высоких духовных материй в социальное бытие человека, ступенью, на которой каждый человек может присвоить … возможности, содержащиеся в фундаментальных духовных началах, уходящих корнями в трансценденцию. … только на ступени права, будучи представленными в правовой материи указанные начала становятся доступными всем в равной мере. Именно поэтому право является универсальным феноменом. Одновременно этот процесс «нисхождения» Свободы, Справедливости, Равенства, Гуманизма в равной степени ко всем людям есть процесс восхождения права к самому себе, путь от незрелых своих

[88] Нерсесянц В.С. Право: многообразие определений и единство понятия //Советское государство и право. 1983. № 10. С. 10; Алексеев С.С. Философия права. М., 1998.С. 132-133 и др.
[89] Кашанина Т.В. Оценочные понятия в советском праве. Дисс. … канд. юрид. наук. Свердловск, 1974. С.32.

форм – права сильного, права государства, к зрелой форме гуманистического права, или по другой терминологии – от сословного и формального права - к праву социальному. Этот же процесс следует связать с идеей правового государства».[90]

Не вдаваясь в длительную дискуссию, касающуюся достоинств и недостатков того или иного подхода к пониманию права, автор, вместе с тем, считает необходимым отметить, что в аспекте широкого понимания права, в числе основных недостатков такого подхода называют неодинаковое понимание правоприменителями (судом) таких нравственных ценностей,[91] на что, как полагает автор, должен быть дан только один ответ. Мы должны априори полагать, что в основу любого судейского усмотрения заложены высокие профессиональные и моральные качества, так как никакие правила и приемы толкования не могут заменить собой разум лица и лишь «человек в сфере права выступает единственным и надежным показателем цивилизованности нашей правовой системы».[92] В свете чего при судейском усмотрении, учет такие нравственных ориентиров, отвечающих состоянию, интересам и целям участников общественных отношений, представляется более чем востребованным.

На основании изложенного выше, мы можем утверждать, что в толковании оценочной категории «публичный интерес» должна присутствовать нравственная составляющая, что позволит праву соответствовать своему социальному назначению.

Перечисленные признаки, по мнению автора, позволяют определить следующую функциональную составляющую публичного интереса – благо, очертить границы, или дать четкий перечень которых не представляется возможным, так как благом будет являться все, что способно удовлетворить жизненные потребности людей, приносить им пользу, доставлять удовольствие.

---

[90] Мишина И.Д. Нравственные ценности в праве. Дисс. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 174-175.
[91] Теория государства и права. Курс лекций /Под ред. Н.И.Матузова и А.В.Малько. М.: Юристъ, 1997. С. 146-147.
[92] Пучков О.А. Антропологическое постижение права: Монография. Екатеринбург, 1999. С. 5.

Вместе с тем, подвижность границ между сферами жизнедеятельности общества и государства, между частным и публичным, позволяет рассматривать «публичный интерес» как универсальное, зачастую «ускользающее» правовое явление, толкование которого, помимо обозначенных выше границ, определяемых его признаками, должно учитывать и нравственные ориентиры, присущие естественно-правовому подходу.

Вместе с тем, исследование данной оценочной категории позволяет говорить о возможности ее расширительного и ограничительного толкования. Проявление публичного интереса в возможности реализации прав и законных интересов каждым носителем, определение видовых составляющих исследуемой нами родовой категории «публичный интерес» позволяет обозначить субъектную составляющую публичного интереса.

Некоторыми исследователями в механизме правового регулирования процессуальных отношений, как и всех иных видов правоотношений, приоритетной полагают цель правового регулирования, поскольку «цель, как философская и юридическая категория, детерминирует создание норм гражданского процессуального права».[93] Выявленная нами субъектная составляющая публичного интереса соответствует целевой направленности деятельности в гражданском процессе такого особого субъекта как прокурор, что обусловлено не только его историческим предназначением, но и особым процессуально-правовым статусом.

Вместе с тем, имеющиеся противоречия между действующим процессуальным законодательством и специальным законодательством, регулирующим деятельность органов прокуратуры, а также сложности в толковании самой категории «публичный интерес», свидетельствуют о необходимости более глубокого исследования вопросов защиты публичного интереса в гражданском процессе органами прокуратуры.

---

[93] Жилин Г.А. Понятие целевых установок в гражданском судопроизводстве //Журнал российского права.1998. № 6. С. 18.

§ 2. *Развитие законодательства о защите публичного интереса в гражданском процессе*

Продолжая теоретическое исследование вопроса, касающегося толкования категории «публичный интерес» автору представляется необходимым отметить, что в научных работах, в той или иной части освещающих проблему защиты публичного интереса в гражданском процессе, не уделялось внимания изучению вопросов, касающихся развития законодательства в данном вопросе. По мнению автора, исследование данного вопроса сохраняет актуальность и в настоящее время, так как позволяет лучше уяснить сущность рассматриваемого нами явления и определить, как ее следует интерпретировать его в данный момент времени. Учитывая, что наиболее значимыми обстоятельствами на данном этапе толкования являются обстоятельства юридического (законодательного) плана, дальнейшее исследование предлагаем проводить именно в этом аспекте, не оставляя однако, без внимания и исторические обстоятельства политического характера, обусловленные существующей политической системой общества, местом и ролью в ней государства и его органов.

Генетически истоки публичного интереса связаны с появлением государства и общества. Так, известная классификация, предложенная римским исследователем Ульпианом, предусматривает, что «публичное право относится к положению Римского государства, частное относится к пользе отдельных лиц».[94] Для древнеримского права также характерно было наличие частных (action private) и народных исков (action populares). Последний вид исков мог быть предъявлен гражданином как представителем государства в случае нарушения общественных интересов. Вместе с тем, защита публичных интересов народными исками предполагала защиту не только интересов общества (крупных социальных групп и т.д.), но и защиту тех частных

[94] Дигесты Юстиниана. Том I. Книги I- IV. Перевод с латинского; От. ред. Л.Л.Кофанов, М., «Статут», 2002. С.83.

интересов, которые не могли быть защищены их непосредственными носителями в силу определенных причин. По утверждению Е.В.Салогубовой, поводом для предъявления народного иска служила защита частного интереса лица, пострадавшего от недобросовестных кредиторов, либо недобросовестность опекунов. Истец в делах такого рода представлялся как бы органом государства, защитником права вообще. Штрафы, взысканные по народным искам, поступали либо в казну государству, либо эта сумма передавалась истцу как вознаграждение.[95]

Таким образом, изначально публичный интерес включал в себя интерес государства и общества, а также часть тех частных интересов, которые не могли быть защищены их непосредственными носителями в силу определенных причин. Защитниками таких интересов выступали как специально назначенные государством лица (например, прокураторы в римском формулярном процессе), так и частные граждане, выступающие от имени государства как защитники во имя закона.

Однако ни одно сообщество не может существовать без установления определенного порядка (правопорядка), отражающего интересы всех его членов. Таким порядком сначала можно считать правовой обычай, а по мере возникновения государства – закон, являющийся мерилом поведения субъектов в обществе и непосредственно регулирующий отношения в нем. И поэтому правовой порядок возможен только в обществе, исполняющем закон. В противном же случае речь можно вести об анархии и беззаконии, где одинаково страдают и публичные, и частные интересы.

Необходимость исполнения законов и поиск механизмов, призванных контролировать этот процесс, всегда являлись для российской действительности первостепенной задачей, так как безразличное отношение к закону давно уже стало свойством русской натуры. А.И.Герцен писал, что «жить в России и не нарушать законов нельзя. Русский, какого бы звания он ни был, обходит или нарушает закон всюду, где это можно сделать безнаказанно;

---

[95] Салогубова Е.В. Римский гражданский процесс. М., 2002. С. 93.

совершенно также поступает и правительство».[96] Наиболее остро эту необходимость осознал Петр I, впервые создавший органы, специально предназначенные для контроля и надзора за соблюдением законов, наличие которых диктовала объективная реальность, так как чиновничий бюрократизм постепенно становился силой, опасной для государства и общества. В рамках проводимого нами исследования наиболее значимыми из таких органов являлись органы фискалата и прокуратуры.

Создание Петром I в марте 1711 г. фискальной службы в России преследовало своей задачей «над всеми делами тайно надсматривать и проведывать про неправый суд, також - в сборе казны и прочего».[97] Выраженная таким образом в петровском Указе задача органов фискалата выражалась в целом ряде действий, направленных на «…взыскание всех безгласных дел, т.е.: 1) всякие преступления указам; 2) всякие взятки и кражу казны и прочее, что ко вреду государственного интереса быть может, каково бы оное имени не было; 3) також и прочие дела народные, за которые нет «челобитчика», с указанием и примеров таких дел».[98]

Таким образом, задача фискалов, по выражению Н.В. Муравьева, была ограничена пределами узко понимаемого публичного интереса: это дела царские, государственные, казенные в тесном смысле, или безгласные.[99] Дела, касающиеся частного интереса, по которым можно было определить потерпевшего, были изъяты из ведения фискалов, и более того, им было запрещено под угрозой штрафов явно или тайно иметь отношение к таким делам. Законодатель строго заботился о том, чтобы фискалы не вмешивались в «челобитчиковы дела», в которые фискалам «велено было не вступать, а ведаться челобитчикам самим, также и в неправом суде вершение на судью в сенате им, челобитчикам бить челом самим же, а фискалам до того дела нет».[100]

---

[96] Герцен А.И. Собр. соч.Т.7,М.,1950. С.251.
[97] Полное собрание законов Российской империи. Т. IV,.№ 2331.
[98] Полное собрание законов Российской империи. Т. IV.,№ 2786.
[99] Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. М.,1889.С.253-254.
[100] Полное собрание законов Российской империи. 24 апреля 1713 г., № 2669.

Только в случае, если в частном деле усматривался прямой ущерб интересу государства, деятельность фискалов в нем была оправдана.

Однако методы, с помощью которых фискалы добивались поставленных перед ними задач, явная непопулярность фискальной службы среди населения, царившее в ней взяточничество и казнокрадство, против которого в принципе и должны были бороться фискалы, привело в дальнейшем к упразднению данной службы. Это же обстоятельство послужило импульсом для поиска наиболее оптимальных форм контроля, которыми стали органы прокуратуры.

Появившийся в январе 1722 года институт органов прокуратуры как «око государево» и «стряпчий о делах государевых» рассматривался Петром I также как орган надзорного типа при всех государственных учреждениях (в том числе и в судебном ведомстве) и в Сенате.[101]

Главной задачей прокуроров становился надзор за деятельностью тех учреждений, при которых они состояли, без вмешательства в их деятельность. Прокуроры не участвовали непосредственно в судебном процессе. В соответствии с нормами Указа Петра I от 18 января 1722 года, прокурорский надзор за делами судебного ведомства заключался, «во-первых, в том, чтобы «накрепко смотреть» за аккуратным посещением чиновниками мест их службы и надлежащим по времени сидением их за делами; во-вторых, в том, чтобы для решения дел установленные сроки строго соблюдались, и дела шли производством безволокитно», в-третьих, в том, чтобы соблюдались сенатские указы; и наконец, в том, чтобы особенно это соблюдалось в делах челобитчиковых, колодничьих и интересных (делах казны)».[102] Исходя из предназначения органов прокуратуры («око государево», «стряпчий о делах государевых»), в сфере судебного ведомства их деятельность заключалась в необходимости соблюдения законов при отправлении правосудия, и особенно в делах, касающихся казенного (государственного) интереса.

---

[101] Единого мнения о модели зарубежной прокуратуры, являющейся прообразом российской прокуратуры, в научной литературе отсутствует. Одними авторами истоки зарождения данного органа усматриваются в деятельности французской прокуратуры, другими в деятельность шведского омбудсмена. (Подробнее об этом см.: Казанцев С.М. История царской прокуратуры. СПб., 1993. С. 29-32.

[102] Веретенников В.И. Очерки истории генерал – прокуратуры в России до Екатерининского времени. Харьков, 1915. С 233.

Н.В.Муравьев прямо указывает, что «в круг ведения губернских прокуроров входили и фискальные, финансовые дела, за которыми они должны были «иметь крепкое смотрение, выражавшееся в наблюдении за безнедоимочным и правильным собиранием казенных доходов, за безубыточным для казны производством по подрядам и откупам, за верностью финансовой отчетности и проч., везде с обязанностью «безо всякой оплошки, усматривать к лучшей казенной пользе». Поставленный на страже казенной выгоды и в обширном и в тесном материальном смысле, губернский прокурор был обязан «все доношения, от кого бы не шли, касающиеся интереса Императорского Величества, принимать и инстиговать».[103]

Вместе с тем нельзя не учитывать, что в данный исторический период в России складывается абсолютная монархия, что предопределяет широкую экспансию государства, его вторжение во все сферы общественной и частной жизни. Идеология «абсолютизма» предполагала стремление молодого императора контролировать все. Так, не случайно Петровские указы предписывали населению, когда гасить свет, какие танцы танцевать на ассамблеях, брить бороды или не брить и т.д. Являясь абсолютным монархом, Петр I был убежден в том, что он хорошо знает, чего хотят его подданные, считая, что все от него исходящее направлено на благо государства и народа. И поэтому законы, им созданные, учреждения, появившиеся по его воле, - это «фортеция правды».[104] Такое понимание Петром I своего государственного служения выразилось в издании 17 апреля 1722 года царского указа «О хранении прав гражданских». Нормами данного указа устанавливалось: «Понеже ничто так по управлению государством есть, как крепкое хранение прав гражданских, понеже всуе законы писать, когда их не хранить, или ими играть как в карты, прибирая масть к масти... Кто сей наш Указ преступит под какой отговоркою... тот, яко нарушитель прав государственных и противник власти, казнен будет смерти, без всякой пощады. И чтоб никто не надеялся ни

[103] Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. М.,1889.С.285.
[104] Буганов В.И. Петр Великий и его время. М.,1989.С..3-6,184-187.

на какие свои заслуги, ежели в вину попадет».[105] Это позволяет сделать вывод, что нарушение гражданских (частных) прав приравнивалось к нарушению прав государственных и автоматически приводило в действие правозащитный механизм органов прокуратуры. По мнению автора, это послужило в дальнейшем основой формирования института участия прокурора в гражданском процессе.

Таким образом, господствующая в то время государственная идея предполагала понимание публичного интереса только как государственного интереса (интереса монарха), и в деятельности органов прокуратуры заключалась в осуществлении надзора за исполнением законов в делах, главным образом, касающихся интересов государства (интересов монарха), и делах, в которых могли быть нарушены права граждан, предоставленные им монархом (законом).

В этой связи можно согласиться с мнением С.М.Казанцева о том, что в России возник институт надзора, который хотя и получил французское название, однако был создан не по образу и подобию французской прокуратуры, а явился результатом творчества Петра I и включал элементы французской прокуратуры, шведских омбудсменов и немецких фискалов, и чисто русские изобретения.[106]

В дальнейшем роль прокуратуры в государственном механизме изменялась в значительной степени и, безусловно, это было связано с теми историческим личностями, в руках которых находилась власть, с их взглядами на систему государственного устройства и положение данного органа в этой системе.[107] Здесь значительное внимание необходимо уделить личности Екатерины II, во времена правления которой, в результате проводимых ею административной и судебной реформ, прокуроры непосредственно стали участвовать в судебной деятельности.

---

[105] Соловьев С.М.История России с древнейших времен.Т.18.М., 1993.С. 441.
[106] Казанцев С.М.История царской прокуратуры. СПб.,1993. С. 134.
[107] Более подробно см.: Казанцев С.М. Прокуратура Российской империи: историко-правовое исследование. Дисс. ....док-ра. юрид. наук. СПб., 2003. С.143-193.

7 ноября 1775 года Екатериной II было издано «Учреждение для управления губернией Всероссийской Империи», устанавливающее проведение в стране губернской реформы.[108] Данный правовой акт содержал специальную главу «О прокурорской и стряпческой должности». В ходе проводимой реформы изменениям подверглись как функции, так и система органов прокуратуры. В организацию органов прокуратуры был введен новый институт - «стряпчих», являющихся не только помощниками, но и советниками прокуроров, прежде всего по судебным делам. Согласно статьи 404 «Учреждения для управления губернией Всероссийской Империи» «..губернские прокуроры и губернские стряпчие смотрят и бдение имеют о сохранении везде всякого порядка, законами определенного, и в производстве и отправлении самих дел. Они сохраняют целостность власти установленной и интереса императорского величества, наблюдают, чтобы запрещенных сборов с народа никто не собирал, и долг имеют истреблять всюду зловредные взятки».[109]

Также Учреждением для управления губернией впервые было предусмотрено непосредственное участие прокурора в судебном процессе. Причем такое участие было предусмотрено в двух формах - в форме дачи заключений и самостоятельного «вчинения исков».

На основании письменных заключений прокуроров стряпчие действовали по интересным (казенным) делам. Как указывает Н.В.Муравьев, существенным признаком прокурорского участия в делах служит публичный «казенный» или общественный его характер; только в нарушении чисто частных прав прокуроры не вступаются, присутствие же в частном деле какого-либо публичного элемента (казенного или общественного) уже требует их заключения.[110]

Самостоятельное «вчинение исков», когда прокуроры выступали в качестве истца, предусматривалось по следующим категориям дел: 1) о всех преступлениях по должности; 2) о делах, сопряженных с казенным интересом;

---

[108] Полное собрание законов Российской Империи. Второе собрание, Т.20.,СПб, 1830. С.228-304.

[109] Полное собрание законов Российской империи (1775-1780), Т.20, 1830. С.279-280.

[110] Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности.М.,1889. С. 304.

3) о безгласных уголовных делах и 4) о гражданских частных делах, нуждающихся в правительственной защите, как например, дела малолетних, не имеющих опекунов и другие подобные. Им также поручалось ведение имущественных дел всех общественных юридических лиц, не имеющих особых поверенных, каковыми являлись тяжбенные дела городских обществ, церквей, монастырей и проч.[111] Необходимо отметить, что данная форма участия прокурора в гражданском процессе, выражающаяся в необходимости представительства не только казенных интересов, но и интересов лиц, нуждающихся в правительственном попечении, была сходна с аналогичной формой участия прокуроров во Франции. Участие французских прокуроров в гражданском процессе также предполагалось в двух формах – дача заключения и вступление в процесс в качестве истца. Как правило, прокурор вступал в процесс, как сторона, незаинтересованная в исходе дела (partie jointe), представляя суду заключение. Такое участие было поставлено не только в зависимость от мнения прокурора, но и суда, в связи с чем могло быть отнесено ко всем без исключения категориям дел. Однако существовал круг дел, по которым заключение французского прокурора являлось обязательными. К их числу относились дела, касающиеся общественного порядка, государства, доменов, общин, общественных учреждений, завещаний и даров в пользу бедных, актов гражданского состояния, опеки несовершеннолетних, отсутствующих, безумных, дел брачных и вопросов подсудности. Вторая форма участия прокурора, используемая в качестве исключения, предполагала его вступление в процесс в качестве истца (partie principale) по делам, предметом которых является любое публичное право, осуществление которого не зависело от воли частных лиц.

Н.В. Муравьев указывал, что «французская юриспруденция выработала по этому поводу целую «теорию общественного порядка» (theorie de l´ordre public), защищаемого прокуратурой при каждом случае его нарушения»,…согласно

[111]Муравьев Н.В. Указ. соч. С. 309.

которой, …. «…все, о чем в законах постановлено ради общественного порядка (государственной пользы, общего блага и проч.), все, что поэтому не может быть окончательно разрешено соглашением частных лиц между собой, чем они не могут распорядиться по своей частной воле или усмотрению (quod voluntare privatorum mutari non potest), - все это подлежит ведению суда не иначе, как с участием прокуратуры.[112]

В связи с упразднением должностей стряпчих в период правления Павла I, их функции по представительству государственных (казенных) интересов были переданы прокурорам, что только укрепило их положение в гражданском судопроизводстве.

Прокурорский надзор по Своду Законов Российской Империи не претерпел существенных изменений. Выдержав до Судебной реформы 1864 года три редакции (1932,1842,1857 г.г.), он не только не утратил положений, посвященных прокуратуре, но и увеличил их за счет незначительных уточнений и детализации, которые, впрочем, не вносили принципиальных изменений в деятельность данного органа. В соответствии с нормами данного законодательного акта прокурорский надзор имел три направления: 1) охранение общего благоустройства в губернии; 2) казенные дела; 3) суд и расправа, и в общем продолжал выражать концепцию защиты прокурором публичного интереса путем надзора за исполнением законов преимущественно в делах, касающихся казенного (государственного) и общественного интереса.

К середине XIX века потребность в проведении реформ в обществе стала очевидной. Существующая судебная система изживала себя и становилась тормозом общественного развития. Нарастающий интерес общественности к идеям конституционализма и начавшаяся кодификация законодательства, вызвало к жизни дискуссию о дуализме права.[113] Отсутствие в законодательстве легального определения понятия «публичный интерес» вместе с тем не умаляло

---

[112] Муравьев Н.В. Указ. соч. С.7.

[113] Подробнее см.: Муромцев С.А. Определение и основное разделение права, Издательский Дом С.-Петерб. ун-та, Издательство юридического факультета СПбГУ, 2004. С 168-199; Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М., 1995. С. 9; Черепахин Б.Б. К вопросу о частном и публичном праве //Х сб. трудов профессоров и преподавателей Иркутского гос. ун-та. Иркутск, 1926. С. 8-35, а также Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. М., 1995. С. 2-8.

его значимости для правоприменителей. Так, например, в сфере гражданского права и процесса критерий защиты интересов стал закладываться в основу компетенции судебного ведомства. Г.Ф. Шершеневич указывал, что различие публичного и частного права имеет не только теоретическое, но и практическое значение: по ст. 1 уст. гражд. суд., всякий спор о праве гражданском подлежит разрешению судебных установлений, следовательно, чтобы определить подсудность гражданского суда и отграничить его компетенцию от ведомства уголовного суда и администрации, необходимо иметь понятие о гражданском праве.[114]

Частное (гражданское) право дореволюционными исследователями рассматривалось как система норм, регулирующих на основе равенства частные отношения отдельных лиц в обществе. Причем этими отдельными лицами рассматривались не только организации и граждане, но и государство (казна), как особый субъект гражданского оборота – публичное юридическое лицо. Для публичного права, наоборот, характерным было понятие государства, как политического союза во внешних и внутренних отношениях, не предполагающих равенство субъектов.

Таким образом, следуя древнеримской классификации в вопросе разграничения права, публичный интерес следовало понимать как интерес государства, деятельность которого направлена на удовлетворение как собственных, суверенных (государственных) интересов, так и интересов общества. Вместе с тем, в полемике взглядов на разграничение системы права некоторыми исследователями высказывалась мысль о том, что провести разграничительную черту между публичным и частным правом нельзя, так как они переходят из одного в другое.[115]

Проявление публичных начал в частных правоотношениях в условиях существования дуализма права выражалось в двух следующих аспектах. Во-первых, проблема дуализма права неизбежно ставила вопрос о гражданской

[114] Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М., 1995. С. 9.
[115] Кавелин К.Д. Права и обязанности по имуществам и обязательствам. СПб, 1879. С.2.

правосубъектности государства и его понятии как участника гражданско-правовых отношений, так как именно в государстве как частноправовом субъекте тесным образом переплетаются частные и публичные элементы, в связи с тем, что: «…все, представляющее государственное единство, существует бок о бок с частными, приватными элементами, беспрерывно с ними соприкасается и, действуя на них, само, в свою очередь, испытывает на себе их действие».[116] Этот факт в значительной степени осложняет возможность получения однозначного ответа на вопрос о том, является ли, или должно являться государство, являющееся, как мы выяснили, носителем публичного интереса, субъектом частного права, а в более обширном смысле определяет смысловое содержание публичного интереса. Большинство дореволюционных цивилистов признавали государство участником гражданско-правовых отношений – юридическим лицом, называя его в этом качестве казной, но казна была особым юридическим лицом – публичным.[117]

Во-вторых, проявление публичных начал в гражданском обороте выражалось еще и в возможности, в силу провозглашенного принципа равенства, обеспечения доступа к судебной защите тех носителей частных интересов, которые не могут осуществить такую защиту самостоятельно в силу определенных причин. Понимание общесоциальной сущности государства предполагает необходимость защиты таких частных интересов и в силу этого относит указанные интересы к сфере публичного (т.е. в данном контексте небезразличного государству) интереса. В связи с чем данное обстоятельство необходимо учитывать при понимании публичного интереса, как предмета судебной защиты.

Таким образом, можно констатировать, что при безусловном и явном доминировании частного интереса в гражданском праве проявление публично-правовых начал (публичного интереса) было существенно ограничено и выражалось в присутствии казенного (имущественного) интереса государства,

---

[116] Кавелин К.Д. Что есть гражданское право и где его пределы. Полное собрание сочинений.Т.4: Этнография и правоведение с примечаниями проф. Д.А.Корсакова. СПб., 1900. С. 775.
[117] См.: Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М., 1911. С. 122.

как участника частно-правовых отношений и тех частных интересов, которые в силу определенных причин не могли быть защищены их носителями, в силу чего должны были состоять под особым покровительством закона вследствие неравенства сторон.

Судебная реформа, в корне изменив судоустройство, провозгласила независимость судебной власти, отделив ее от власти административных и законодательных органов, и установила новые принципы процесса: гласность, состязательность, устность. Указанные обстоятельства повлекли за собой и преобразование прокурорского надзора, суть которого стала ограничиваться исключительно судебной областью. Претерпела изменения и структура органов прокуратуры. На смену ликвидированной губернской прокуратуры пришли прокуроры судов.

Вопрос участия прокурора в гражданском процессе в период разработки Устава гражданского судопроизводства 1864 года являлся предметом серьезных дискуссий.[118] Так, предполагалось освободить прокурора от дачи заключения по всем частным гражданским делам, нуждающимся в правительственной защите и ограничить его участие только делами, сопряженными с казенным интересом. Однако данные предложения были отвергнуты на том основании, что в этом случае прокурор будет «…смотреть на себя не как на хранителя силы и точного разума закона, а как на защитника прав казны, как на адвоката, для которого всегда важнее достигнуть решения дела в пользу своего клиента, чем разъяснить силу закона и охранить правильное его применение».[119] Не случайно редакторы Устава гражданского

---

[118] Подробнее об этом см.: Казанцев С.М. История царской прокуратуры.-СПб.: Издательство С-Петербургского университета, 1993. С. 196-198.

[119] Подробнее см.: Устав гражданского судопроизводства с законодательными мотивами, разъяснениями правительствующего Сената и комментариями русских юристов. Составитель И.М.Тютрюмов. С.-Петербург, 1910.С.343.

Здесь автору представляется уместным провести одну историческую параллель, так как аналогичная дискуссия о месте прокурора в гражданском процессе была поднята на страницах печати и в период принятия Гражданского процессуального кодекса РФ 2002 года при осуществлении Судебно - правовой реформы. Так, в редакции одного из проектов ГПК предлагалось упразднить такие полномочия прокурора как дача заключений по гражданским делам, возможность вступления в дело в любой стадии процесса, полномочие на принесение кассационных жалоб и частных протестов и т.д. (подробнее см.: Степина Л. Проект ГПК РФ и роль прокурора в гражданском судопроизводстве //Законность, 2001. № 7. С. 40-43). Представители политических кругов участие прокурора в гражданском процессе вообще считали «юридическим атавизмом» и на этом основании предлагали

судопроизводства указывали, что «состязательный процесс не представляет достаточного обеспечения в достижении истины, если бы при суде не было бы кроме судей – представителей точного разума - действующих узаконений и защитника во имя закона тех лиц, юридических и физических, кои по естественному порядку вещей не могут по положению своему принимать участие в деле». Прокурор обязан «одинаково защищать не права лиц или ведомств, а самую силу закона и только в том смысле, в коем судья по своему значению в состязательном процессе не имел бы права сделать непосредственно от себя какого – либо указания».[120]

Деятельность прокуроров в гражданском судопроизводстве в большинстве своем ограничивалась дачей заключений. Так, в соответствии со ст. 343 Устава гражданского судопроизводства заключение прокурора предусматривалось по: делам казенного управления; земских учреждений, городских и сельских обществ; делам лиц, не достигших совершеннолетия, безвестно отсутствующих, глухонемых и умалишенных; по вопросам подсудности пререкания между судебными и административными органами, об устранении судей; по спорам о подлоге документов и вообще в случаях, когда в гражданском деле обнаруживаются обстоятельства, подлежащие рассмотрению суда уголовного; по просьбам о выдаче свидетельства на право бедности (как основание для освобождения от судебных издержек); по делам брачным и о законности рождения. Заключение прокурора излагалось устно после прений сторон и находило свое отражение в протоколе судебного заседания и судебном решении.

В делах казны Устав гражданского судопроизводства предоставлял прокурору право входить с ходатайством об отмене решения (ст. 1294), а в тех

исключить возможность его участия в рассмотрении гражданских дел судом (подробнее см.: Похмелкин В. Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел – юридический атавизм //Российская юстиция. 2001.№ 5. С.6). Надо заметить, что не все высказанные «предложения» нашли свое закрепление в нормах действующего гражданского процессуального законодательства. Достаточно радикально подойдя к вопросу о необходимости ограничения участия прокурора в гражданском процессе, современный законодатель очень скоро осознал поспешность такого поступка и в дальнейшем вынужден был несколько расширить рамки прокурорского участия в гражданском процессе.

[120] Судебные уставы с изложениями рассуждений, на коих они основаны. Издание государственной канцелярии. Ч. 1.СПб., 1861. С.178-179.

случаях, когда не было ответчика по определенной категории дел (брачным и о законности рождения, а также по делам о признании лиц умалишенными), прокурор участвовал с правами стороны, в том числе с правом обжалования судебных решений. По делам о признании лиц безвестно отсутствующими, а также об исправлении актов гражданского состояния, прокурор, помимо дачи заключения, имел право возбуждения дела.

Таким образом, Судебная реформа существенно ограничив круг поднадзорных дел, с точки зрения законодателя продолжала последовательно придерживаться именно «публичной миссии» прокурора в гражданском процессе, выражавшейся в данном случае в даче прокурором заключений по наиболее важным для законодателя делам.

Изменение политической ситуации в стране вследствие роста революционных настроений в обществе, когда прокуратура должна была отдавать много сил борьбе с появляющимися в обществе террористическим настроениями, а также возрастание роли прокуратуры в уголовном судопроизводстве, привело к тому, что в начале XX века ее деятельность в гражданском процессе подверглась серьезной критике. По отзывам ученых и судебных деятелей, участие прокурора в гражданском процессе не приобрело того важного значения, которое ему придавал законодатель, превратившись «в пустую формальность, тягостную для прокуроров, ненужную для суда и смешную в глазах публики».[121]

Критика существования, как тогда выражались, «бесполезного» института участия прокурорских заключений привела к тому, что в ходе проведения работ по совершенствованию судебного законодательства ст. 343 Устава гражданского судопроизводства претерпела существенные изменения,[122] и в

---

[121] Васьковский Е. Недостатки Устава гражданского судопроизводства //Журнал юридического общества. СПб., 1895, Кн. 1.С. 29, также см.: Фукс В.Я. Кассационные департаменты Сената //Журнал Министерства юстиции. 1916. № 4.С. 54; Юренев П. Об участии прокурорского надзора в гражданских делах //Журнал гражданского и торгового права.1871, Кн. 4.С. 770, 771; Исаченко В.Л. Гражданский процесс: Практический комментарий. Т.1. Минск, 1890.С. 848.

[122] Подробнее об этом см.: Казанцев С.М.История царской прокуратуры. СПб.: Издательство С-Петербурского университета, 1993.С. 202-211.

редакции закона от 09 мая 1911 года[123] сохранила следующие случаи участия прокурора в гражданском процессе путем дачи заключения: по вопросам пререкания между судебными и правительственными установлениями; по спорам о подлоге документов и в случаях, когда в гражданском деле обнаруживаются обстоятельства, подлежащие рассмотрению уголовного суда; по делам брачным и законности рождения, когда в них нет ответчика; по делам о взыскании вознаграждения за вред и убытки, причиненные распоряжениями должностных лиц административных и судебных ведомств.

Таким образом, Судебные уставы 1864 года существенно изменили как сферу действия, так и методы осуществления прокурорского надзора. Ограничив существо прокурорского надзора только судебной областью, в сфере гражданского судопроизводства Судебные уставы придали прокурорскому надзору второстепенный характер. Отсутствие необходимых полномочий, позволяющих прокурору осуществлять защиту закона, в конечном итоге не способствовало вынесению законных и обоснованных судебных решений и свело положение прокурора к роли юрисконсульта.

В таком виде деятельность органов прокуратуры была сохранена до Октябрьской революции.

Подводя промежуточный итог изложенному выше, автор констатирует, что с момента появления в России органов прокуратуры вся их деятельность была направлена на защиту публичного интереса. Защищая государственные (казенные) интересы, интересы монарха, интересы общей пользы, органы прокуратуры в первую очередь защищают интересы закона, как основы благосостояния общества, т.е. интересы публичные. Как совершенно справедливо указывал Н.В.Муравьев, большая часть законов касается прав и выгод государства и общества и поэтому «прокурор – блюститель законов естественно служит в то же время и представителем публичных интересов… и в том же публичном интересе действует прокурор и в гражданском процессе, когда отстаивает или разъясняет публичные права государства или лиц

[123] Собрание узаконений. 1911. № 99. Ст. 913.

(физических или юридических), которые нуждаются в особом его попечении по своей юридической беспомощности».[124]

Вместе с тем, проведенный исторический анализ позволяет констатировать, что доминирование государственного (публичного) интереса в правосознании законодателя, либо наоборот, ослабление его роли, в первую очередь предопределялось существующим политическим режимом, что сразу же накладывало отпечаток на его содержание, а это, в свою очередь, находило свое отражение в деятельности органов прокуратуры – от неограниченного прокурорского надзора в эпоху петровских преобразований, до существенного его ограничения в период Судебной реформы 1864 года, характеризующийся заметным усилением роли частного интереса.

Коренные изменения, произошедшие в обществе после Октябрьской революции 1917 года, повлекли за собой и принципиально новое построение правовой системы.

Органы дореволюционной прокуратуры были ликвидированы большевиками Декретом Совета народных комиссаров РСФСР «О суде» № 1 от 24 ноября 1917 г.[125] и их функции были переданы различным учреждениям Советского государства - Всероссийскому Центральному Исполнительному Комитету (ВЦИК), как высшему органу власти в стране, Рабоче-Крестьянской инспекции (РКИ), Народному Комиссариату государственного контроля и его местным органами, ВЧК, Народному комиссариату юстиции. Однако их деятельность не смогла достичь единого понимания и исполнения законов на всей территории страны, и перед действующей властью встал вопрос о необходимости наличия специального надзорного органа.

Действующая в тот период правовая система, состоящая в большинстве своем из декретов и решений чрезвычайных органов, провозглашавших своим основным лозунгом «достижение революционной законности», не могла обеспечить единообразия в государственном управлении и стабильности

[124] Муравьев Н.В. Указ. соч. С. 6-7.
[125] Собраний узаконений РСФСР. 1917. № 4. С. 50.

государственной власти. На практике многие работники советских органов стали понимать закон, как целесообразное распоряжение властью. Рост бюрократического аппарата достиг гигантских масштабов, а неподчинение закону лиц, которые этот закон должны были исполнять, грозило вылиться в анархию и беззаконие.

Можно утверждать, что в это время сложились в целом «сходные с петровским периодом реформ социально-политические условия с точки зрения общих закономерностей функционирования и тенденций развития государственного аппарата».[126] Все это было усилено еще и существующей идеологией, предполагающей неограниченное вмешательство тоталитарного государства в любые частные отношения.[127] Указанные обстоятельства предопределили потребность в создании специального органа, осуществляющего от имени государства повсеместный надзор за исполнением законов в стране, которым и стала советская прокуратура. В период разработки Положения о прокурорском надзоре острую дискуссию вызывал только один вопрос – о возможности подчинения органов прокуратуры местным губернским исполкомам или существование ее в качестве самостоятельного и независимого надзирающего органа, который нашел свое разрешение в письме В.Ленина «О «двойном» подчинении и законности»,[128] предполагающем необходимость централизованного построения прокуратуры, призванной обеспечить единую законность в стране.

Но вместе с тем, вопрос о неоправданном вмешательстве прокуратуры в частные дела практически не встречал возражений. Так, прокуратура имела право вмешиваться в «отношения мужа и жены, если там происходило нарушение закона», «каждый трудящийся страны должен был знать и понимать, что именно в лице прокурора он всегда имеет первого и самого

---

[126]Костенко Н.И.Место прокуратуры в государственном механизме //Государство и право. 1995. № 11. С.13.

[127] Стремясь законодательным путем регламентировать частную жизнь, тоталитарное государство часто устанавливало возможность взимания незаконных штрафов, не установленных законом повинностей, нарушало имущественные права граждан. Зачастую случаи вмешательства государства в частные отношения принимали комический характер. Так, например, запрещались танцы «кроме гопака, русской и барыни, как непосредственно влекущие за собой алименты» //См.подробнее Макеев В., Лаговнер Н. На страже революционной законности (очерки работы прокуратуры РСФСР за 1922-1925 г.г.. М., 1926.С.62.

[128] Ленин В.И. Полное собрание сочинений. М.,1970,Изд-во Политической литературы,Изд.5-е,Т.45.С.197-201.

близкого защитника и охранителя его интересов».[129] В реальности это выражалось в том, что прокуратура, являясь, по сути, разновидностью партийного контроля, последовательно проводила в жизнь существующие идеологические установки.

После принятия в мае 1922 года ВЦИК Положения о прокурорском надзоре[130] в стране была образована советская прокуратура, основной задачей которой являлся надзор от имени государства за законностью действий всех органов власти, государственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений.[131]

Прямого указания об участии органов прокуратуры в гражданском процессе данное Положение не содержало. Этот недостаток законодательного регулирования был учтен в дальнейшем при принятии в ноябре 1922 года Положения о судоустройстве РСФСР,[132] предусматривающего участие прокуроров в гражданском процессе в порядке, установленном соответствующими статьями ГПК, путем участия в судебных заседаниях по неограниченному кругу дел, истребования производства по ним в порядке надзора и опротестования судебных решений и кассационных определений по этим делам.

Таким образом, практически с первых лет существования органов советской прокуратуры наметилась тенденция к расширению их функций. Принятие в период с 1922-1923 г.г. основных законодательных актов в сфере как материального, так и процессуального права лишь законодательно закрепило наметившиеся тенденции. Так, Гражданский процессуальный кодекс РСФСР

---

[129]Пилявский С. К вопросу о работе прокуратуры по общему надзору. //Еженедельник Советской юстиции.1924.№ 10.С.244-246.

[130] Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 44. Ст. 539.

[131] Здесь автору представляется уместным отметить, что такое же назначение органов прокуратуры было сформулировано и при Петре I – «наблюдение за точным и единообразным исполнением законов в Российской Империи», что позволяет нам присоединиться к точке зрения исследователей, рассматривающих создание советской прокуратуры как попытку интегрировать функции дореформенной и пореформенной российской прокуратуры, преодолеть односторонность реформы 1864 г. Положение о прокурорском надзоре, по их мнению, восстанавливало российскую модель прокуратуры петровского времени. (См. Бессарабов В.Г. Правозащитная деятельность российской прокуратуры (1722-2000 г.г.): история, события, люди, М., 2003. С. 128.

[132] Собрание узаконений РСФСР. 1923. № 18. Ст. 481.

1923 года закрепил процессуальное право прокурора инициировать возбуждение производства по гражданскому делу в суде путем предъявления иска или вступления в процесс для дачи заключения по любому делу в любой его стадии, если, по его мнению, этого требовала охрана интересов государства или трудящихся масс (ст. 2 ГПК РСФСР[133]), сформировав тем самым определенный механизм участия прокурора в гражданском судопроизводстве. Последовательно проводя указание Ленина о расширении вмешательства государства в частноправовые отношения, составители первого советского процессуального кодекса зафиксировали господствующую тогда идею, что нашло свое отражение в концепции участия прокурора в гражданском процессе.

Советская правовая наука не уделяла достаточного внимания проблеме дуализма права ни в период политики «военного коммунизма», ни в период перехода страны к рыночным формам организации и регулирования, получившим название «новой экономической политики». Отрицание деления права на частное и публичное было основано в первую очередь на специфической организации социалистической экономики, основу которой должна была составить не частная, а государственная собственность. Вместе с тем, государство, признавая существование частного предпринимательства, но вместе с тем, не желая дальнейшего развития этих отношений, законодательным путем установило приоритет государственных (публичных) интересов над частными. Принятый в 1922 году Гражданский кодекс РСФСР закреплял как бы двойственную природу экономической системы. С одной стороны закреплялась свобода хозяйственной собственности, а с другой стороны, ряд статей Гражданского кодекса отдавал приоритет государственным интересам. Так, например, государство предоставляло защиту только тем гражданским правам, осуществление которых не шло вразрез с их социально -

[133] Собрание узаконений РСФСР. 1923. № 46-47. Ст. 478.

хозяйственным назначением, то есть с государственными и общественными интересами (ст. 1 ГК РСФСР[134]).

Таким образом, приоритетным направлением в правозащитной деятельности прокуратуры в гражданском процессе являлась защита интересов государства, а затем уже трудящихся масс, что было обусловлено существующей идеологией. Гипертрофированное понимание в праве публичного в праве определило концепцию прокурорского надзора, который в то время можно было понимать как повсеместный. Под эгидой «нарушения законности» он беззастенчиво вторгался в те области частных отношений, где государству, по сути, делать было нечего.

Продолжая последовательную политику в вопросе расширения публично-правовых начал, государство определяет возможность участия, помимо органов прокуратуры, еще и органов государства в гражданском процессе в целях защиты интересов государства и общества, соответствующие полномочия которых впервые были закреплены нормами процессуального законодательства. Первоначально ГПК РСФСР 1923 года не содержал конкретной нормы, предусматривающей участие в гражданском процессе органов государственного управления. Такая возможность основывалась на положениях статьи 172 ГПК, указывающей, что если во время судебного производства обнаруживается, что в исходе дела заинтересовано государственное учреждение или предприятие, не принимающее участие в деле, суд обязан известить его о производящемся деле, а также и прокурорский надзор.[135] Традиционно в теории гражданского процессуального права цель института участия органов государственного управления рассматривалась в контексте защиты прав и интересов «других лиц». Не оспаривая данного вывода, подтверждаемого как на доктринальном, так и на практическом уровне, автор вынуждена констатировать, что еще при разработке и обсуждении проекта ГПК указывалось, что нормы ст. 172 ГПК направлены на охрану,

[134] Собрание узаконений РСФСР 1922. № 71.Ст. 904.
[135] Собрание узаконений РСФСР.1923. № 46-47. Ст. 478.

прежде всего, интересов рабоче-крестьянского государства и трудящихся масс. Более подробно положение ст. 172 не конкретизировались.[136]

Принятая в 1936 г. Конституция СССР[137] ставила перед органами государственного управления задачу по обеспечению охраны государственного порядка, соблюдения законов, охраны прав граждан (ст. 97). И именно реализация указанной конституционной задачи накладывала отпечаток на всю их деятельность.

По мере того, как в юридической науке стал преобладать иной подход к пониманию заинтересованности, включающей в себя не только личный интерес заинтересованного лица к исходу дела, но и наличие государственного (служебного) интереса, из смысла ст. 172 ГПК стало усматриваться общее правовое основание и для привлечения в процесс органов государственного управления для дачи заключения по делу, что позволило выделять две формы их участия в процессе: предъявление иска и представление заключения.[138]

Таким образом, с первых дней своего существования советское государство строилось по принципу отрицания частного интереса и приоритета интереса публичного, который неразрывно отождествлялся в советское время с государственными и общенародными интересами. Безусловно, в тот исторический период в основу публичного интереса также был положен принцип законности, но только в тех формах и в тех пределах, которые были необходимы для поддержания правопорядка тоталитарного государства. Гипертрофия публичного во всех областях общественных отношений

---

[136] Доклад Гойхбарга и прения на 5 Всероссийском съезде деятелей Советской юстиции ///Сборник статей и материалов по гражданскому процессу за 1922-1924 г.г.. Составлен участниками семинара по гражданскому процессу В.Тадевосяном, Ф. Набока. Под ред. С.Прушицкого. М., 1925. С. 89, 93.

[137] Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК. 1936. № 283 от 16 декабря.

[138] Более подробно по данному вопросу см.: Клейнман А.Ф. Участие третьих лиц в гражданском процессе. Иркутск, 1927, с. 19-20; Гурвич М.А. Лекции по советскому гражданскому процессу. ВЮЗИ.М., 1950. С. 63; Добровольский А.А.Участие органов государственного управления в советском гражданском процессе. М., Госюриздат, 1958. С. 8, 120; Каллистратова Р.Ф. Институт «особого участия» государственных и общественных организаций в советском гражданском процессе. Автореф. дисс. …канд. юрид. наук. М., 1954. С.8; Каллистратова Р.Ф. Институт «особого участия» государственных и общественных организаций в советском гражданском процессе. Ученые записки ВИЮН,1958,№ 8.С.90; Козлов А.Ф. Участие органов государственного управления и технических инспекций ЦК профсоюзов в советском гражданском процессе в форме дачи заключений //Сборник вопросов гражданского, трудового права и гражданского процесса. Ученые записки Свердловского юридического института.М.,1957, Т.5. С. 188-189; Шакарян М.С. Участие в советском гражданском процессе органов государственного управления. Лекция для студентов.М.,1978.С.4-5; Туманова Л.В. Лица, участвующие в деле в целях защиты публично-правового интереса. Тверь, 2001.С.89.

расширила границы прокурорского участия в гражданском процессе, обосновывая это необходимостью защиты интересов государства и общества, и предопределила возможность участия в гражданском процессе ряда государственных органов, деятельность которых также была нацелена на защиту публичного интереса и рассматривалась как одно из ключевых отличий советского гражданского процесса от буржуазного.[139]

В дальнейшем данная концепция участия прокурора в гражданском процессе была полностью перенесена и в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР 1964 г.,[140] отдавший приоритет защите именно публичного интереса. Охрана общественного и государственного строя СССР, социалистической системы хозяйствования и социалистической собственности впервые была отнесена к целям гражданского судопроизводства (ст.2 ГПК РСФСР) и осуществлялась наряду с прокуратурой множеством государственных органов (ст.ст. 41- 42 ГПК РСФСР).

Теория гражданского процессуального права придерживалась точки зрения, что общая цель и назначение судебной защиты состояла не только в обеспечении прав и интересов материально заинтересованных лиц, но также и интересов государства и общества, так как их интересы считались неразделимыми.[141] Такое понимание цели и назначения судебной защиты было обусловлено господствующей в то время идеей о приоритете блага целого, которым в данном случае выступало государство, над интересами индивида и выражалось в большинстве случаев в деятельности органов прокуратуры. Но вместе с тем, ученые-процессуалисты также единодушно поддерживали точку зрения о том, что защита государственного интереса предопределяет и цель деятельности в гражданском процессе органов государственного управления,

---

[139] Прокурорский надзор по гражданским делам /Отв. ред. А.Ф.Клейнман.М.,1968.С.3; Damaska M.R. The Faces of Justise and State Authority. A Comparative Approach to the Legal Process. New Haven, 1998, С.81; Каллистратова Р.Ф Институт «особого участия» государственных и общественных организаций в советском гражданском процессе. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1954. С.11-12.

[140] Ведомости Верховного Совета РСФРС , 1964, № 24, Ст. 407.

[141] См.: например: Шерстнева Н.С. Сочетание интересов детей с общественными интересами и их правовая охрана //Защита личных и общественных интересов в гражданском судопроизводстве. Калинин, 1985. С. 61-62; Кострова Н.М. Теория и практика взаимодействия гражданского процессуального и семейного права. Ростов, 1988. С. 112.

государственных предприятий, учреждений, организаций и отдельных граждан в порядке ст. 42 ГПК РСФСР и в случае дачи ими заключения по делу, так как они во всех случаях требовали защиты (охраны) государственного и общественного интереса, выступающего в единстве с личным.[142]

В дальнейшем неизменность господствующей идеологии только усиливала возможность защиты публичного интереса. Принятая Конституция СССР 1977 г. устанавливала создание «общенародного государства» на основе «руководящей и направляющей роли Коммунистической партии», закрепляя при этом возможность «использования гражданами прав и свобод только в случае, если это не наносит ущерба интересам общества и государства, правам других граждан». На деле же гарантированность основных гражданских прав и свобод на конституционном уровне являлась простым популистским лозунгом. Государство всеми силами способствовало претворению в жизнь идеи защиты государственного, общенародного интереса, что, например, в сфере гражданского судопроизводства выражалось в усилении положения общественности, а в большинстве своем органов прокуратуры. Так, только в Конституции 1977 года прокуратуре была отведена специальная самостоятельная глава XXI (ст. 164-168), в которой раскрывались основные принципы организации и деятельности органов прокуратуры. Впервые на органы прокуратуры был возложен «высший надзор» за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативами и иными общественными организациями, должностными лицами, а также гражданами, что в дальнейшем нашло свое отражение в Законе «О прокуратуре СССР», принятом 30 ноября 1979 г.[143]

---

[142] Гукасян Р.Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. Саратов, 1970. С.29; Туманова Л.В. Участие жилищных органов в гражданском судопроизводстве //Защита личных и общественных интересов в гражданском судопроизводстве. Калинин, 1985. С. 159.

[143] Ведомости ВС СССР, 1979, № 49, Ст. 843.

Так, помимо возможности обращения в суд в защиту прав и охраняемых законом интересов других лиц или вступления в дело в любой стадии процесса, если этого требовала охрана государственных и общественных интересов, участие прокурора было обязательным по ряду дел, четко определенных законодателем. Также необходимость участия в деле прокурора могла быть признана судом. Осуществление высшего надзора предполагало возможность должностных лиц органов прокуратуры, независимо от их участия в рассмотрении гражданского дела, требовать пересмотра принятого по делу судебного постановления путем принесения на него протеста, истребования из суда любого гражданского дела, решение по которому вступило в законную силу, приостановление решения суда. Производство по пересмотру судебных постановлений в порядке надзора осуществлялось исключительно по надзорным протестам должностных лиц суда и прокуратуры.

Таким образом, практически семидесятилетний период истории существовании советского государства характеризуется безраздельным господством публичного интереса во всех сферах жизни нашего общества. Так, в общем виде оценивая концепцию социалистического права, Рене Давид указывал, что в ней юридические нормы «призваны гарантировать политическую власть... Право – это не более, чем аспект политики, инструмент в руках господствующего класса. В этой концепции не остается места для частного права, которое претендовало бы на независимость от каких бы то ни было предвзятых мнений и политических обстоятельств».[144] Приоритет в необходимости защиты интересов государства и общества позволил максимально расширить границы участия в гражданском процессе особых субъектов – органов прокуратуры, ряда государственных органов, деятельность которых всегда направлена за защиту публичного интереса.

Последние два десятилетия, характеризующиеся коренными преобразованиями в жизни нашего общества, позволили по-новому посмотреть

---

[144] Давид Р. Основные правовые системы современности /Пер. с фр. и вст. статья В.А.Туманова.М., 1998.С. 242-243.

на вопросы участия прокурора в гражданском процессе. Изменившиеся в начале 90-х годов XX в. взгляды на право приводили к ситуациям неоправданного расширения границ частного права, когда государство вообще предлагалось низвести до роли «ночного сторожа», сводя его функции к поддержанию правопорядка и охране (защиты) частной собственности. Вновь принятый Гражданский кодекс РФ был провозглашен «своего рода Конституций гражданского общества». Предполагалось, что в частном праве, в отличие от публичного, человек сам, на основе своих естественных прав и в своих интересах строит свои юридические отношения, т.к. от него, а не от государства исходит все «юридическое».[145] Принятая Конституция РФ 1993 г.[146] последовательно провозглашала наметившиеся тенденции, закрепив на конституционном уровне принципы равенства всех перед законом и судом на основе принципов состязательности и равноправия.

В сложившихся обстоятельствах, при явном превалировании в праве частных начал роль прокурора в гражданском процессе стала существенно ограничиваться. Так, внесенные Федеральным законом от 7 августа 2000 г. № 120–ФЗ[147] в ГПК РСФСР изменения исключили возможность «высшего надзора» за судом органов прокуратуры, а «судебный надзор» стал именоваться «участием прокурора» в процессе.

Введенный в действие с 01 февраля 2003 г. ГПК РФ существенно ограничил полномочия прокурора, наделив его правом на обращение в суд в защиту прав, свобод и законных интересов в отношении узкой группы субъектов – Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, неопределенного круга лиц и граждан, которые с силу уважительных причин не могут сами обратиться в суд. В случаях, указанных в законе, прокурор вступал в процесс, возбужденный другими лицами, в целях дачи заключения. Принесение прокурором представлений о пересмотре судебных постановлений ставилось в зависимость от участия

---

[145] Алексеев С.С. Не просто право- частное право //Известия. 19 октября 1991 г.
[146] Российская газета, 21.01.2009, № 7.
[147] Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 33. Ст. 3346.

прокурора в конкретном гражданском деле. Надзорное представление прокурора было приравнено к надзорным жалобам других лиц, участвующих в деле, которые получили возможность самостоятельно обращаться в суды надзорной инстанции с просьбой о пересмотре судебного постановления.

Сложившаяся ситуация порождала множество проблем. При отсутствии иных действенных правозащитных механизмов существенное ограничение реализации прокуратурой своих правозащитных функций стало приводить к серьезным нарушениям прав как граждан, так и государства, что в дальнейшем повлекло внесение изменений в статью 45 ГПК РФ, путем предоставления прокуратуре возможности осуществления защиты не только частных интересов тех категорий граждан, которые с силу уважительных причин не могут сами обратиться в суд, но и тех конституционных прав и свобод, в реализации которых наиболее часто выявляются нарушения закона: право на труд, жилище, социальное обеспечение, образование, охрану здоровья, благоприятную окружающую среду и т.д.

Реалии сегодняшнего дня доказывают, что нормальное существование общества невозможно без присутствия как частно-правовых, так и публично-правовых начал, но лишь при условии нахождения оптимального баланса между ними. Постепенное взаимное проникновение частно-правовых и публично-правовых норм в институты частного и публичного права отмечается в настоящее время множеством авторов, и как справедливо указывает Ю.А.Тихомиров, нам «предстоит по новому осмыслить понятие публичности в обществе, не сводя его к осуществлению государственных интересов», так как она обеспечивает целостное правопонимание, правотворчество и правоприменение».[148]

В настоящее время, в связи с переосмыслением сути и задач Российского государства, вновь актуальным стало понятие «общего блага», базирующегося на единых и равных для всех правовых нормах, то есть законности, выражающей идею естественно-правовой справедливости, основанной на

[148] Тихомиров Ю.А.Публичное право: падение и взлеты //Государство и право.1996. № 1. С. 3-12.

взаимном уважении прав и интересов личности и государства и их взаимной ответственности. Изложенное выше не позволяет автору утверждать, что перед нами в настоящее время открывается некая «идеальная» картина общественного устройства. Безусловно, на практике встречаются сложности, вызываемые порой неоправданным ограничением (в случаях необходимости, например, защиты прав совершеннолетних детей, оставшихся без попечения родителей, либо даче прокурором заключений по делам, имеющим особое социальное значение и т.д.), а в некоторых случаях, наоборот, активным участием субъектов, осуществляющих защиту публичного интереса в гражданском процессе, о чем неоднократно указывалось в судебных постановления Европейского Суда по правам человека.[149] По мнению автора, первостепенной задачей законодателя и общества в данном случае является необходимость постоянного контроля за изменяющимися общественными отношениями с целью их осознания и дальнейшей правовой идентификации, либо же наоборот, исключения возможности защиты публичного интереса, в случае отсутствия объективных предпосылок к этому.

Проведенный анализ истории законодательства, позволяет констатировать, что необходимость защиты публичного интереса в разные исторические периоды вызвала появление в государственном устройстве страны тех или иных надзорных органов, наиболее значимыми из которых выступали органы прокуратуры. Специфика российского правосознания, правовой нигилизм, неуважение к закону повлияло на появление в российской правовой действительности особенного правового образования, не имеющего аналогов за рубежом, что позволяет рассматривать органы прокуратуры в качестве уникального правового явления, свойственного нашему национальному правопорядку. Защищая в то или иное время интересы монарха, казенные интересы, государственные и общественные интересы, «безгласные» интересы,

[149] Постановление ЕСПЧ от 01.04.2010 г. по делу «Королев против Российской Федерации» //Бюллетень Европейского Суда по правам человека, Российское издание. 2010. № 10. С.41-48; Постановление ЕСПЧ от 15.01.2009 г. по делу «Менчинская против Российской Федерации» //Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2009. № 12. С.125-135.

органы прокуратуры в первую очередь защищают интересы закона, как основы благосостояния общества, т.е. интересы публичные.

Исторический анализ показывает, что внешняя составляющая публичного интереса всегда могла быть выражена следующей формулой: «публичный интерес – это интерес государства и общества». Напротив, в те или иные исторические периоды, характеризующиеся существованием различных политических режимов в государстве, менялась его сущность, что предопределяло различное положение органов прокуратуры в гражданском процессе. Публичный интерес в тоталитарном государстве, характеризующимся максимальным огосударствлением общества, когда личность полностью подавлялась государством, всегда отличался от понимания публичного интереса в демократическом государстве, выражающем общесоциальные начала, направленные на развитие интересов общества.

В этой связи автором прослеживается определенная зависимость в вопросе участия в гражданском процессе органов прокуратуры от степени влияния на характер гражданского процесса. При усилении влияния публичных начал степень участия органов прокуратуры (а в советское время и государственных органов) в гражданском процессе существенно увеличивается, что проявляется в расширении круга дел, в защиту которых этих органы могут обратиться, возможностях надзора и т.д. С ослаблением публичных начал, соответственно ограничивается и степень их участия в гражданском процессе. Как показывает исторический опыт, две указанные крайности не могут принести положительного результата, так как полное устранение органов прокуратуры в вопросе защиты публичного интереса имеет пагубные последствия, также как и чрезмерное их доминирование.

§ 3. Общая характеристика правового положения прокурора в гражданском процессе

В настоящее время в научном сообществе отсутствует единый подход к разрешению проблемы правового положения прокурора в гражданском судопроизводстве, что обуславливает неослабевающий интерес ученых к исследованию данного вопроса.

Действующий ГПК РФ нечетко определяет роль и процессуальное положение прокурора, однако сущность и правильное разрешение данного вопроса, по мнению автора, имеет не только теоретическое, но и практическое значение, поскольку способствует пониманию правовой природы участия прокурора в гражданском процессе, позволяя в данной ситуации лучше уяснить предмет прокурорской защиты, определить характер взаимоотношений прокурора с иными участниками процесса, содержание его процессуальных прав и обязанностей.

Неясность в вопросе определения правового положения прокурора в гражданском судопроизводстве породила наличие на теоретическом уровне, как минимум, шести точек зрения.

Представители первой точки зрения считают, что прокурор является в процессе стороной (особого рода) и обосновывают свое мнение тем, что иск прокурора всегда предполагает наличие ответчика, являющегося стороной по делу, а если есть ответчик, то должен быть и истец.[150]

Другими исследователями[151] прокурор в гражданском процессе рассматривается лишь стороной в процессуальном смысле (процессуальным

---

[150] Строгович М.С. О системе науки судебного права //Советское государство и право. 1939. № 3. С. 66-67; Гришин Н. Процессуальное положение прокурора в гражданском процессе //Социалистическая законность. 1954. № 12. С. 50-51; Полянский Н.Н, Строгович М.С, Савицкий В.М, Мельников А.А. Проблемы судебного права. М., 1983. С. 49-51;

[151] Шакарян М.С. Субъекты советского гражданского процессуального права. М.,1970. С. 295; Щеглов В.Н. Субъекты судебного гражданского процесса. Томск, 1979. С. 103-104; Осокина Г.Л. Право на защиту в исковом судопроизводстве. Томск, 1990. С.55-57; Артамонова Е.М. Новый ГПК: статус прокурора //Законность. 2003. № 3. С. 6-8; Гражданский процесс: учебник /Отв. ред. В.В.Ярков. М.: Инфотропик Медиа, 2012. С. 92 (автор главы – В.В.Ярков) и др.

истцом), на том основании, что он использует процессуальные права и обязанности истца, является субъектом доказывания своих требований, несмотря на то, что субъективного материального интереса в деле не имеет и материально-правовые последствия решения суда на него не распространяются.

Представители третьей точки зрения рассматривают прокурора как особого рода представителя стороны и в качестве основного аргумента указывают на то, что прокурор возбуждает дело в интересах заинтересованного лица, и, следовательно, является его представителем, хотя и отличным от представителя по договору.[152]

Сторонники четвертой точки зрения[153] процессуальное положение прокурора рассматривают в зависимости от формы его участия в процессе. Так, в случае предъявления прокурором иска он является стороной в процессуальном смысле и представителем государства в тех случаях, когда вступает в уже начавшийся процесс. По мнению И.Д.Алиевой, «…наиболее верным является определение процессуального положения прокурора, возбудившего гражданское дело в чужих интересах, как процессуального истца», а «…процессуальное положение прокурора, участвующего в деле путем дачи заключения, может быть определено как государственное представительство».[154]

Сторонники пятой точки зрения[155] указывают на то, что в какой бы форме прокурор ни участвовал в гражданском процессе, он всегда является представителем государства, выступающим в защиту закона, и не может рассматриваться ни в качестве стороны, ни в качестве представителя (хотя и особого рода), ни в качестве процессуального истца.[156] М.К.Треушников прямо

---

[152] Малицкий А. Комментарий к ГПК советских республик. Харьков, 1929. С. 23.

[153] Абрамов С.Н. Советский гражданский процесс. М., 1952,С. 125; Тадевосян В.С. Прокурорский надзор в СССР. М., 1956,С. 229 и др.

[154] Алиева И.Д. Защита гражданских прав прокурором и иными уполномоченными органами. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 62-63.

[155] Викут М.А. Правовое положение прокурора, предъявившего иск в интересах другого лица //Вопросы теории и практики прокурорского надзора. Саратов: Саратовский университет, 1974. С. 134-137; Банченко-Любимова К.С. Участие прокурора в суде первой и второй инстанций по гражданским делам. М.: Юридическая литература, 1963. С. 10-11 и др.

[156] Чечот Д.М. Участники гражданского процесса //Избранные труды по гражданскому процессу. -СПб.:Изд. Дом С.-Петербургского государственного университета,2005. С. 225-226.

указывает, что «прокуратура – не представитель стороны, а представитель государства».[157]

Некоторые исследователи, учитывая целевую направленность в деятельности органов прокуратуры, вслед за дореволюционными авторами, предлагают обозначить процессуальное положение прокурора, как положение «правозаступника».[158]

Некоторые из представленных выше точек зрения, определяющих процессуальное положение прокурора, по мнению диссертанта, позволяют заметить их несостоятельность.

Так, диссертант полагает весьма спорными точки зрения авторов, рассматривающих прокурора в качестве стороны (особого рода) или в качестве стороны в процессуальном смысле (процессуального истца) по следующим основаниям. В общетеоретическом плане не вызывает сомнений, что «сторона – обязательно субъект спора о праве, субъект спорного правоотношения, в основе которого лежит материально-правовой, субъективный интерес к процессу».[159] У прокурора же материально – правовой интерес к исходу дела отсутствует. Его заинтересованность в защите нарушенных или оспариваемых прав или законных интересов в гражданском процессе, в отличие от стороны, определяется совокупностью целей и задач, стоящих перед органами прокуратуры, которые в самом общем виде могут быть обозначены нами как защита интересов законности, что обуславливает исключительно процессуальную заинтересованность прокурора в судебном разбирательстве. Более того, определение процессуального положения прокурора в качестве стороны не соответствует закрепленным в законодательстве формам участия прокурора в гражданском процессе. В связи с чем признавать прокурора

---

[157] Треушников М.К. Принципы гражданского процессуального права, их реализация в проекте ГПК РФ //Материалы научно-практической конференции. Тверь:ТвГУ, 1999.С.8.

[158] Гражданский процесс. Учебник /Под ред. В.А.Мусина, Н.А.Чечиной, Д.М.Чечота (автор главы – А.А.Ференс-Сороцкий).М.: Проспект, 2001, С. 87, Васьковский Е.В. Курс гражданского процесса. Т.1.М., 1913. С.293-297.

[159] Викут М.А. Указ. соч. С. 135-136.

стороной (особого рода) либо стороной (пусть даже и в процессуальном смысле), оснований не находится.

Также необходимо отметить, что определение «процессуальный истец» является неудачным, уже в силу имеющегося в нем элемента тавтологии, так как «истец» никаким, кроме как процессуальным, быть не может. По мнению А.Ф.Козлова, определения «процессуальный истец» или «сторона в процессуальном смысле» неудачны, поскольку стороны – это субъекты гражданского процессуального, а не материального права.[160] Таким образом, наука гражданского процессуального права понятие «истец», также как и понятие «ответчик» использует только в контексте материально-правового содержания, связывая тем самым возможность участия истца или ответчика в процессе именно со спорным материально-правовым отношением, являющимся предметом судебного разбирательства. Отсутствие такой связи у прокурора позволяет сделать вывод, что ни истцом, ни ответчиком по делу он являться не может, даже если объем его прав и обязанностей будет аналогичен объему прав и обязанностей сторон по делу. Более того, недостаток используемой формулировки «процессуальный истец» будет заключаться и в невозможности ее использования нигде, кроме как в исковом производстве, что существенным образом ограничивает границы дальнейших теоретических исследований по данному вопросу.

Далее, диссертант считает необходимым отметить, что в соответствии с пунктом 2 статьи 45 ГПК РФ при возбуждении дела прокурор *только пользуется* всеми процессуальными правами и *несет* все процессуальные обязанности истца, но никак не называется процессуальным истцом. Более того, и обязанности процессуального истца прокурор несет не в полном объеме, о чем прямо указано в данной правовой норме. Так, к прокурору не может быть предъявлен встречный иск, поскольку он может быть предъявлен только материальному истцу по делу, прокурор, в отличие от истца, освобожден от обязанности по уплате государственной пошлины. Он также не вправе

[160] Козлов А.Ф. Прокурор – лицо, участвующее в деле. М.: Юрид. лит., 1992.С.41.

заключить мировое соглашение. Прокурору, в отличие от иных лиц, участвующих в деле, может быть заявлен отвод по основаниям, предусмотренным действующим гражданским процессуальным законодательством.

Более того, недопустимость определения прокурора в качестве «процессуального истца» диктуется и наличием специфичных целей прокуратуры, определенных ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»,[161] к числу которых относятся обеспечение верховенства закона, единство и укрепление законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, не свойственных какому-либо иному государственному органу. Указанное обстоятельство не дает возможности рассматривать прокурора как субъекта, реализующего задачи, сходные с задачами иных субъектов гражданского процесса, поскольку участие прокурора в рассмотрении различных категорий дел – важная и действенная гарантия обеспечения законности.

По мнению диссертанта, перечисленные выше процессуальные особенности положения прокурора позволяют сделать вывод о том, что он не является процессуальным истцом, а занимает особое положение среди остальных участников процесса. Как справедливо замечает Э.Э.Салумаа, понятием «процессуальный истец» игнорируются различия оснований участия в деле некоторых «процессуальных истов» и необоснованно отождествляются лица, имеющие совершенно самостоятельное процессуальное положение».[162]

Необходимо отметить, что термин «процессуальный истец» известен и зарубежному законодательству, в частности, гражданскому процессуальному законодательству Германии. По мнению автора, использование данного термина в зарубежном законодательстве наиболее верно раскрывает его содержание. Для германского гражданского процесса термин «процессуальный

---

[161] Собрание законодательства Российской Федерации. 20.11.1995. № 47. Ст. 4472.

[162] Салумаа Э.Э. Судебные споры об алиментах несовершеннолетним детям: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Тарту, 1962. С.6.

истец» (также как и «процессуальный ответчик») используется лишь применительно к понятию «сторона» и только с точки зрения формального понимания данного термина, что акцентирует его процессуальный аспект, позволяя использовать в наименовании такой стороны прилагательное «процессуальный». В основе способности к участию в судопроизводстве такого лица лежит особое полномочие, обозначаемое в немецком праве термином Prozebstandschaft, т.е. полномочие на ведение судебного производства от собственного имени в интересах другого лица – носителя оспариваемого права или обязанности, которое возможно либо в силу закона либо в силу соглашения. Правовым последствие ведения производства «процессуальным истцом» (или «процессуальным ответчиком») от собственного имени в чужом интересе, в отличие например, от российского гражданского процесса, будет являться то обстоятельство, что лицо, в защиту которого ведется процесс (например, собственник, участник товарищества, супруг), стороной в процессе не является, в связи с чем, все процессуальные вопросы, связанные с личностью стороны, решаются с учетом субъективных свойств того, кто ведет дело.[163]

Также автор считает, что нельзя признать верной и точку зрения авторов, рассматривающих прокурора в качестве представителя стороны. Пусть внешне участие прокурора в процессе при возбуждении им дела в интересах граждан, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, неопределенного круга лиц и выглядит как осуществление им представительских функций, но по существу процессуальные права реализуются прокурором не в интересах конкретного субъекта, а всегда в интересах закона. В данном контексте хотелось бы согласиться с точкой зрения, высказанной Д.М.Чечот в монографическом исследовании «Участники гражданского процесса», о недопустимости отождествления прокурора с представителем стороны, «...так как представитель, к какому бы виду представителей он не относился, всегда выступает в суде в защиту интересов

[163] Подробнее об этом см.: Елисеев Н.Г. Гражданское процессуальное право зарубежных стран. Учебник. М.,2006. С. 360-368 и далее.

представляемого, а прокурор…, выступает всегда в защиту интересов закона».[164]

Точка зрения исследователей, предлагающих обозначить данное положение прокурора как «правозаступничество»,[165] по мнению автора, также не лишена недостатков. Диссертант полагает теоретически неверным заимствование в данном случае определения, даваемого дореволюционным исследователем Е.В.Васьковским применительно к иному участнику процесса – адвокату, так как по своей сути оно продолжает нести ту смысловую нагрузку, которую ему дал изначально автор. Адвокат, осуществляющий функции правозаступника, согласно мнению Е.В.Васьковского, являет собой публичную фигуру, осуществляя защиту не только частных интересов отдельного лица, но и интересов всего общества, защищая индивидуальные права частного лица ввиду и во имя общественного блага.[166] Применяя данную логику к существу процессуальной природы прокурора в гражданском процессе, мы можем сделать ошибочный вывод о том, что рассматривая его в качестве правозаступника, мы вынуждено признаем у него наличие конкретного клиента, которым в данном случае будет выступать общество. Однако, вся история развития прокуратуры показывает о том, что независимо от того, в защиту чьих интересов выступает прокурор в процессе, он везде и всегда представляет интересы закона, ими руководствуется и они же определяют характер его действий.

Точка зрения авторов, рассматривающих прокурора как представителя государства, выступающего в защиту интересов закона, в рамках проводимого исследования, по мнению автора, должна быть наполнена новой аргументацией.

Во-первых, Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» определил следующие цели ее деятельности – обеспечение верховенства закона, единство и укрепление

---

[164] Чечот Д.М. Участники гражданского процесса. М., 1960. С. 176.
[165] Гражданский процесс. Учебник /Под ред. В.А.Мусина, Н.А. Чечиной, Д.М.Чечота. М.: Проспект, 2001. С.87.
[166] Васьковский Е.В. Курс гражданского процесса. Т.1.М., 1913. С.296.

законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства (ч.2.ст.1). Следуя такой логике законодателя, в числе приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры следует рассматривать «обеспечение верховенства закона», «единство и укрепление законности», что позволяет говорить о современной российской прокуратуре как о наследнике советского прошлого с ее идеей «диктатуры закона», чья роль сводится лишь к слепому исполнению законов, издаваемых государством.[167] По мнению некоторых исследователей, такое понимание роли органов прокуратуры в настоящее время способно низвести ее до роли «ока государева», каковым она оставалась на протяжении всего советского периода истории своего существования».[168] Однако, об обратном свидетельствует в настоящее время возможность обжалования прокуратурой издаваемых государством нормативно-правовых актов (полностью или в части), инициирование ряда особых производств и т.д. В связи с чем говорить о прокуроре именно как о представителе государства, выступающего в защиту интересов закона, изданного государством, который может зачастую и противоречить общественным интересам, крайне затруднительно.

В условиях построения правового государства, к которому стремится наше общество, не верным, и даже идеологически неправильным будет установление знака равенства между «законом» и «правом». Во-первых, право может быть выражено не только в нормативных правовых актах, но и в иных формах (обычай, прецедент и т.д.), в связи с чем, мы можем говорить, о том, что понятие «право» шире понятия «закон». По мнению С.С.Алексеева, «сведение права к нормам – такая же неполная, узкая трактовка, как и отождествление искусства с художественными образами, а религии - с верой в Бога».[169]

---

[167] Надо отметить, что подобные взгляды относительно деятельности органов прокуратуры в настоящее время высказываются на станицах юридической литературы. Так, в частности И.А.Приходько, критикуя формулировку Закона о прокуратуре в части определения задач данного органа, указывает, что в «такой всеобъемлющей постановке эта функция не согласуется с конституционным принципом разделения властей и вообще вряд ли уместна вне системы тоталитарного государства» (См. например: Приходько И.А. Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе: основные проблемы. СПб.: Издательский Дом С.-Петерб. гос. ун-та, Издательство юридического факультета С.-Петерб. гос. ун-та, 2005. С. 348.

[168] Маслаков А.В. Указ. соч. С. 40.

[169] Алексеев С.С. К вопросу об общем понятии права //Государство и право.1993. № 6. С.129.

Во-вторых, до момента достижения идеала, когда нормы позитивного права будут максимально соответствовать естественному праву, неизбежны случаи расхождения такого закона с правом. Право представляет собой продукт общества, а закон – продукт государства, в связи с чем, право не бывает неправовым, тогда как закон может быть и неправовым и правовым по своему содержанию, что зависит, прежде всего, от государства. Как утверждает В.М.Шафиров, основополагающим критерием, разводящим правовой и неправовой законы, служит положение о человеке, его правах и свободах как высшей ценности и выявление степени меры права в законе (законодательстве), измерителем которой является выражение воли и интересов большинства народа, соответствие принципам и нормам о правах и свободах, обеспечение всем индивидам равной защиты, установление взаимной ответственности государства и личности за невыполнение обязанностей и злоупотребление правами.[170]

Выдающийся русский философ И.А. Ильин указывал, что основная задача положительного права состоит в том, чтобы принять в себя содержание естественного права, развернуть его в виде ряда правил внешнего поведения, приспособленных к условиям данной жизни и к потребностям данного времени.[171] Данный вывод не позволяет рассматривать законность только с точки зрения внешнего соблюдения права, о чем диссертантом указывалось ранее при рассмотрении концепции «публичного интереса». В данном контексте весьма важно говорить о воссоединении правовых воззрений с этическими, религиозными и философскими взглядами человека, что свойственно для естественно-правового подхода в понимании права. При таком условии законность – это принцип правового государства, представляющий собой идею, сформированную в общественном и индивидуальном сознании, целью которой является защита правопорядка. Т.е. законность есть средство, условие создания правопорядка в обществе.

---

[170] Шафиров В.М. Право в человеческом измерении //Правоведение. 2004. № 3. С.207-208.
[171] Ильин И.А. О сущности правосознания. М.: Высшая школа, 1993.С.653.

На основании изложенного выше, в правовом государстве значительно шире должна пониматься и роль органов прокуратуры. Диссертант считает, что стоя на страже интересов граждан, общества и государства, являясь независимым органом, помимо законоохранительной функции, прокуратура должна осуществлять еще и правоохранительную функцию, защищая верховенство права в более широком его понимании.

Основываясь на данных выводах, автор полагает возможным рассматривать прокурора как участника гражданского процесса, особого рода представителя, который в отличии от традиционных представителей защищает не частный, а публичный интерес, что выражается в защите им во имя общего блага не столько закона и законности, сколько неотчуждаемых прав личности, реального права и правопорядка.

Анализируя представленные выше точки зрения в части определения процессуального положения прокурора в гражданском процессе диссертант приходит к выводу, что ни один из предлагаемых исследователями терминов не позволяет раскрыть существо прокурорской деятельности в гражданском процессе, и видимо, попытка оперирования той или иной процессуальной терминологией в данном случае обречена на неудачу.

Более того, ни один из перечисленных выше терминов не применяется и на практике, что говорит об их нежизнеспособности. Так, например, в исковых заявлениях, подаваемых прокурорами в защиту прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований либо в защиту особо нуждающихся в этом частных прав, не указывается никаких иных терминов, кроме термина «прокурор». Об этом же свидетельствует и изучение протоколов гражданских дел, как инициированных прокурором, так и дел, по которым прокуроры дают заключение – везде и всегда прокурор именуется исключительно прокурором.

По мнению автора, такое положение вещей становится возможным не только благодаря тому, что статус прокурора, определенный нормами Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской

Федерации» как защитника прав и интересов граждан, охраняемых законом интересов общества и государства, не меняется и в случае обращения прокурора с иском в суд. Наименование «прокурор», употребляемое в нормах законодательства о прокуратуре, продолжает использоваться и в нормах процессуального законодательства (ст. 34, 45, 131 ГПК РФ и т.д.), обозначая этим понятием уже вид лица, участвующего в деле, и тем самым, придавая этому термину уже не должностное, а процессуальное положение. Важно заметить, что термин прокуратор (прокурор) был известен еще римскому формулярному процессу именно как лицо процессуальное.[172]

Таким образом, при характеристике процессуально-правового положения прокурора, автор предлагает использовать имеющуюся в законодательстве терминологию – прокурор, как наиболее полно и четко отражающую цели и задачи данного субъекта в гражданском процессе, а также позволяющую отграничить его процессуальное положение от процессуального положения иных лиц, участвующих в деле, определив, тем самым его статус.

Необходимо отметить, что использование термина «прокурор» не с точки зрения должностного, а с точки зрения процессуального значения данного термина (но никак не стороны, представителя, процессуального истца, правозаступника и т.д.) находит свое подтверждение и в текстах судебных постановлений. Так, в частности, в одном из своих определений, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к обоснованному выводу о том, что стороной в процессе прокурор является лишь тогда, когда выступает в суде в интересах своего ведомства и является истцом или ответчиком по делу. Являясь участником спорного материального правоотношения, он обладает лишь общими правами и обязанностями лица, участвующего в деле и не может использовать полномочия, предоставленные

[172] Покровский И.А. История римского права. СПб.: Издательско-торговый дом Летний сад, 1998.С.154.

процессуальным законодательством прокурору, как *особому (курсив наш – Е.Т.)* участнику процесса.[173]

[173] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 05.10.2000 г. № 202-О по жалобе гражданина Чумакова Юрия Владимировича на нарушение его конституционных прав положениями ст. 320, 324 и 325 ГПК РСФСР //Вестник Конституционного Суда РФ № 1. 2001. С. 70.

Аналогичный вывод закреплен и в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 22.12.2006 г. № 66-В06-16 //Документ официально опубликован не был //СПС Консультант Плюс.

Глава II. Обращение прокурора в суд с заявлением в защиту публичного интереса

§ 1. Обращение прокурора в суд в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований

Действующий ГПК РФ (ч. 1 ст. 45 ГПК РФ) закрепляет право прокурора на обращение в суд в защиту интересов публичных образований[174] (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований).

Причем осуществление такой защиты не связано никакими ограничениями, кроме необходимости подтверждения самого факта нарушения указанных интересов со ссылкой на соответствующий нормативно-правовой акт (п.3 ст.131 ГПК РФ). На основании чего, в настоящее время деятельность по защите имущественных интересов государства зачастую осуществляется прокурором, даже при условии, что такой интерес должен защищаться соответствующими органами государства. Так, например, на уровне высших судебных инстанций сформулирована позиция Верховного Суда Российской Федерации, основанная на том, что по смыслу ст. 45 ГПК РФ, прокурор вправе в интересах Российской Федерации обращаться в суд с требованиями о взыскании с граждан недоимки и финансовых санкций по налогам и сборам[175] независимо от того, что нормами действующего законодательства (п.14 ч.1.ст.31 Налогового кодекса РФ[176]) такая

---

[174] Не вдаваясь в длительную дискуссию в вопросах терминологии, полагаем необходимым отметить, что используемый нами термин «публичное образование» не отменяет множественности его видов – РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, что прямо следует из ряда конституционных положений (ст. 1,65,131 Конституции РФ). На этот счет в литературе высказано обоснованное мнение о том, что встречающийся в ГК РФ и ряде иных законов термин «государство» означает вполне конкретное публичное образование (РФ, ее субъектов, муниципальное образование), т.к. государства вообще, без его привязки к тому или иному публичному образованию, не существует. (См. подробнее: Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) /под ред. Н.Д.Егорова, А.П.Сергеева. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект. 2005.С.293. Учитывая выявленную тенденцию, автор полагает возможным в дальнейшем придерживаться терминологии: «государство», «публичное образование», предполагая в данном случае участие РФ, субъекты РФ, муниципальные образования.

[175] Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2006 г. (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 27.09.2006 г.) //Бюллетень Верховного Суда РФ. 2007. № 1. С.21-22.

[176] Собрание законодательства Российской Федерации. 03.08.1998. № 31. Ст. 3824.

обязанность предусмотрена применительно налоговых органов, имеющих полномочия по взысканию указанных платежей.

Складывающаяся как на практическом, так и на теоретическом уровне ситуация позволяет некоторым исследователям говорить о российском прокуроре именно как о защитнике интересов государства и находить в данной ситуации много общих черт с участием органов атторната США.[177]

К функциям атторнеев, помимо контроля за законностью нормативных актов, регламентирующих отношения в различных сферах общественной жизни, относится представление интересов штата в судебном споре, например, в делах по искам против США, затрагивающим вопросы охраны окружающей среды или мошенничества, связанного с предоставлением медицинской помощи. Интересы целого штата как унитарного подзащитного, а не какого-нибудь одного ведомства защищаются путем наделения Генерального атторнея штата исключительными полномочиями в этих областях. Генеральные атторнеи штатов представляют различные интересы многих ведомств и разрешают конфликты между ними, пытаясь достичь координации и согласования в отстаивании позиций их штатов в судебном процессе. Выступая от имени ведомства или официального штата Генеральный атторней штата является не стороной в процессе, а исключительно защитником интересов штата или конкретного ведомства, но вместе с тем, пользуется теми же правами и несет те же обязанности, что и стороны в деле.[178]

Однако, данными авторами не учитывается, что органы атторната США никогда не считались защитниками интересов законности или гарантами справедливого отправления правосудия. Они преследуют одну единственную цель - добиться вынесения решения, выгодного для представляемого ими Правительства, штата, конкретного ведомства. По сути это деятельность высоко квалифицированных государственных юрисконсультов, что как нами установлено ранее, противоречит сути участия прокурора в российском

---

[177] Артамонова Е. Защита публичных интересов в рамках гражданского судопроизводства в США //Законность. 2003. № 12. С.37-40.

[178] Органы прокуратуры Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки: правовые основы, структура, направления деятельности,М.,1996.С.52-53.

гражданском процессе. Особый процессуальный статус прокурора, обусловленный стоящими перед органами российской прокуратуры целями и задачами заключается в охране законности (правопорядка) в целях достижения общего блага, выгодного для всех (а в общем смысле публичного интереса), что по мнению автора, должно предопределять и деятельность прокурора по защите интересов государства.

Данный вывод подтверждают и результаты исторического анализа вопросов участия прокурора в гражданском судопроизводстве. Так, еще в 1861 г., обсуждая в Государственном Совете основные условия участия прокурора в гражданском процессе, комиссия пришла к выводу о том, что помимо необходимости указания круга, в которых участие прокурора является допустимым, в них «следует вменить прокурору в обязанность одинаково защищать не права лиц или ведомств, а самую силу закона».[179]

Ранее, при исследовании концепции публичного интереса, нами было установлено наличие следующей взаимосвязи: публичный интерес является родовой категорией по отношению к одной из ее видовых составляющих - государственного интереса. Причем, государственный интерес рассматривается нами в двух аспектах – интерес государства как суверена и интерес государства как собственника своего имущества.

Интерес государства как суверена (носителя властных полномочий) направлен на достижение того же предмета (объекта), что и публичный интерес, а именно, блага, имеющего значение для всех. Причем, конструкция статьи 45 ГПК РФ полностью подтверждает данный вывод, так как позволяет рассматривать интересы государства (РФ, субъектов РФ, муниципальных образований) и интересы неопределенного круга лиц (как разновидности публичных интересов) в качестве самостоятельных, но вместе с тем, взаимно направленных друг другу в случае, если они преследуют достижение некой общей цели, так как дизъюнктивный союз «или» может предполагать (при

[179] Судебные уставы с изложениями рассуждений, на коих они основаны. Издание государственной канцелярии. Ч.1.СПб.,1861. С. 178-179.

нестрогой дизъюнкции) использование его и в качестве объединительного союза. Материалы судебной практики только подтверждают данный вывод.

Так, Прокурор Мценского района Орловской области обратился в суд в интересах Российской Федерации и неопределенного круга лиц – граждан РФ к Т. и администрации Спасско-Лутовиновского сельского поселения Мценского района о признании недействительным постановления главы сельской администрации от 9 декабря 2002 г. о признании жилого дома самовольной постройкой и ее сносе.

Отказывая прокурору в принятии искового заявления судебные инстанции, руководствуясь п.1.ч.1. ст. 134 ГПК РФ отметили, что несмотря на указание прокурором в иске на обращение в суд в защиту интересов Российской Федерации и неопределенного круга лиц – граждан РФ, из существа заявления усматривается, что оно предъявлено в интересах Государственного мемориального и природного музея-заповедника И.С.Тургенева «Спасское-Лутовиново».

Однако с данными выводами не согласилась вышестоящая инстанция, которая отменяя определение районного суда и определение судебной коллегии по гражданским делам областного суда направила дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции указав следующее.

В силу норм Федерального закона от 25 июня 2002 г. «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и ряда иных нормативно правовых актов Государственный мемориальный и природный музей-заповедник И.С. Тургенева «Спасское-Лутовиново» отнесен к особо ценным объектам исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения. Названный выше закон определяет, что объекты культурного наследия народов России представляют собой уникальную ценность для всего многочисленного народа РФ и являются неотъемлемой частью всемирного культурного наследия.

Статья 6 Закона указывает, что под государственной охраной объектов культурного наследия понимается система правовых, организационных,

финансовых, материально-технических, информационных и иных принимаемых органами государственной власти РФ и органами местного самоуправления в пределах их компетенции мер, направленных на выявление, учет, изучение объектов культурного наследия, предотвращение их разрушения или причинения им вреда, контроль за сохранением и использованием объектов культурного наследия.

По основаниям, предусмотренным ст. 7 ФЗ «Об объектах культурного наследия народов Российской Федерации», гражданам РФ гарантируется сохранность объектов культурного наследия в интересах настоящего и будущего поколений многонационального народа РФ. Каждый имеет право на доступ к объектам культурного наследия в порядке, установленном этим Законом (п. 3 ст. 52).

Земельный участок площадью 0,5 га, выделенный Т. под строительство жилого дома, располагается в охранной зоне Государственного мемориального и природного музея-заповедника И.С. Тургенева «Спасское-Лутовиново» и предоставлен гражданину в нарушение законодательства, регулирующего эти правоотношения. Таким образом, расположение жилого дома на территории Государственного мемориального и природного музея-заповедника И.С. Тургенева «Спасское-Лутовиново» нарушает права и законные интересы Российской Федерации и ее народа.[180]

Другой пример. Прокурор Большечерниговского района Самарской области обратился в суд с заявлением в интересах РФ и неопределенного круга лиц о защите избирательных прав граждан. Заявление прокурора было мотивировано тем, что районная администрация не обеспечила охрану и условия для безопасного хранения и эксплуатации комплекса ГАС «Выборы» путем предоставления избирательной комиссии Самарской области ненадлежащего помещения для размещения оборудования, предназначенного для обработки информационных ресурсов ГАС «Выборы».

---

[180] Законность. 2008. № 11.С.62-63.

Указанное обстоятельство, по мнению прокурора, способствует снижению гарантии безопасности и объективности выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, прямо нарушает избирательные права граждан на свободные, объективные и честные выборы, на беспрепятственный доступ к документированной информации о себе, конфиденциальность этой информации.

Решением суда первой инстанции, заявленные прокурором требования, удовлетворены. Однако последующие судебные инстанции данное решение отменили, производство по делу прекратили на том основании, что обращаясь в суд в интересах неопределенного круга лиц прокурор не указал, какие избирательные права нарушены, а также в связи с тем, что в соответствии с ч.2 ст. 259 ГПК РФ он не назван в числе лиц, имеющих право обратиться в суд с подобным иском. Указанное обстоятельство послужило поводом для принесения прокурором кассационного представления.

Отменяя определение суда кассационной инстанции, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ сочла данные выводы необоснованными. Так, помимо указания на наличие явного противоречия нормам действующего процессуального законодательства вывода суда нижестоящей инстанции о том, что прокурор не назван в ч.2. ст. 259 ГПК РФ в числе лиц, имеющих право обратиться в суд с подобным иском, Судебной коллегией было указано, что поводом для обращения прокурора в суд с заявлением послужило бездействие органа местного самоуправления, который не обеспечил надлежаще оборудованное помещение для размещения комплекса ГАС «ВЫБОРЫ», чем нарушаются права неопределенного круга лиц – избирателей на свободные, объективные и честные выборы, на конфиденциальность информации о персональных данных избирателей, гарантированные действующим законодательством, что подрывает вывод нижестоящих инстанций о необоснованности заявленных прокурором требований.[181]

[181] Законность. 2009. № 10. С.57-59.

По мнению автора, в представленных примерах четко прослеживается взаимная направленность государственного интереса и интереса неопределенного круга лиц (составной части публичного интереса) к достижению общего блага, значимого как для государства, так и для общества. И в первом, и во втором случае интерес государства как общесоциального института выражается в создании и поддержании такого общественного порядка, который бы гарантировал реализацию общественного интереса *(в нашем случае – интереса неопределенного круга лиц (публичного интереса), курсив мой – Е.Т.),* убери его и все погрязнет в бесконечных спорах.[182]

Роль прокурора в данном случае правоохранительная, так как он в данном случае, исходя из стоящих перед органами прокуратуры целей и задач, выступает как защитник законности (правопорядка) как основы благосостояния общества и государства (т.е. публичного интереса).

Нормами действующего гражданского законодательства предусмотрено участие государства и в имущественных отношениях в качестве самостоятельного и равного субъекта по отношению к остальным участникам имущественного оборота.

Возможность участия государства в гражданском обороте - широко обсуждаемая тема на страницах юридической литературы, причем, интерес к ней проявляют не только представители цивилистической науки.[183]

В советское время вопрос о возможностях отнесения государства к числу субъектов гражданских процессуальных отношений был предметом серьезных дискуссии среди представителей научного сообщества. Так, одними исследователями государство не относилось к числу субъектов гражданских

---

[182] Российское государство и правовая система: современное развитие, проблемы, перспективы. Воронеж, 1999.С.33 (автор главы – А.А.Глебов).

[183] Винницкий А.В. Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2010. N 11. С.83-91; Голубцов В.Г. Государство как частноправовой субъект: правовая природа и особенности //Журнал российского права. 2010. № 10. С.61-77; Кутафин О.Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права //Журнал российского права.2007. № 1. С.46-54; Пятков Д.В. О гражданской правосубъектности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований //Журнал российского права. 1999. № 10. С. 74-83 и др.

процессуальных отношений, либо в качестве исключения такая роль усматривалась только в деятельности суда в гражданском процессе.[184]

Другие авторы допускали возможность участия государства в гражданских процессуальных правоотношениях на том основании, что в них принимают участие государственные органы, реализующие возложенные на них государством функции.[185] Так, например, М.А.Викут полагала, что «…Государство участвует в гражданских правоотношениях как непосредственно, так и опосредовано через свои органы, которые являясь частью государства, осуществляют возложенные на них функции, направленные на выполнение функций государства. Именно поэтому государственные органы – участники гражданских правоотношений, действуя как самостоятельные субъекты права, могут выступать одновременно и от своего имени и от имени государства. Наиболее распространенная форма участия государства в гражданских правоотношениях – это распоряжение государственным имуществом через свои органы. В более редких случаях государство является непосредственным участником гражданских правоотношений. Сюда относятся, например, правоотношения, возникающие в связи с получением государством имущества по завещанию. В названных правоотношениях представителем государства, по общему правилу, являются органы Министерства финансов. Таким образом, финансовый орган может занимать в гражданском судопроизводстве процессуальное положение стороны, и, следовательно, являться субъектом права на судебную защиту».[186]

Представители третьей точки зрения по данному вопросу обосновывали возможность участия самого государства в гражданских процессуальных отношениях.[187]

---

[184] Тараканова Е.М. Участие жилищных органов в советском гражданском процессе. Дисс. … канд. юрид. наук.М., 1980.С. 114; Елисейкин П.Ф. Предмет и принципы советского гражданского процессуального права. Ярославль.1974.С.34 и др.

[185] Шенгелия Р.В. Гражданская правоспособность советского государства //Правоведение. 1984. № 5.С.87.

[186] Викут М.А. Участие финансовых органов в гражданском судопроизводстве //Защита личных и общественных интересов в гражданском судопроизводстве. Калинин.1985. С.129-130.

[187] Ченцов Н.В. Процессуальные особенности рассмотрения судами дел об изъятии нетрудовых доходов. Автореф. … дисс. канд. юрид. наук. Саратов. 1983. С. 10-11; Он же. Проблемы защиты государственных интересов в гражданском судопроизводстве. Томск. 1989. С.48; Шихова Т.И. Участие органов

Автор полагает, что приоритет в разрешении данного вопроса необходимо отдать последней точке зрения, как наиболее полно отражающей сформулированный в действующем законодательстве единый подход к составу субъектов материального и процессуального отраслей права в силу наличествующего подхода в решении вопроса о неразрывной связи материального права и возможности его защиты в суде. Как верно отмечал П.Ф. Елисейкин, «субъекты гражданского права, например, должны получить обеспечительную законодательством о гражданском судопроизводстве возможность участвовать в гражданском процессе по делу, в котором затрагиваются их права и интересы».[188]

Вместе с тем, решение вопроса об отнесении публичных образований к числу субъектов гражданского процессуального права зависит от наличия определенных условий (предпосылок), к числу которых относится наличие гражданской процессуальной правоспособности. В силу определенной выше неразрывной связи, обусловленной неотъемлемым правом любого субъекта материального права защищать свои интересы в суде, мы можем сказать, что гражданская процессуальная правоспособность производна от гражданской правоспособности.

Вопрос о характере правоспособности государства также активно освещается в научной литературе. Так, некоторые исследователи придерживаются точки зрения об общей (универсальной) правоспособности публично-правовых образований, аргументируя свои выводы тем, что государство, являясь носителем публичной власти и осуществляя законодательные функции, в принципе может осуществлять любые права и обязанности.[189] Другими авторами обосновывается точка зрения о специальном характере правоспособности публично-правовых образований, в связи с тем, что объем прав и обязанностей последних изначально ограничен, в частности

государственного страхования в гражданском судопроизводстве // Защита личных и общественных интересов в гражданском судопроизводстве. Калинин.1985. С.140.

[188] Елисейкин П.Ф. Указ. соч. С. 53.

[189] См.: например: Гражданское право: учебник /под ред. Т.И.Илалрионовой, Б.М.Гонгало, В.А.Плетнева.М., 1998.С. 140 (автор главы – В.А.Плетнев); Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Общие положения. 2-е изд. М., 2003.С.258 (автор главы – М.И.Брагинский).

целями их деятельности и публичными интересами.[190] Близким к данной точке зрения является мнение исследователей о целевом (специально функциональном) характере правоспособности государства.[191]

Автор считает мнение сторонников двух последних точек зрения, определяющих правоспособность государства как специальную (целевую, специально функциональную), наиболее обоснованным. Интерес государства как собственника своего имущества отражает его участие в гражданском обороте не в своих собственных интересах, а в целях наиболее эффективной реализации им задач публичной власти. Как справедливо отмечал О.Е.Кутафин, участие публично-правовых образований в гражданских правоотношениях является необходимостью для решения стоящих перед ними публичных, общенациональных задач или иных задач – региональных и местных, связанных имущественными отношениями.[192]

То есть, являясь участником гражданского оборота, государство также следует своему социальному назначению – достижению блага, значимого для общества. Поэтому такой государственный интерес направлен к той же цели, что и интерес публичный.

Вместе с тем, особая правовая природа государства предполагает ситуации, когда участие государства в гражданском обороте может и не преследовать такой цели, что основано на различных формах его участия в гражданском обороте.

Государство участвует в имущественных отношениях путем непосредственного и опосредованного участия.

Опосредованное участие государства в гражданском обороте происходит через специально созданные им для этих целей юридические лица (учреждения), обладающие самостоятельной гражданской правосубъектностью. Безусловно, участие указанных юридических лиц предполагает косвенное

---

[190] См. например: Гражданское право: учебник /отв. ред. Е.А.Суханов.Т.1. С. 283 (автор главы – Е.А.Суханов).
[191] См. например: Гражданское право: учебник /отв. ред. Е.А.Сергеева, Ю.К.Толстого.Т.1. С. 221 (автор главы – А.А.Иванов).
[192] Кутафин О.Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права //Журнал российского права. 2007. № 1.С.46.

(опосредованное) участие государства в гражданском обороте, и в этом смысле говорить о собственных интересах учреждения можно условно. Но можем ли мы утверждать, что «государственный интерес» таких учреждений является составляющей частью публичного интереса? В рамках представляемой нами концепции публичного интереса, ответ на данный вопрос, безусловно, будет отрицательным. Если абстрагироваться от юридической составляющей данного способа участия государства в гражданском обороте, то можно утверждать, что публичные образования, оставаясь собственниками своего имущества, переданного таким юридическим лицам на основе ограниченного вещного права, так или иначе (опосредованно) участвуют в гражданском обороте. Однако с точки зрения юридической формы построения данных отношений (между государством и учрежденным им юридическим лицом) с данным выводом согласиться нельзя. Интерес учредителя и учреждения юридически является одним и тем же, независимо от того, кто учредитель: государство или частный собственник. Поэтому выражение «государственный интерес» в данном случае указывает только на собственника учреждения (государство), а не на особый интерес государства в таких делах, как самостоятельный объект защиты.[193] Государственный интерес учреждения будет являться для него собственным интересом. Подтверждение данного вывода мы можем обнаружить и в правилах о самостоятельной ответственности публичных образований и учреждаемых ими юридических лиц.

Сделанный нами вывод исключает возможность обращения прокурора в защиту такого государственного интереса. Однако, складывающая на сегодняшний день судебная практика крайне противоречива. Так, прокурор ЗАО г. Москвы в интересах Государственной казны Российской Федерации обратился с иском к М. об истребовании имущества из чужого незаконного владения и пользования, выселении без предоставления жилого помещения, указав в обосновании своих требований, что без согласия собственника жилого

[193] Горлачева М.И., Шварц М.З. О некоторых проблемах участия государственных органов в гражданском и арбитражном процессе //Актуальные проблемы гражданского процесса. Сб. статей в часть юбилея доктора юрид. наук, профессора, заслуженного работника высшей школы РФ Н.И.Чечиной. Под ред. д.ю.н., проф. В.А.Мусина, 2002. С.121.

помещения, находящегося в федеральной собственности, ОАО «ВИЛС» при отсутствии правовых оснований незаконно передало для проживания М., жилое помещение – комнату. Необходимо отметить, что данное жилое помещение, являющееся имуществом Государственной казны Российской Федерации, распоряжением ТУ ФАУГИ (Росимущество) в г.Москве от 25.09.2009 г. № 2003, было закреплено на праве хозяйственного ведения за ФГУП «ПромЭкс». На основании того, что данное имущество уже было передано на праве хозяйственного ведения учреждению, оно не может попадать под понятие «казны», как нераспределенного государственного и муниципального имущества. И в данной ситуации именно учреждение должно было оспаривать данную сделку, что в принципе исключало возможность инициирования прокурором подобного дела. Вместе с тем, данный довод, изложенный в кассационной жалобе не возымел на суд никакого действия, усмотревшем в данном случае нарушение интересов Российской Федерации.[194]

Другой судебной инстанцией при обобщении судебной практики применения судами ст. 45 ГПК РФ было указано на необоснованность обращения прокурора с заявлением в интересах муниципальных учреждений о взыскании с граждан задолженности по коммунальным платежам, поскольку муниципальные учреждения являются самостоятельными юридическими лицами, которые могут от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и неимущественные права, выступать в качестве истца и ответчика в суде. Жилищный фонд находится в их оперативном управлении, и они являются наймодателями жилья. Денежные средства взыскиваются не в пользу муниципального образования, а в пользу предприятия, осуществляющего самостоятельную хозяйственную деятельность.[195]

В данной ситуации автор полагает возможным согласиться с точкой зрения, высказанной И.А.Приходько о том, что в случаях, когда речь идет о защите субъективных гражданских прав хозяйствующих субъектов, нет оснований для

---

[194] Определение Московского городского суда от 02.04.2012 г. По делу № 33-9648 //СПС Консультант Плюс.

[195] Справка Пермского областного суда от 24.11.2004 г. «По результатам обобщения судебной практики применения судами Пермской области положений ст. 45 Гражданского процессуального кодекса РФ «Участие в деле прокурора» //СПС Консультант Плюс.

вмешательства прокуратуры, поскольку участники гражданских правоотношений действуют своей волей и в своем интересе, осуществляют свои права по своему усмотрению. Они вольны обращаться за защитой своих прав в суд либо не делать этого, неся риск соответствующих неблагоприятных последствий. К сфере публичных интересов это, как представляется, никакого отношения не имеет. [196]

Непосредственное участие государства в гражданском обороте осуществляется путем вступления в имущественный оборот органов государственной власти, органов местного самоуправления, которые в соответствии с п.п.1.и 2 ст. 125 ГК РФ, от имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. Государство, как таковое, не имеет фактической возможности участвовать в гражданском процессе и способно делать это лишь посредством своих органов, которые являются в данном случае лишь проводниками его воли. Указанные особенности правоспособности государства в материальном праве, по справедливому утверждению Е..С.Смагиной, не должны ставить под сомнение наличие его правоспособности в процессуальном праве, поскольку процессуальное законодательство никогда не ставило в неразрывную связь способность обладать процессуальным правом со способностью их реализации.[197]

Однако, в настоящее время, на уровне действующего законодательства,[198] сомнению подвергается сам факт принадлежности правоспособности

---

[196] Приходько И.А. Указ. соч. С.356.

[197] Смагина Е.С. Некоторые вопросы защиты интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в гражданском процессе //Арбитражный и гражданский процесс. 2012. № 9. С.5.

[198] См.: например: Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» //Собрание законодательства Российской Федерации. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822; Федеральный закон от 08.01.1998 г. № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» //Собрание законодательства Российской Федерации. 12.01.1998. № 2. Ст. 223;

исключительно публичному образованию. Корни ее находятся в теории, широко известной в советский период, о самостоятельной, отличной от правоспособности государства, правоспособности государственных органов.[199] В современных реалиях данная теория получает свое развитие на основе разделения случаев участия органов государства в гражданском обороте от имени публичных образований или от собственного имени.[200] Последнее происходит в случае, когда государственный орган участвует в гражданском обороте в целях удовлетворения своих хозяйственных нужд (оплата коммунальных услуг, канцелярских принадлежностей, оснащение мебелью оборудованием и т.д.) выступая от своего имени, в собственных интересах, самостоятельно неся гражданские права и обязанности. Но является ли такой государственный интерес самостоятельным интересом государственного органа, и имеет ли он с публичным общую сферу действия?

Государственный орган не может иметь иных интересов, отличных от интересов государства, таким образом, вряд ли можно говорить о разграничении в данном случае интереса государства и интереса государственного органа. Как верно замечает О.Ю. Усков, «…у органов государства нет и не может быть никаких «собственных» нужд, отличных от нужд государства...».[201]

Автор в данном случае соглашается с точкой зрения исследователей, утверждающих об искусственности разделения целей участия публично-правовых образований в гражданском обороте на цели удовлетворения публичных и собственных (обеспечительных) нужд.[202] Поскольку, как верно

Федеральный закон от 31.05.1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» //Собрание законодательства Российской Федерации. 03.06.1996. № 23. Ст. 2750.

[199] См.: например: Венедиктов А.В. Органы управления государственной социалистической собственностью //Советское государство и право. 1940. № 5-6. С. 26; Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве: понятие, виды, государственные юридические лица. М., 1974.С. 178-185 и др.

[200] Гражданское право /Под ред. В.Ф.Яковлева. М., 2003.С.163-164; Суханов Е.А. Об ответственности государства по гражданско-правовым обязательствам //Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2001. № 3. С. 117 и др.

[201] Усков О.Ю. Проблемы гражданской правосубъектности государственных органов и органов местного самоуправления //Журнал российского права. 2003. № 5.С.33-34.

[202] Смагина Е.С. Некоторые вопросы защиты интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в гражданском процессе //Арбитражный и гражданский процесс.

утверждал О.Е.Кутафин, создание и функционирование органов государства необходимо исключительно для участия Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в правовых, в том числе гражданско-правовых, отношениях с целью решения публичных, общенациональных или иных общественных задач,[203] то у соответствующих органов просто не может быть оснований для приобретения какой-либо иной цели.

Так называемая обеспечительная деятельность государственных органов по утверждению Е.С.Смагиной, является вспомогательной и в конечном счете направлена на достижение все той же единой цели реализации публичного интереса. Ведь очевидно, что без соответствующих помещений, оборудования, связи и прочего решение публично значимых вопросов просто невозможно. Кроме того, финансируется эта деятельность, как правило, из единого источника - бюджета соответствующего уровня, и единственным мерилом соразмерности и обоснованности соответствующих затрат органа является все тот же публичный интерес, на страже которого стоят Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования.[204]

Таким образом, диссертант полагает, что только Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования должны обладать в гражданском процессе и материальной и процессуальной правоспособностью, которая обусловлена целью удовлетворения публичных интересов.

На основании изложенных выше выводов, автор считает возможным констатировать наличие некоего общего правила, предусматривающего необходимость обращения государственных, муниципальных органов в защиту интересов государства в рамках имеющейся у них компетенции. Деятельность

2012. № 9. С.5; Слыщенков В.А. Участие государства в отношениях, регулируемых гражданским правом: к вопросу о правовом положении государственных органов //Вестник гражданского права. 2010. № 6. С. 58-91.

[203] Кутафин О.Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права //Журнал российского права. 2007. № 1. С.46.

[204] Смагина Е.С. Некоторые вопросы защиты интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в гражданском процессе //Арбитражный и гражданский процесс. 2012. № 9. С. 6.

же прокурора по защите таких интересов должна носить восполнительный характер и быть обусловлена только исключительными случаями.

Представляемая нами выше ситуация, когда ведомственный интерес государственного органа целиком соответствует интересу государства, совпадает с ним как желаемое и должное с учетом определенной нами ранее целевой направленности его правоспособности, представляет собой некую идеальную, возможно некогда не достижимую модель взаимоотношений государства и государственного аппарата. Зачастую государственные органы неверно понимают государственный интерес, имеющий с публичным общую сферу действия, который они должны реализовывать. Как верно замечают некоторые авторы, нам не приходится отрицать, что государственный аппарат управления может действовать и вопреки интересам государства.[205]

Однако, для государства, как для любой организованной системы, главным из интересов является - самосохранение.[206] Преследуя его, государство стремится к тому, чтобы ситуации, при которых осуществлялось бы такое нарушение, были бы исключены, т.к. соблюдение указанного интереса, по сути соответствуют и интересам общества.

Так, Прокурор Маслянинского района Новосибирской области обратился в суд с заявлением в защиту интересов Российской Федерации в лице Маслянинского лесхоза ГУПРиООС Министерства природных ресурсов России по Новосибирской области к Я. о взыскании 79 000 рублей, обосновав свои требования нарушением Я. норм Лесного кодекса, которые выразились в вырубке без разрешения деревьев на отведенной ему лесной территории. Оставляя заявление прокурора без рассмотрения, суды первой и второй инстанций мотивировали это тем, что оно подано лицом, не имеющим полномочий на предъявление такого иска, поскольку интересы Российской Федерации в рассматриваемом случае представляет местный лесхоз, в оперативном управлении которого находится лесной фонд. Не согласившись с

---

[205] Ченцов Н.В. Процессуальные особенности рассмотрения судами дел об изъятии нетрудовых доходов. Дисс….канд. юрид. наук. Саратов, 1983.С.19.
[206] Лукашук А.А. Глобализация. Государство. Право. XXI век.М.,2000. С.69.

указанными судебными постановлениями, заместитель Генерального прокурора РФ внес в Верховный Суд РФ представление об их пересмотре в порядке надзора по следующим основаниям. В соответствии с Лесным кодексом РФ лесной фонд находится в федеральной собственности, следовательно, в силу приведенных норм РФ – собственник лесного фонда. Незаконной порубкой деревьев Я. причинил вред собственнику лесного фонда - Российской Федерации.

Согласно п. 1 с. 124 ГК РФ государственной собственностью в Российской Федерации является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации – республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам (собственность субъекта РФ). В соответствии с Лесным кодексом РФ лесной фонд находится в федеральной собственности. Следовательно, в силу приведенных норм Российская Федерация - собственник лесного фонда.

В связи с тем, что нормами действующего процессуального законодательства предусмотрено право прокурора на обращение в суд с заявлением в защиту интересов Российской Федерации, право лесхоза, в данном случае, на обращение в суд не исключает возможности предъявления такого же иска прокурором. Непроявление инициативы лесхозом по предъявлению иска не должно ограничивать право прокурора на защиту государственных интересов. Определением судьи Верховного Суда РФ материалы дела переданы для рассмотрения по существу в суд надзорной инстанции – президиум Новосибирского областного суда, в дальнейшем постановлением президиума Новосибирского областного суда представление было удовлетворено, принятые по делу судебные постановления отменены.[207]

В приведенном примере четко прослеживается восполнительная роль прокурора в защите таких интересов государства, которая не только

[207] Законность. 2007. № 4.С.63-64.

соответствует обозначенной нами выше предметной направленности деятельности прокурора, но и его целевому предназначению в гражданском процессе.

На основании изложенного выше, автор полагает необходимым внести соответствующие изменения в действующее процессуальное законодательство, дополнив часть 1 статьи 45 ГПК РФ предложением следующего содержания: ***«Заявление в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований может быть подано прокурором в случае, когда государственный орган проявляет бездействие в защите таких интересов».***

Обозначенный диссертантом подход к вопросам подачи прокурором исков в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований позволяет говорить о том, что в них фигура материального истца не будет представлена в конкретном (процессуальном) смысле, не позволяющем привлечь его в процесс. Однако из этого не следует вывод о его отсутствии. Судебная защита государственного интереса в данной ситуации представляет собой реализацию притязания публичной власти в отношении спорного правоотношения. Автор утверждает, что в данной ситуации существует конкретный субъект – государство (РФ, субъекты РФ, муниципальные образования), которому принадлежат материальные права по иску, предъявляемому в данном случае прокурором. При отсутствии у государства какого-либо собственного материально-правового притязания на предмет иска, иск прокурора, в данном случае вовсе становится беспредметным.

Однако наличие такого законодательного положения неизбежно ставит вопрос о необходимости определения истинной воли государства или общества при осуществлении ими распорядительных действий в рамках защиты их прав и интересов, в случае предъявления прокурором подобного иска.

Нормами действующего гражданского процессуального законодательства не решен вопрос о том, как должен поступить суд в случае отказа прокурора от

иска, поданного им в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и неопределенного круга лиц. В юридической литературе на этот счет высказываются диаметрально противоположенные точки зрения, основанные в большинстве своем на том обстоятельстве, что особая фигура материального истца в данном случае не позволяет выявить его мнение о необходимости продолжения процесса. Так, некоторые исследователи предлагают ограничить, вплоть до запрещения, распорядительные действия прокурора, в случае его обращения в суд в защиту интересов государства.[208] Другие полагают возможным руководствоваться в данном вопросе положениями части 2 статьи 39 ГПК РФ, согласно которой суд не принимает отказ истца от иска, если это противоречит закону или нарушает права и законные интересы других лиц.[209] Третьи предлагают использовать в данном случае законодательную конструкцию, закрепленную в рамках дел об оспаривании нормативных правовых актов, при рассмотрении которых суд не связан основаниями и доводами заявленных требований, а отказ от заявленного требования не влечет прекращения производства по делу (ст. 246,252 ГПК РФ).[210]

Автор считает, что особая природа государства в гражданских и гражданских процессуальных отношениях, предполагающая участие в них государства посредством своих органов в рамках их компетенции, установленной законом, предполагает возможность выяснения во всех случаях действительной воли материального истца (государства), так как противоположный вывод, даже учитывая особый характер заинтересованности прокурора, способен нарушить права материального истца по иску.

На основании изложенного выше, диссертант полагает необходимым дополнить часть вторую статьи 45 ГПК РФ положением следующего содержания: ***В случае отказа прокурора от заявления, поданного в защиту***

---

[208] Моисеев С.В. Характер защищаемого интереса при обращении прокурора в арбитражный суд //Законодательство.2008. № 11. С. 38.

[209] Иванов А.Л. Защита прокурором прав и законных интересов граждан в российском гражданском судопроизводстве. Дисс. канд …юрид. наук. М., 2009. С. 135.

[210] .Корулина Ю.В. Участие прокурора в гражданском процессе: социальное предназначение и полномочия: Научно-методическое пособие. Акад. Ген.прокуратуры Российской Федерации. М.,2012. С. 63.

прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, рассмотрение дела по существу продолжается. В данном случае суд обязан привлечь к участию в деле орган государственной власти, орган местного самоуправления, который будет выступать в суде от имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в рамках компетенции, установленной актами определяющими статус этих органов. При отказе соответствующего государственного органа, органа местного самоуправления от иска суд прекращает производство по делу, если это не противоречит закону или не нарушает права и законные интересы других лиц».

Изложенное выше позволяет сделать следующие выводы:

Автор полагает, что случаи обращения прокурора с иском в суд в защиту интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований должны быть четко конкретизированы. Данный вывод основан разработанной концепции «публичного интереса» рассматривающей в качестве одной из своих составляющих государственный интерес, (интерес государства как суверена и интерес государства как собственника своего имущества) только в случаях, если они направлены на определенный позитивный результат (благо, пользу, выгоду), значимую одновременно и для общества и государства. Однако эта же концепция, с учетом специфики норм действующего материального и процессуального права, а также целевой направленности деятельности прокурора, по мнению автора, может служить основанием для пересмотра случаев обращения прокурора в суд в интересах РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, что основано на особой природе государства.

Особенности правоспособности государства, участвующего в гражданском обороте посредством соответствующих органов в рамках компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов, позволяют сделать вывод о необходимости корректировки полномочий прокурора по защите имущественных интересов государства, определив в данном случае

некую восполнительную роль прокурора, предусматривающую необходимость защиты им указанных интересов в случае, когда государственный орган проявляет бездействие в защите таких интересов.

§ 2. Обращение прокурора в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц

Действующее гражданское процессуальное законодательство (ч. 1 ст. 45 ГПК РФ) предусматривает право прокурора на обращение в суд с иском (заявлением) в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц.

Некоторыми исследователями иск (заявление) в защиту неопределенного круга лиц рассматриваются в качестве правовой конструкции, тождественной групповому иску.[211] Другие, напротив, обнаруживают существенные различия между конструкцией группового иска и конструкцией иска в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц.[212]

Для того, чтобы обосновать собственное мнение по данному вопросу, автору представляется необходимым обратиться к истории появления в российской действительности данных правовых конструкций.

До недавнего (с исторической точки зрения) времени, действующее российское законодательство не знало таких процессуальных институтов. Но изменение модели общественных отношений, дальнейшее экономическое развитие общества, неизбежно привело к массовым нарушениям прав большого количества граждан. Неспособность традиционно характерных для системы российского права гражданского-процессуальных способов защиты прав и интересов больших групп лиц (института соучастия, института представительства, института защиты прав других лиц) отвечать реалиям сегодняшнего дня в вопросе защиты множества частных прав и интересов лиц, пострадавших от действий одного ответчика (ответчиков), «очереди за правосудием» и тому подобные явления заставили исследователей обратиться к зарубежному опыту, в частности к западной модели групповых исков.

---

[211] Аболонин Г.О. Групповые иски в гражданском процессе. Автореф. дисс….канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 13; Ярков В.В. Новые формы исковой защиты в гражданском процессе (групповые и косвенные иски) //Государство и право. 1999. № 9.С. 32 и др.

[212] Батаева Н. Необходимо ввести институт группового иска //Российская юстиция. 1998. № 10. С. 43.; Рожкова М.А. И вновь о групповых и косвенных исках //Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2007. № 5. С. 23-26.

Впервые в отечественной науке данный процессуальный институт был исследован В.К.Пучинским.[213] В дальнейшем изучение данного вопроса находилось в сфере научных интересов следующих ученых: Г.О.Аболонина, Н.С.Батаевой, И.В.Решетниковой, В.В.Яркова и других.[214] Непосредственно вопрос о защите прав и законных интересов неопределенного круга лиц в гражданском процессе особым участником – прокурором, был предметом диссертационного исследования Е.М.Артамоновой.[215]

Институт групповых исков возник в Англии, получив наименование представительского иска (*representative action*). Целью защиты данного иска являлись имущественные интересы больших групп граждан, права которых оказались нарушены вследствие деятельности одного и того же лица. В настоящее время возможность предъявления групповых исков в Англии установлена пунктом 4 раздела 15 Правил Верховного суда Англии, разделом 5 Правил Судов графств, а также подпунктом 7.3.3. пункта 7.3. раздела 7 Правил гражданского процесса Англии 1998 г., определяющих имущественный групповой иск (представительский иск) как заявление, в соответствии с которым инициируется судебное разбирательство в отношении множества лиц. Данное судебное разбирательство может быть назначено судом в защиту или в отношении одного и более участников многочисленной группы, выступающих в качестве представителей всех участников многочисленной группы или всех участников группы ответчиков за исключением одного или нескольких из них. Нормы английского гражданского процесса устанавливают, что при решении вопроса о рассмотрении гражданского дела по представительскому иску суд должен руководствоваться стремлением достижения целей эффективного и своевременного разрешения гражданского спора.[216]

---

[213] Пучинский В.К. Гражданский процесс США, М.,1985.

[214] Аболонин Г.О. Групповые иски. М., 2001, Он же. Массовые иски. М.,2011; Батаева Н.С.Судебная защита прав и интересов неопределенного круга лиц. Дисс. канд. юрид. наук. М., 1999; Бернэм У., Решетникова И.В., Ярков В.В. Судебная реформа: проблемы гражданской юрисдикции. Екатеринбург, 1996, Решетникова И.В., Ярков В.В. Гражданское право и гражданский процесс в современной России. М.,1999 и др.

[215] Артамонова Е.М. Защита прокурором прав и законных интересов неопределенного круга лиц в гражданском судопроизводстве. Дисс. канд. ... юрид. наук. М., 2004.

[216] Аболонин Г.О. Указ. соч. С.25-26.

Впоследствии, в связи с влиянием английского права на развитие правовых систем США, Канады, Новой Зеландии и других стран общего права, данный процессуальный институт был воспринят и там, однако претерпел некоторые изменения. Так, например, конструкция группового иска была воспринята в США, где он получил дальнейшее развитие как классовый иск (*class action*)[217] со следующими характерными чертами: присутствие необходимости защиты группы лиц (класса), состав которой может быть трудноопределим, и привлечение которых к участию в деле нецелесообразно; наличествует тождество фактических и правовых оснований заявляемых требований, а также однородность требований всех истцов, при том, что сами эти лица в процесс не привлекаются; истцом по такому иску является самовызвавшийся участник, действующий по собственной инициативе без поручения от других лиц (т.е. без специального уполномочия со стороны иных участников группы), и представляющий интересы всех лиц, входящих в данную группу; присутствие достаточно сложных процессуальных механизмов для целей надлежащего рассмотрения подобных исков (например, предусмотрена обязательная «сертификация» судом иска на предмет того, допустимо ли придавать ему статус классового (группового), проводимая по специальному ходатайству истца).[218]

Постоянное законодательное совершенствование данного процессуального института в странах общего права привело к принятию в США в 2005 г. нового федерального статута – Акта «О беспристрастном рассмотрении групповых исков» (*Class Action Fairness Act*), которым, помимо важности и значимости данного вида иска для правовой системы США, было введено его новое наименование и дано легальное определение. Массовый иск (*mass action*) представляет собой групповой иск, которым защищаются права и законные

---

[217] Необходимо отметить, что некоторые исследователи подчеркивают неверность перевода термина «class action» как «группового иска». Так, в частности К.Осакве указывает, что в американском праве такая разновидность исков как «group action» (групповой иск) отсутствует, так как там существуют лишь три типа иска, подразделяемых по количеству участвующих в деле истов: индивидуальный иск, процессуальное соучастие, классовый (представительский) иск //См. Осакве К. Классовый иск «class action» в современном американском гражданском процессе //Журнал российского права.2003. № 3. С.139.

[218] Рожкова М.А. Указ. соч. С. 20-21.

имущественные интересы более 100 участников, основанный на общих вопросах права либо фактических основаниях (общие предмет и основание), соответствующих требованиям юрисдикции (подведомственности и подсудности), относящийся к компетенции федерального окружного суда США. Вышеназванный Акт установил, что в качестве массового иска не может рассматриваться гражданский иск, применительно к которому дело относится к компетенции суда штата. Также Акт не относит к категории массовых исков дела, в которых объединены несколько исковых требований по ходатайству ответчика и любые другие дела, заявленные от имени общественности, т.е. неопределенные иски в защиту многочисленных групп лиц, любые другие гражданские дела, объединенные в одно производство для консолидированного рассмотрения.[219]

Таким образом, мы можем выделить как минимум две особенности группового иска, применяемого в странах общего права. Во-первых, численность группы (класса), защищаемой подобным образом может быть неопределенной, но только на момент подачи искового заявления. Тогда как к моменту вынесения судебного решения состав группы становится определенным и индивидуализированным. Во-вторых, данный иск является имущественным. Для него характерно обязательное восстановление нарушенного права истца в денежной форме, для чего, собственно, и производится индивидуализация.

Вместе с тем, для стран системы общего права неизвестным остается институт иска в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц. Причины данного явления, по мнению автора, кроятся в том, что используемый в странах общего права механизм группового иска позволяет осуществить одновременную защиту как частного, так и публичного интересов, в чем и проявляется его положительный социальный эффект. Так, например, подачей такого иска можно одновременно взыскать убытки в пользу участников группы, защитив тем самым частные интересы, и пресекая, например

[219] Аболонин Г.О. Указ. соч. С.29-42.

деятельность какой-либо компании (в рамках этого же спора), одновременно осуществив защиту публичного интереса.

М.А.Гурвич справедливо отмечал, что развитие англо-американского права шло своеобразными путями, отличными от путей исторического развития континентального и, в частности, русского права. Общеизвестно правообразующее значение в англо-американском праве судебного прецедента, судебной практики, правотворческой роли суда, отнюдь не утративших своего значения и в современных условиях, несмотря на расширение области статутного права. Приоритет процесса над правом, являющийся непререкаемым, созданным вековой историей догматом английского права, избавил англосаксонскую и американскую юриспруденцию от создания хитроумных теорий права на иск, которые были порождены социальным заказом в условиях континентального европейского права.[220]

Для российской правовой действительности вопрос о необходимости введения института групповых исков, отличных по своему характеру от исков в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц оставался актуальным достаточно долго.[221] Однако, на сегодняшний день нормы АПК РФ уже содержат главу 28.1, регулирующую порядок рассмотрения дел о защите о защите прав и законных интересов группы лиц.

Но защищается ли данным видом иска публичный интерес? Для ответа на данный вопрос автору представляется необходимым вновь обратиться к представленной ранее концепции публичного интереса.

Нами установлено, что публичный интерес, являясь родовой категорией, включает в себя такую видовую составляющую как общественный интерес. Их соотношение определяется зачастую как форма и содержание, как отраженное и действительное.[222] Причем, общественный интерес, существующий объективно, только тогда становится основой возникновения интереса публичного, когда получает закрепление в правовой норме.

---

[220] Гурвич М.А. Право на иск. М.-Л., 1949. С. 35.
[221] Батаева Н. Указ. соч. С. 43.
[222] Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 63.

Само содержание правового явления общественный интерес, по мнению автора, включает в себя интерес неопределенного круга лиц и интерес значительного числа граждан, что прямо следует из анализа его терминологической составляющей.

Термин «общество» может быть рассмотрен как круг людей, объединенных общностью положения, происхождения, интересов.[223] То есть, говоря об общественном интересе, можно сделать вывод, что этот круг, может быть как определенным (пять, десять, двадцать человек уже представляют собой общество), так и неопределенным.

В последнем случае необходимо вести речь о неопределенном круге лиц, представляющем собой такое множество, установить которое невозможно в силу объективных причин («неопределенный» - в точности неизвестный, неисследованный, несосчитанный, неизмеренный, неописанный по всем признакам своим[224]).

Аналогичную позицию, разделяющую интересы неопределенного круга лиц и интересы значительного числа граждан и не рассматривающих их в качестве тождественных занимает и Высшие судебные инстанции.[225]

Предметом исков в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц, как справедливо указывают многие авторы,[226] являются некие общие блага (ценности), что соответствует предмету судебной защиты публичного интересы и позволяет утверждать, что защита интереса неопределенного круга лиц представляет собой частный случай его защиты в гражданском процессе.

Вместе с тем, определяя в основе общего блага, являющегося предметом публичного интереса, присутствие естественно-правовой теории, автор в этой же плоскости рассматривает и весь концепт публичного интереса. Обозначенная тенденция дает нам все основания для рассмотрения защиты

---

[223] Юридический словарь /Под ред. А.Н. Азрилияна. М.:Институт новой экономики, 2007. С.414.

[224] Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка, Том второй. Издание книгопродавца – типографа М.О. Вольфа. СПб-Москва, 1881. С.525.

[225] Определение Верховного Суда РФ от 24.08.2007 г. по делу № 77-В07-10 //СПС Консультант Плюс.

[226] Уксусова Е. Дела о защите прав неопределенного круга лиц //Российская юстиция. 1997.№ 11.С.42; Гукасян Р., Ченцов Н. Защита чужого интереса: старые правила и новые подходы //Российская юстиция. 1994.№ 5.С30; Ярков В. Новые формы исковой защиты в гражданском процессе (групповые и косвенные иски) //Государство и право. 1999. № 9.С. 34 и др.

значительного числа граждан как частного случая защиты публичного интереса. Не оспаривая присутствия и необходимости защиты в данном случае частного интереса, автор обращает внимание на важность осмысления как на теоретическом, так и на практическом уровне, процессуальной формы защиты частно-публичного интереса.

Частный характер новой правовой возможности защиты, как справедливо указывает Чугурова Т.В., проявляется в возможности персонифицировать взыскание каждому лицу многочисленной группы. Публичный характер данной процессуальной формы заключается во множественности защиты прав участников процесса, которая уже носит социальный, общественный характер. Защита … интересов, общества в целом превалирует над защитой частных интересов лиц, участвующих в деле, и в то же время закономерно вытекает из первой. Публичность рассматриваемого института также проявляется в стимулировании реализации важных общественных задач общества.[227]

Так, например, Г.А.Жилин, обращает внимание на наличие в настоящее время актуальной проблемы защиты прав значительного количества граждан, вложивших средства в жилищное строительство. Способы нарушения прав вкладчиков в данном случае настолько изощрены, а возникающие конфликты столь остры, что инициирование подобных дел прокурором является, по его мнению, не только оправданным, но и необходимым.[228]

Диссертант полагает возможным привести еще один пример. В рамках проводимой в настоящее время государством борьбы с недобросовестными кредитными организациями, сопровождающейся отзывом лицензий у ряда из них, уже сейчас раздаются высказывания о том, что у Ассоциации страхования вкладов может не хватить денежных средств для того, чтобы произвести выплаты всем нуждающимся вкладчикам. В случае обращения каждого вкладчика с иском судебные органы могут столкнуться со значительным

---

[227] Чугурова Т.В. Процессуальные формы защиты публичных интересов в российском праве. Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Тамбов, 2007. С. 14.

[228] Жилин Г.А. Правосудие по гражданским делам: актуальные вопросы: монография. М.: Проспект, 2013. С. 201-202.

количеством однотипных дел, а в случае обращения таких вкладчиков в порядке соучастия, процесс может просто рухнуть под их же тяжестью.

Однако, автор полагает, что закрепление в нормах действующего процессуального законодательства права прокурора на обращение в суд с иском в защиту интересов граждан, неопределенного круга лиц и отсутствие возможности осуществления такой защиты относительно значительного числа граждан – пример непоследовательности законодателя.

Автор полагает, что в случае массового нарушения таких прав, возрастающей в связи с этим социальной напряженностью, частноправовой характер конфликта становится значимым для государства в силу его общесоциальной сущности, в связи с чем, приобретает отпечаток публичности. Необходимо отметить, что точка зрения о необходимости наделения прокурора правом на подачу иска в защиту прав и свобод граждан, состав которых поддается определению, уже высказывалась на станицах юридической литературы,[229] однако, до настоящего времени он такими полномочиями не обладает, что может рассматриваться нами как одно их препятствий в вопросе реализации права на судебную защиту. Защита прав и интересов каждого в силу универсальных норм, свойственных естественно-правовому подходу в понимании права (равенства, справедливости, гуманизма) проявляется в стимулировании реализации важных общественных задач государства по отношению к обществу, что свидетельствует о присутствии в данной ситуации публичного интереса.

На основании изложенного выше, автор полагает необходимым внести изменения в действующее законодательство, изложив первое предложение ч. 1 ст. 45 ГПК РФ в следующей редакции: ***«Прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц, значительного числа граждан или интересов***

[229] См.: например: Колосова В.В. Виды исков в гражданском судопроизводстве. Групповой и производный иски //Подготовлен для системы Консультант Плюс, 2010.

Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований».

Не прекращающиеся процессы глобализации, происходящие в различных сферах нашего общества, объединили ученых процессуалистов различных стран с целью осмысления актуальных путей реализации права на предъявление требований по групповым (коллективным) требованиям. Так, например, участники XIII Всемирного конгресса процессуального права, проводившегося в сентябре 2007 г. в Бразилии (г.Сальвадор-де-Байя), анализируя тенденции развития современного гражданского процесса по вопросу предъявления групповых исков пришли к выводу, что одной из центральных задач современной системы правосудия становится адаптация существующих процессуальных форм, а также необходимость создания новых механизмов для удовлетворения меняющихся социальных, технологических и экономических потребностей общества. На специальной сессии, посвященной проблематике развития института групповых исков, участниками конференции было отмечено своеобразие процедуры защиты коллективных прав в странах континентального права, но вместе с тем, ими же указывалось на наличие общей тенденции, характерной для большинства стран, суть которой заключается в отказе от так называемого частного группового иска и наделение различных органов государственной власти правом подачи публичного группового иска.[230]

Институт иска в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц известен ряду стран романо-германской системы права (Германии, Франции, Италии, Швеции). Данный вид иска называется там публичным групповым иском.[231] По утверждению Г.О.Аболонина, в судопроизводстве с участием многочисленной группы лиц вовлеченными оказываются публично-

---

[230] Малешин Д.Я., Филатова М.А., Ярков В.В. Тенденции развития современного гражданского процесса //Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2008. № 11. С. 95, 123.

[231] Lindblom P.H. Group Actions and the Role of the Courts //A European Perspective, Forum International № 23. May. 1996. Kluwer Law International, The Netherland 1997.P.12.

правовые интересы, поскольку подача такого иска влечет вынесение решения публично-правового характера.[232]

В научной литературе в настоящее время Г.О.Аболониным приведена, по мнению автора, наиболее развернутая классификация исков, присутствующих в российском правопорядке. Называя их массовыми исками, уважаемый ученый классифицирует их на три прямые и две косвенные разновидности, из которых особый интерес для нас имеют иск в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц и массовый административный иск о защите неопределенного круга лиц (или административный массовый иск),[233] которые, применительно к теме диссертационного исследования автор полагает необходимым рассмотреть самостоятельно.

Ранее, при определении внешнего проявления публичного интереса нами было установлено, что одна из его составляющих – общественный интерес как раз и включает в себя интерес неопределенного круга лиц, но вместе с тем, нами не было раскрыто существо данного понятия.

В законе отсутствует легальное определение понятия «неопределенный круг лиц». Это лишь словосочетание, используемое законодателем. Исследователями в области гражданского процесса предлагаются различные подходы к его определению. Так, Н.С.Батаева под неопределенным кругом лиц понимает количественно не установленный, но предположительно многочисленный состав потенциальных истцов, не позволяющий привлечь к участию в процессе всех пострадавших от действий (бездействий) одного и того же ответчика, объединенных общностью предмета и основания иска.[234] И.В.Решетникова и В.В.Ярков при определении иска в защиту неопределенного круга лиц предлагают применять количественный критерий (не менее сорока граждан).[235] В.М.Жуйков под неопределенным кругом лиц понимает такой круг лиц, который невозможно индивидуализировать (определить), привлечь в

---

[232] Аболонин Г.О. Указ. соч. С.255,252.
[233] Аболонин Г.О. Указ. соч. С. 10-15, 318-367.
[234] Батаева Н.С. Судебная защита прав и интересов неопределенного круга лиц. Дис. канд. юрид. наук. Москва, 1998. С. 61.
[235] Решетникова И.В.,Ярков В.В. Защита прав неопределенного круга лиц в гражданском процессе //В сб.: Судебная реформа: проблемы гражданской юрисдикции. Екатеринбург, 1996. С.92.

процесс в качестве истцов, указать в решении и решить вопрос о правах и обязанностях каждого из них при разрешении дела.[236] Г.О.Аболонин под неопределенным кругом лиц понимает многочисленную группу, состав которой в силу различных причин невозможно установить.[237]

Позиция судебных органов по данному вопросу основана на разграничении в правовой действительности понятий «значительное число граждан» и «неопределенный круг лиц», но вместе с тем, также основана не возможности или невозможности установления (определения) круга носителей. Так, Верховный Суд РФ неоднократно разъяснял, что понятия «значительное число граждан» и «неопределенный круг лиц» не равнозначны, так как «…в первом случае есть возможность в исковом заявлении указать фамилию, имя, отчество, место жительства каждого из истцов, каждый из них индивидуально должен быть извещен судом о времени и месте судебного заседания» и «названные обстоятельства отсутствуют в случае предъявления иска в защиту неопределенного круга лиц, поскольку их невозможно индивидуализировать, то есть четко определить».[238]

Причем данный вывод находит свое подтверждение и в формирующейся по данному вопросу судебной практике. Так, Рубцовский транспортный прокурор обратился в суд с заявлением в защиту неопределенного круга лиц к НУЗ «Узловая больница на станции Рубцовск ОАО "РЖД" о признании бездействия незаконным и обязании провести аттестацию рабочих мест. В заявлении было указано на установленные им в ходе проверки нарушения норм трудового законодательства в части вопросов проведения аттестации рабочих мест по условиям труда, чем, по его мнению, были нарушены права лиц, работающих в данной больнице. либо собирающихся работать там в будущем, на получение информации о наличии на рабочем месте вредных и опасных условий труда, льгот и компенсаций, предусмотренных за работу в указанных условиях. Определением судьи Рубцовского городского суда Алтайского края от 27 июня

---

[236] Жуйков В. ГПК РФ: порядок введения в действие //Российская юстиция. 2003. № 2.С. 5.
[237] Аболонин Г.О. Классификация массовых исков //Арбитражный и гражданский процесс. 2011. № 4. С. 14-15.
[238] Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2008. № 2.С. 5-13.

2008 г., оставленным без изменения Определением судебной коллегии по гражданским делам Алтайского краевого суда от 20 августа 2008 г., в принятии заявления отказано. Определением судьи Алтайского краевого суда от 25 декабря 2008 г. в передаче представления прокурора Алтайского края для рассмотрения в судебном заседании суда надзорной инстанции отказано. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации Определением от 15 июля 2009 г. удовлетворила представление заместителя Генерального прокурора РФ, указав, что поводом для обращения в суд прокурора с указанным заявлением послужила необходимость защиты интересов работников. При этом принято во внимание то, что аттестация рабочих мест не связана с деятельностью конкретного работника, а направлена на обеспечение безопасных условий труда в целом. Кроме того, под понятием «защита неопределенного круга лиц» в силу действующего законодательства понимается защита общих интересов физических лиц, когда установление их точного количества не требуется. Порядок защиты общих интересов физических лиц предусмотрен ГПК. Таким образом, заявление было подано прокурором в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц в рамках полномочий, предоставленных ему федеральным законодательством, для предупреждения причинения вреда и оснований для отказа в принятии заявления не было.[239] Учитывая позицию судебных органов в данном вопросе необходимо отметить тождественность понятия «неопределенный круг лиц» с понятием «общие интересы физических лиц», при условии, что установить их точное количество не представляется возможным.

В связи с этим диссертант не может согласиться с точкой зрения исследователей, отождествляющих групповые иски и иски о защите неопределенного круга лиц,[240] так как, говоря о неопределенности состава лиц мы подразумеваем ее как на момент возбуждения дела, так и на момент

---

[239] Законность № 3. 2010 г. С.72-73.

[240] Ярков В.В. Новые формы исковой защиты в гражданском процессе (групповые и косвенные иски). //Государство и право. 1999. № 9. С.32.

вынесения решения по нему, а говоря о многочисленности, мы полагаем, что состав группы не известен только на момент возбуждения дела, но к моменту вынесения решения он будет определен.

Таким образом, неопределенный круг лиц мы можем рассматривать как некую абстрактно представляемую юридическую конструкцию (фикцию), специально смоделированную для случаев, когда нарушение закона затрагивает интересы больших групп лиц, определить состав которой не представляется возможным. Появление фикций в праве обусловлено ситуацией, когда тот или иной человеческий интерес не может быть приравнен к конкретному (отдельному) лицу, а распространяется применительно к целым слоям, корпорациям людей. Н.М.Коркунов полагал, что в данном случае, эти корпорации (слои) людей должны рассматриваться как действительные субъекты права, хотя и не имеющие телесной индивидуальности. Их основание составляют социальные организмы. Цели этих корпораций – те же людские интересы, их воля – воля этих же самых отдельных личностей.[241]

Автору представляется верным относительно неопределенного круга лиц придерживаться мнения о том, что его невозможно в силу различных причин индивидуализировать количественно, так как любые попытки использовать в данном понятии определенное число субъектов являются произвольными и субъективными, а не правовыми.

Носителем публичного интереса, а соответственно материальным истцом в данном случае будет выступать неопределенный круг физических лиц, обладающих общим интересом, определить который не представляется возможным. И по этой же причине каждое физическое лицо, попадающее в такой круг, на то время, пока оно находится в нем, как бы лишается своей «телесной индивидуальности», в связи с чем и сама конструкция становится как бы безликой. Так, очень интересное понимание такой конструкции, правда рассматриваемой им применительно к другой существующей фикции в праве – юридическому лицу, дает Н.М.Коркунов, указывая, «что понятие юридическое

[241] Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб, 2003. С. 184-185.

лицо играет как бы роль скобок, как в алгебре, мы, не совершая самих действий, заключаем выражения соединенными знаками + и – в скобки для упрощения дальнейших вычислений, так и однородные интересы известной группы лиц мы заключаем в понятие юридического лица и затем определяем отношение этой коллективной личности к другим».[242]

Указанные выше иски будут характеризовать следующие общие признаки: наличие общих вопросов права или факта, тождество предмета и основания иска, наличие общего ответчика (соответчика) и способа защиты права в суде, получение общего положительного результата в случае удовлетворения судом искового требования, преюдициальная сила судебного решения, о чем уже говорилось в юридической литературе.[243]

Однако в рамках заявленной темы исследования, автору представляется, что они не могут быть ограничены лишь представленным выше перечнем. В связи с чем, автор полагает, что данные иски, помимо указанных признаков, будет характеризовать следующее:

Во-первых, данными исками осуществляется защита только публичного интереса. Предметом исков в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц, как справедливо указывает Е. Уксусова, являются некие общие блага (ценности).[244] Все, что выходит за пределы интересов конкретного лица, есть защита публичного интереса, в том числе и в случаях предъявления исков в интересах неопределенного круга лиц, полагают Р. Гукасян и Н. Ченцов.[245] В.В. Ярков считает, что для российского законодательства в области защиты

---

[242] Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., Издание Юридического книжного магазина Н.К.Мартынова,1909 г. С. 146.

[243] Артамонова Е.М. Защита прокурором прав и законных интересов неопределенного круга лиц в гражданском судопроизводстве. Дисс…. канд. юрид. наук. М., 2004. С. 94; Бухтоярова О.А. Доказывание неопределенного круга лиц в гражданском процессе //Актуальные проблемы правоведения. 2008. № 1 (19). С.189; Решетникова И.В, Ярков В.В. Защита прав неопределенного круга лиц в гражданском процессе //В сб. «Судебная реформа: проблемы гражданской юрисдикции». Екатеринбург, 1996. С. 75.

[244] Уксусова Е. Дела о защите прав неопределенного круга лиц // Российская юстиция. 1997. N 11. С. 42.

[245] Гукасян Р., Ченцов Н. Защита чужого интереса: старые правила и новые подходы // Российская юстиция. 1994. N 5. С 30.

неопределенного круга лиц характерна «защита только публичного интереса».[246]

Иного мнения придерживается М.С. Носенко, указывающая на сочетание частных и публичных интересов в делах, возбуждаемых на основании исков в защиту неопределенного круга лиц и отстаивающая точку зрения о том, что в исках в защиту неопределенного круга лиц возможно соучастие, которое не может быть отнесено ни к одному из известных видов соучастия.[247]

По мнению диссертанта, М.С.Носенко необоснованно отождествляется иск в защиту неопределенного круга лиц, количественный состав которых определить невозможно или крайне затруднительно и групповой иск, подаваемый в защиту интересов значительного количества граждан, являющихся по сути своей соистцами, количество которых хоть и является значительным, но вместе с тем определенным. Относительно отождествления процессуальной конструкции иска в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц и процессуального соучастия, диссертант считает необходимым согласиться с точкой зрения, высказанной по данному вопросу Т.Ю.Каревой о том, что «...подобные воззрения затруднительно перевести в практическую плоскость, ведь потенциально в процессе в защиту неопределенного круга лиц может участвовать огромное количество лиц», и более того «...вид соучастия, предлагаемый М.С.Носенко, действительно, не известен науке гражданского процессуального права и не может быть отнесен ни к обязательному, ни к факультативному соучастию».[248]

Природа представляемой массовым административным иском правовой защиты также позволяет говорить о защите в данном случае именно публичного интереса. Присутствие в данном случае юридической силы действия нормативно-правовых актов в отношении многочисленной группы лиц, состав которой не представляется возможным определить в силу

---

[246] Ярков В. Новые формы исковой защиты в гражданском процессе (групповые и косвенные) иски // Государство и право. 1999. N 9. С. 34.

[247] Носенко М.С. Оспаривание нормативных правовых актов в судах общей юрисдикции. Автореф. дис. ... канд.юрид.наук. М., 2001. С. 6, 18.

[248] Карева Т.Ю. Иски в защиту неопределенного круга лиц // Правоведение.2008. № 4. С.168-169.

различных причин (изменчивости, ротации и т.д.), также позволяет говорить о защите в данном случае публичного интереса.

Характер предмета рассматриваемых исков находится в прямой зависимости с вопросом о способах судебной защиты субъективного права, однако он всегда будет направлен на установление противоправного характера деятельности ответчика и с учетом специфики субъекта носителя материально-правового интереса направлен на принятие судом решения публично-правового характера. И если относительно массового административного иска споров быть не может – это всегда иск о признании, то по поводу иска о защите прав и интересов неопределенного круга лиц единство мнений отсутствует. В юридической литературе по данному вопросу высказываются диаметрально противоположные точки зрения. Так, одними исследователями иски в защиту неопределенного круга лиц именуются искам о признании,[249] другие исследователи утверждают о том, что иски о защите неопределенного круга лиц не могут быть однозначно отнесены к тому или иному видов исков (исков о присуждении, о признании или преобразовательных исков) и их определение зависит от категории рассматриваемых дел.[250] В контексте исследуемого вопроса автор полагает верной последнюю точку зрения, что еще раз подчеркивает специфический характер иска, подаваемого прокурором в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц.

Например, в сфере жилищного законодательства может иметь место иск о признании, подаваемый прокурором в интересах неопределенного круга лиц. Так, Куйбышевским районным судом города Омска было удовлетворено исковое заявление прокурора города Омска, поданное им в защиту неопределенного круга лиц к ОАО «Омск Водоканал». Требованием искового заявления являлось признание незаконным действия ОАО «ОмскВодоканал» по навязыванию гражданам-потребителям дополнительной платной услуги по принятию на коммерческий учет (в эксплуатацию) индивидуальных приборов

[249] Аболонин Г.О. Массовые иски. М., 2011. С. 226.
[250] Батаева Н.С. Судебная защита прав и интересов неопределенного круга лиц. Дис… канд. юрид. наук. Москва, 1998. С. 52.

учета воды, в том числе их платной опломбировки. В результате проведенной прокуратурой города проверки соблюдения требований законодательства в деятельности ОАО «ОмскВодоканал» при взимании с граждан-потребителей платы за опломбировку и принятие на коммерческий учет индивидуальных приборов учета водоснабжения выявлены нарушения, выражающиеся во взимании ответчиком платы с граждан-потребителей (физических лиц) за принятие на коммерческий учет индивидуальных приборов учета водоснабжения на основании утвержденных финансовым директором ОАО «ОмскВодоканал» калькуляций, что противоречит Правилам предоставления коммунальных услуг гражданам, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.05.2006 г. № 307 (в ред. от 06.05.2011 г.). Учитывая, что ОАО «ОмскВодоканал» отказывается принимать в эксплуатацию и производить расчеты потребленных услуг на основании данных приборов учета без оплаты за принятие на коммерческий учет индивидуальных приборов учета, в том числе за опломбировку, ответчик, тем самым, неправомерно навязывает гражданам потребителям дополнительные платные услуги, то есть обуславливает выполнение своей обязанности по регистрации прибора учета потребителей дополнительной платной услугой (по сути таковой не являющейся), чем нарушает права и законные интересы неопределенного круга лиц. Иск прокурора был удовлетворен.

Напротив, в сфере природоохранного законодательства в прокурорской практике можно встретить и иски о признании, и иски присуждении. Так, Саянским районным судом были удовлетворены исковые требования прокурора, заявленные им в защиту неопределенного круга лиц. Поводом для обращения прокурора в суд послужил факт незаконного бездействия Муниципального образования Большеарбайский сельсовет Саянского района, выразившийся в непринятии мер по предупреждению чрезвычайных ситуаций. Требования прокурора были мотивированы тем, что на территории Саянского района в границах с. Большой Арбай распложено гидротехническое сооружение - водохранилище (пруд нижний) на реке Большой Арбай -

грунтовая плотина с водопропускным сооружением, в работоспособном состоянии, которое на момент подачи искового заявления являлось бесхозяйным, а администрацией Муниципального образования Большеарбайский сельсовет Саянского района не решается вопрос о постановке данного сооружения как бесхозяйного на учет в органе, осуществляющем государственную регистрацию права на недвижимое имущество. Данное гидротехническое сооружение находится в границах Муниципального образования Большеарбайского сельсовета, в связи с чем бездействие органа местного самоуправления в части непринятия мер по предупреждению чрезвычайных ситуаций на гидротехническом сооружении является незаконным, а своим бездействием администрация Муниципального образования нарушает права неопределенного круга лиц, которые могут оказаться в зоне чрезвычайной ситуации в случае аварии на гидротехническом сооружении. Иск прокурора был удовлетворен судом.

Вместе с тем прокуроры предъявляют не только иски об обязании совершить определенные действия. Объектом подобных исков может являться и заявление о возмещении ущерба, причиненного, например, нарушением законодательства об охране окружающей природной среды. Так, например, по результатам проверки обращения депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга прокурором предъявлен иск о взыскании 2928 тысяч рублей с ТСЖ «Варшавская-19-2», организовавшего работы по несанкционированному обустройству парковки транспортных средств путем отсыпки территории песком, установки металлических ограждений, совершенные вопреки установленному законом порядку, без специального разрешения – порубочного билета, осуществившего снос кустов в количестве 45 штук, снос деревьев в количестве 5 штук, уничтожившего газон на площади 2040 кв.м., в результате чего был причинен существенный вред окружающей среде. Иск прокурора был удовлетворен судом.

Приведенные примеры позволяют утверждать, что в зависимости от категории рассматриваемых дел иск прокурора, предъявляемый им в защиту

прав и законных интересов неопределенного круга лиц может быть и иском о признании и иском о присуждении и преобразовательным иском.

Во-вторых, в контексте проводимого исследования, по мнению автора, можно выделить еще одну отличительную особенность исков в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц и массовых административных исков, заключающуюся в наличии особого субъектного состава, обладающего правом на их предъявление в суд.

На страницах юридической литературы в настоящее время дается множество определений данных исков.

Так, Н.С.Батаева иск в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц определяет как предъявляемое прокурором, государственными органами, органами местного самоуправления, общественными организациями и их объединениями или гражданами требование в защиту субъективных прав и законных интересов лиц, имеющих общие права, основанные на одних и тех же фактах, и направленные против одного и того же ответчика; круг лиц, в интересах которых предъявлен такой иск, численно не определен, а предполагаемый состав настолько многочислен, что установить и привлечь к участию в деле всех заинтересованных лиц в качестве истцов невозможно.[251]

Схожее определение данного вида иска можно встретить и у Е.М.Артамоновой, определяющей иск (заявление) в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц как предъявляемое прокурором, государственными органами, органами местного самоуправления, общественными организациями и их объединениями, гражданами требование в защиту прав и законных интересов многочисленной группы лиц, общность которой обусловлена наличием одного и того же ответчика, единством предъявляемых требований, тождеством предмета и основания заявления, предмета доказывания, а также наличием общего способы защиты судом нарушенных прав, круг лиц, в интересах которых предъявляется иск

[251] Батаева Н.С.Судебная защита прав и интересов неопределенного круга лиц. Дисс. канд. юрид. наук. М., 1999. С. 60.

(заявление), численно и персонально не определен, но является столь многочисленным, что делает невозможным установление и привлечение к участию в деле всех потенциальных истцов (заявителей).[252]

Г.О.Аболонин иск о защите неопределенного круга лиц рассматривает как предъявляемое в суд исковое заявление, решение по которому может быть вынесено в отношении многочисленной неопределенной группы лиц, состав которой в силу различных причин невозможно установить на момент принятия судебного решения. Решение по данному делу носит публично-правовой характер, создает судебную преюдицию для предъявления последующих личных исков участников неопределенного круга лиц в порядке признания деяния ответчика неправомерными, наложения судебного запрета на совершение ответчиком определенных действий или установления определенной обязанности ответчика в отношении неопределенного круга лиц.[253]

Представленные выше определения иска о защите прав и законных интересов неопределенного круга лиц будет объединять то обстоятельство, что все они могут быть рассмотрены как некая общая процессуальная форма защиты частного случая публичного интереса (интереса неопределенного круга лиц), реализация которой может быть осуществлена различными субъектами гражданского процесса – прокурором, государственными органами, органами местного самоуправления, организациями, гражданами.

Вместе с тем, анализ норм действующего законодательства показывает, что в настоящее время защита интересов неопределенного круга лиц путем подачи соответствующего иска (заявления) может быть осуществлена следующими субъектами гражданского процессуального права – прокурором, а в случаях, предусмотренных законом, органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями и гражданами (ст. 45,46 ГПК РФ). Причем, перечень таких законодательных актов в настоящее время не является

---

[252] Артамонова Е.М. Защита прокурором прав и законных интересов неопределенного круга лиц в гражданском судопроизводстве. Дисс. канд. ... юрид. наук. М., 2004. С. 97-98.
[253] Аболонин Г.О. Массовые иски. М., Волтерс Клувер, 2011. С. 226.

широким. Так, Законом Российской Федерации от 07.02.1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»[254] предусмотрена возможность предъявления в суд органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями потребителей (ассоциациями и союзами) исков о защите прав и законных интересов неопределенного круга потребителей.

Статьей 19 Федерального закона от 05.03.1999 г. № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг»[255] предусмотрено право Федерального компенсационного фонда, которой надо заметить до сегодняшнего времени так и не создан, предъявлять иски в суд в защиту прав и законных интересов неопределенного круга инвесторов.

Внесенные в последнее время изменения в федеральные законы «О рекламе», «Об охране окружающей среды», ««О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг», исключили из норм действующего материального права возможность защиты прав и законных интересов неопределенного круга лиц в результате, например, экологического правонарушения либо в случае распространения недобросовестной и недостоверной рекламы и существенным образом сократили полномочия органов исполнительной власти по обращению в суд в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц. Так, например, из компетенции федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг, исключена возможность по обращению в суд с подобным видом иска. Создается такое впечатление, указывает Г.О.Аболонин, как будто чьей-то «заботливой» рукой с согласия законодателя любые упоминания возможностей использования данного вида массового иска просто «исключены» из большинства федеральных законов, принятых в разное время.[256]

Сложившаяся ситуация позволяет автору сделать вывод, что в настоящее время право прокурора на обращение в суд с данным видом иска не ограничено нормами действующего законодательства и вытекает из основной функции

---

[254] Российская газета № 8 от 16.01.1996 г.
[255] Российская газета № 46 от 11.03.1999 г.
[256] Аболонин Г.О. Массовые иски. М.: Волтерс Клувер, 2011. С. 228.

прокуратуры, заключающейся в поддержании основ правопорядка, тогда как обращение в суд государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и граждан с данным видом иска строго ограничено кругом законодательных актов, перечень которых, как установлено нами ранее, является достаточно небольшим и вытекает из их ведомственных обязанностей, что в свою очередь существенно ограничивает их возможности в данном вопросе.

Массовый административный иск о защите неопределенного круга лиц (административный массовый иск) представляет собой жалобу на несоответствие Конституции РФ или нормам федерального закона или иного нормативного акта, изданного на территории РФ, в силу юридического действия данных актов в отношении многочисленного и неопределенного круга лиц. При предъявлении данных жалоб лицо, права и законные интересы которого нарушены действием данного нормативного правового акта, при условии удовлетворения его жалобы судом, защищают не только собственное право, но и права и законные интересы сотен, тысяч, а иногда и миллионов граждан и юридических лиц.[257]

Действующее процессуальное законодательство предусматривает возможность оспаривания нормативно-правовых актов гражданами и организациями абстрактно, т.е. вне связи с конкретным спором, что позволило некоторым исследователям расценивать сложившееся положение в гражданском процессе относительно данного вопроса, как «тихую революцию».[258]

Не вдаваясь в существо споров, касающихся процессуальных противоречий в вопросе несоответствия многих правил гражданского судопроизводства с производством по абстрактному нормоконтролю, автор полагает возможным согласиться с точкой зрения исследователей, говорящих о недопустимости индивидуального абстрактного обжалования нормативных актов. В этой связи

---

[257] Аболонин Г.О. Там же. С. 318.

[258] Павлушина А. Судебный нормоконтроль: «тихая революция» в гражданском процессе //Российская юстиция. 2002. № 7. С. 17.

совершенно справедливо утверждает Т.Г. Морщакова, что конструирование судебных процедур по принципу: «не нравится акт, значит можно обжаловать в суд, хотя бы он и не подлежал применению заявителем», лишает правосудие его сущностных целей как средства разрешения реальных правовых конфликтов, в связи с чем, оспаривание актов безотносительно к их применению в конкретных делах должно быть отнесено к правомочиям только узкого круга субъектов, специально ответственных за правопорядок.[259] Одним из таких субъектов, а зачастую и единственным, способным обратиться с подобным иском в защиту неопределенного круга лиц, является прокурор.

На основании изложенного мы можем рассматривать иск прокурора в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц и массовый административный иск прокурора, подаваемый им в защиту неопределенного круга лиц, в качестве универсальной процессуальной формы защиты неопределенного круга лиц, проявление которой возможно в различных сферах общественных отношений (публично-правовых и частно-правовых).

К числу следующих особенностей выделяемого нами вида иска, по мнению автора, следует отнести особый процессуальный порядок осуществления распорядительных действий сторон.

Статья 45 ГПК РФ не содержит последствий отказа прокурора от иска, поданного в защиту интересов неопределенного круга лиц, так же как и последствий отказа от иска, поданного в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Лишь в нормах, регулирующих порядок производства по делам, возникающим из публичных правоотношений мы обнаруживаем положения о том, что при рассмотрении и разрешении таких дел суд не связан основаниями и доводами заявленных требований (ст. 246), а отказ лица, в том числе и прокурора, обратившегося в суд с заявлением о признании недействующим нормативно правового акта полностью или в части, не влечет за собой прекращение

---

[259] Морщакова Т.Г.Некоторые вопросы конституционного правосудия в системе процессуальных реформ //Журнал российского права. 2001. № 12. С.15.

производства по делу (ст.252). Полагая, что последняя норма закона представляет собой частный случай процессуальных последствий осуществления прокурором распорядительных действий сторон, автор вынужден констатировать, что особая специфическая фигура материального истца, лишенного телесной индивидуальности, не предполагающая также присутствия у него представителя, не позволяет, в случае заявления прокурором отказа от иска, выяснять мнение материального истца, что должно повлечь за собой прекращение производства по делу. Учитывая особый характер заинтересованности прокурора, в принципе исключающий возможность нарушения прав материального истца, а также наличие положений части 2 статьи 39 ГПК РФ, согласно которой суд не принимает отказ истца от иска, если это противоречит закону или нарушает права и законные интересы других лиц, диссертант полагает возможным включить в часть вторую статьи 45 ГПК РФ положение следующего содержания: ***«Отказ прокурора от заявления, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, влечет прекращение производства по делу, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом»,*** а также дополнить статью 220 ГПК РФ аналогичным основанием, предусматривающим прекращение производства по делу в случае отказа прокурора от иска, поданного им в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом.

Изложенное выше позволяет автору сделать следующие выводы:

Защита прав и законных интересов неопределенного круга лиц представляет собой наиболее полное проявление возможности защиты публичного интереса, в силу того, что это наиболее близкие друг другу явления, рассматриваемы зачастую как форма и содержание. Определяя в основе общего блага, являющегося предметом публичного интереса присутствие естественно-правовой концепции, автор понимает весь концепт публичного интереса также именно в контексте естественно-правовой теории права. Указанное

обстоятельство позволило автору, на основе анализа одной из видовых составляющих публичного интереса – интереса общественного, предложить возможность законодательного закрепления защиты прокурором прав и законных интересов значительного числа граждан (многочисленной группы лиц, состав которой возможно определить и индивидуализировать), так как защита в данном случае публичного интереса заключается в том, что в случае массового нарушения частных прав, возрастающей в связи с этим социальной напряженностью, частноправовой характер конфликта становится небезразличным для государства в силу его общесоциальной сущности, и поэтому приобретает отпечаток публичности. Защита прав и интересов каждого в силу универсальных норм, свойственных естественно-правовому подходу в понимании права (равенства, справедливости, гуманизма) проявляется в стимулировании реализации важных общественных задач государства по отношению к обществу, что свидетельствует о присутствии в данной ситуации публичного интереса.

Защита в гражданском процессе в настоящее время прав и законных интересов неопределенного круга лиц осуществляется органами прокуратуры посредством публичного иска (заявления) прокурора, представляющего собой универсальную процессуальную форму защиты прав и законных интересов группы лиц, состав которой невозможно определить в силу различных причин.

К числу характеризующих признаков данного вида иска, автор относит следующие: особый предмет защиты (публичный интерес); универсальный субъект, обладающий правом подачи указанного иска (прокурор), особый процессуальный порядок осуществления распорядительных действий, что однако не исключает применение к данному виду иска и других общих признаков, уже выделенных в научной литературе (наличие общих вопросов права или факта, тождество предмета и основания иска, наличие общего ответчика (соответчика) и способа защиты права в суде, преюдициальная сила судебного решения и т.д.).

§3. Обращение прокурора в суд в защиту частных прав и свобод граждан, особо нуждающихся в правовой и социальной защите

Возможность участия прокурора в гражданском процессе в защиту прав и законных интересов граждан, как в период разработки и принятия действующего Гражданского процессуального кодекса РФ, так и в дальнейшем, сопровождались острой дискуссией, в ходе которой высказывались различные мнения по вопросу о возможностях, пределах и условиях такого участия. Расширение принципа диспозитивности и состязательности сторон должно было повлечь, по мнению некоторых исследователей,[260] ограничение участия прокурора в гражданском процессе в силу закрепления приоритета частноправового интереса.

Первоначальная редакция части 1 статьи 45 ГПК РФ предусматривала возможность подачи прокурором иска только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не мог сам обратиться в суд. Реализуя на практике данное процессуальное положение, прокуроры сталкиваются со значительными сложностями, связанными с необходимостью доказывания в каждом конкретном случае уважительности причин и критериев состояния здоровья, препятствующих гражданину самостоятельно обратиться в суд, что зачастую влечет отказ в принятии судом подобных исков. Как указывает Ю.В.Корулина, с самого начала действия ГПК РФ (2003 г.) сложилась негативная практика ограничительного толкования судьями понятия «другие уважительные причины», вследствие чего прокурорам отказывалось в принятии заявлений, поданных в интересах социально-незащищенных лиц, в том числе и

[260] Права человека: Учебник для вузов /Отв. ред. Е.А.Лукашева. М., 1999.С.364-365 (автор главы – В.М.Савицкий).

пенсионеров по старости и матерей-одиночек с малолетними детьми, на том основании, что данные граждане способны направить иск по почте.[261]

Вместе с тем, представленный в реальности государственный механизм защиты социально незащищенных слоев населения, не позволял в должной мере гарантировать выполнение взятых на себя государством социальных обязательств, что являлось одним из препятствий в реализации ими права на судебную защиту. Высокая стоимость услуг адвокатского сообщества, имущественное расслоение граждан, значительные судебные расходы подтолкнули законодателя к реформированию полномочий прокурора в этой сфере.

В таких обстоятельствах в 2009 г. статья 45 ГПК РФ дополнилась положением, предусматривающим право прокурора, в случае просьбы соответствующего гражданина, обратиться в суд с требованием о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищном фондах; охраны здоровья, включая медицинскую помощь, обеспечения права на благоприятную окружающую среду; образования. Пояснительная записка к данному законопроекту была достаточно лаконична и указывала, что необходимость внесения соответствующих изменений «направлена на совершенствование процессуальных механизмов обеспечения защиты прав и свобод граждан в гражданском процессе».[262]

По мнению некоторых исследователей, «… акцент в защите частных интересов конкретных категорий граждан сместился на конституционные права и свободы, такие как право на труд, жилище, социальное обеспечение, образование охрану здоровья, благоприятную окружающую среду. При этом

[261] Корулина Ю.В.Участие прокурора в гражданском процессе: социальное предназначение и полномочия: науч.-метод пособие //Акад. Ген. прокуратуры Рос.Федерации.,М.,2012. С.63-64.
[262] Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в статью 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» //СПС Консультант Плюс.

обращение прокурора с иском ни в коем случае не ограничивает волеизъявление граждан на инициирование процесса, а является результатом объективных причин: имущественного расслоения общества, высокой стоимостью услуг адвоката и др.»[263] и, соответственно, не нарушает право на судебную защиту. Другими исследователями данное законодательное положение было расценено в качестве антикризисной меры, не позволяющей человеку остаться один на один со своими проблемами.[264]

Но, к сожалению, вопрос о полномочиях прокурора, предъявившего иск в защиту прав и интересов граждан, даже после таких значительных изменений продолжает вызывать трудности при реализации его на практике.

Складывающаяся ситуация, по мнению автора, вызвана непониманием роли прокурора вне уголовно-правовой сферы, а в большинстве своем, неясностью в вопросе о том, что же защищает прокурор, обращаясь в данном случае в защиту частных прав граждан.

Ранее, при исследовании концепции публичного интереса, нами была установлена взаимная зависимость его реализации как предпосылки удовлетворения интереса частного, что позволило прийти к утверждению о том, что реализация каждым субъектом права на судебную защиту представляет собой проявление публичного интереса. Также нами было установлено, что в основе публичного интереса всегда находятся интересы законности, выражающиеся в данном случае в необходимости соблюдения равенства всех участников регулируемых правом отношений перед законом и судом.

Анализ части 1 статьи 45 ГПК РФ показывает, что обращение прокурора в суд с исками в защиту прав и интересов граждан связано с наличием двух процессуальных оснований. Во-первых, невозможностью гражданина в силу уважительных причин, самостоятельно реализовать свое право на обращение в

---

[263] Гадиятова М. Защита прокурором частных интересов в гражданском судопроизводстве //Законность. 2010. № 11.С.46.

[264] Гущин В.З. Формы участия прокурора в гражданском процессе //Современное право. 2009. № 12.С.109.

суд. Во втором случае обращение прокурора в суд с иском обусловлено необходимостью защиты социально-значимых прав и интересов граждан.

Накладывая, как матрицу, представленную нами концепцию «публичного интереса» на нормы действующего процессуального законодательства, регулирующего возможность участия прокурора в гражданском процессе в защиту прав и интересов граждан, мы можем сделать вывод о том, что в данном случае происходит защита публичного интереса.

Обращение прокурора с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, основано, по мнению автора, на осознанной необходимости со стороны государства и общества в защите интересов наиболее слабой и незащищенной стороны в процессе. Исторически такая составляющая публичного интереса называлась «безгласным интересом».

Вместе с тем, небезразличное отношение государства и общества к надлежащей защите такого частного интереса, в основе которого лежит стабильность и гарантированность исполнения законов относительно всех граждан, позволяет нам прийти к утверждению о том, что при защите в данном случае публичного интереса одновременно осуществляется и защита интересов законности, как основы публичного интереса. И это выражается в следующем.

Вся деятельность по защите прав и интересов граждан, особо нуждающихся в правовой и социальной защите, находится в орбите двух процессуальных явлений – доступности судебной защиты и принципа диспозитивности.

Существование проблемы доступности судебной защиты в большинстве своем определяется моделью судопроизводства,[265] однако многие основополагающие моменты в ее разрешении до сих пор продолжают оставаться актуальными как в плане теоретического осмысления, так и в плане их практической реализации.[266]

---

[265] Подробнее об основных мировых моделях судопроизводства см.: Решетникова И.В. Доказательственное право Англии и США. Екатеринбург.: Изд-во УрГЮА, 1997. С. 20-46.

[266] Приходько И.А. Указ. соч.; Решетникова И.В., Ярков В.В. Решетникова И.В., Ярков В.В. Гражданское право и гражданский процесс в современной России. М.,Норма, 1999; Ярков В.В. Доступно ли гражданам наше правосудие? //Российская юстиция. 1999. № 2; Проблемы доступности и эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Москва, 31 января – 1 февраля 2001 г..М.,2001 и др.

Подробное освещение данного вопроса не входит в цели нашего исследования, однако нам представляется необходимым остановится на следующих моментах. Доступ к правосудию - это многоаспектная проблема, включающая в себя множество факторов.

Так, например И.А.Приходько, выделяет следующие группы факторов, влияющих на доступность правосудия: исторические традиции, политические социально-экономические и правовые факторы.[267]

К числу исторических факторов, влияющих на доступность правосудия, уважаемый ученый относит наличие в массовом сознании стереотипов, основанных на предшествующем историческом опыте, о том, что в спорах с властью суд скорее всего встанет на сторону власти, в спорах с бедным - на сторону богатого; что сам суд – коррумпирован, а законы можно повернуть в любую сторону.[268] Однако, как совершенно справедливо отмечает В.В.Ярков, вопросы повышения роли судьи в обществе и уважения к судебной власти могут быть разрешены только в процессе эволюционирования и развития самого общества,[269] в чем, собственно говоря, и проявляется в настоящее время политический фактор, влияющий на доступность правосудия.

В своем монографическом исследовании «Гражданская процессуальная система России» Д.Я.Малешин указывает, что российская правовая модель характеризуется определенной спецификой, выражающейся помимо прочего тем, что участие прокурора в гражданском процессе является уникальным правовым институтом, что рассматривается им в качестве самобытной черты отечественного гражданского судопроизводства. С точки зрения характеристики социокультурных особенностей российского общества существование данного института является, по мнению Д.Я.Малешина, одним из наиболее ярких свидетельств влияния культуры на гражданский процесс. Особые полномочия прокурора в гражданском процессе являются проявлением идей коллективизма, которые являются одной из составляющих частей

[267] Приходько И.А.Указ. соч. С. 30-34.
[268] Приходько И.А.Там же. С. 31.
[269] Ярков В.В. Цели судопроизводства и доступ к правосудию //Проблемы доступности и эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве. М., 2001. С.70.

культурологического типа. Изначальная недостаточная активность сторон, отсутствие их инициативности компенсируется участием прокурора, которое обусловлено необходимостью восполнения своеобразного недостатка индивидуализма в российском обществе.[270]

Менталитет большинства российских граждан до сих пор направляет их, следуя сформированной за несколько десятков лет привычке, к прокурору. Прокуратура для них является наиболее доступным органом, который в состоянии оперативно и квалифицированно разобраться в сложившейся ситуации и бесплатно осуществить защиту нарушенных прав.

В этой связи автор не может согласиться с мнением некоторых авторов, основанным, по всей видимости, на положениях Концепции судебной реформы, о необходимости ограничения деятельности указанных органов в защите «чужих» интересов,[271] так как действительность показывает, что такая точка зрения не оправдывает себя.

Вместе с тем, в порядке постановки проблемы хотелось бы обозначить назревшую необходимость организации, в рамках защиты частных прав граждан, особо нуждающихся в правовой и социальной защите, так называемой «государственной адвокатуры», которая оказывала бы такие услуги наравне с органами прокуратуры.

Действующий Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»[272] в настоящее время предусматривает возможность оказания бесплатной юридической помощи адвокатами лишь строго ограниченным категориям граждан (ст. 20). Однако, если мы сравним данный перечень лиц с возможными случаями обращения в суд сотрудников органов прокуратуры в порядке ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, то перевес будет безусловно на стороне последних.

Сами адвокаты убеждены, что «общий уровень бесплатной юридической помощи заведомо ниже оказываемой по соглашению», и не согласны с

---

[270] Малешин Д.Я. Грждanская процессуальная система России. М.: Статут, 2011. С.308-309.
[271] Приходько И.А. Указ. соч. С.357-358.
[272] Собрание законодательства Российской Федерации. 28.11.2011. № 48. Ст. 6725.

переложением на адвокатов, которые «не являются ....государственными служащими», реализации возложенной на них государством конституционной обязанности».[273]

Но вместе с тем, законодателю ничего не мешает расширить указанный в вышеназванном законе перечень субъектов, которым квалифицированная юридическая помощь может быть оказана адвокатами бесплатно, дополнив его такими категориями граждан, защиту интересов которых (хоть и не без труда), осуществляют в настоящее время только органы прокуратуры – выпускники детских домов и иных учреждений для детей, оставшихся без попечения родителей, военнослужащие срочной службы, лица, находящиеся в местах лишения свободы, мигранты и т.д., предусмотрев последующее возмещение оказанных адвокатами услуг из средств соответствующего бюджета.

Более того, такая корректировка законодательства, регулирующего оказание бесплатной юридической помощи, позволит учесть и рекомендации Комитета министров Совета Европы государствам – членам об эффективном доступе к праву и правосудию малообеспеченных,[274] установит стандарты оказания бесплатной юридической помощи, не сводя ее к простой декларации и не позволяя рассматривать ее в качестве второстепенной необходимости или благотворительности, что должно определить направленность в выделении на оказание такой защиты бюджетных средств согласно установленному подходу.

В рамках рассмотрения данного вопроса, по мнению автора, будет небезынтересным обратиться к международному опыту в части изучения вопросов о полномочиях прокурора вне уголовно-правовой сферы в сфере защиты интересов граждан. Такими полномочиями обладают органы прокуратуры ряда стран – Бельгии, Франции, Люксембурга, Нидерландов, ряда стран постсоветского пространства. Так, например, в Молдове, прокурор участвует в судебном разбирательстве по делам, требующим защиты лиц с физическими, умственными и психическими отклонениями, лиц, находящихся

---

[273] Поляков С. За «бесплатно» адвокат выполнит лишь роль огородного пугала //Российская юстиция. 2002. № 5. С.15.

[274] См.: Российская юстиция.2001.№ 12. С. 7-8.

в материальной и служебной зависимости, в Германии прокурор правомочен возбуждать дела о признании брака недействительным, ходатайствовать перед судом о признании лица недееспособным, осуществлять вызывное производство с целью установления факта смерти лица, считавшегося без вести пропавшим, в Италии представители прокуратуры выступают в судах при рассмотрении любых гражданских дел в Кассационном суде, при спорах о детях, о признании недееспособности и в ряде других случаев.[275] Во Франции прокуроры участвуют в судах любой инстанции по представительству интересов государства и общества (так, в трудовых спорах прокуроры защищают интересы работников и осуществляет надзор за соблюдением требований трудового законодательства).

Но наряду с правозащитной деятельностью органов прокуратуры, за рубежом активно используется опыт иных правовых механизмов в осуществлении социально-незащищенных слоев населения, получивший наименование «право общественного интереса», внимание к которому в настоящее время проявляется и в отечественной правовой науке.[276]

Вопрос о необходимости защиты интересов неблагополучных (в том числе и малоимущих) слоев населения в суде с целью предоставления им равных возможностей по участию в состязательном процессе, встал перед зарубежными исследователями гораздо раньше. С этой целью сначала в Америке, а затем в других странах были созданы фирмы права общественного интереса, послужившие толчком к появлению «права общественного интереса» на западе. В качестве примера, характеризующего как частный интерес, интегрированный в интерес публичный в силу небезразличного отношения к этому общества, послужил стимулом к реализации механизма защиты «права

---

[275] Додонов В.Н., Крутских В.Е. Прокуратура в России и за рубежом: сравнительное исследование.М.,2001.С.76-77.

[276] Решетникова И.В., Ярков В.В. Защита прав неопределенного круга лиц в гражданском процессе //Судебная реформа: проблемы гражданской юрисдикции. Екатеринбург, 1996. С 73-103; Решетникова И.В., Ярков В.В. Гражданское право и гражданский процесс в современной России. М., Норма, 1999. С.124; Решетникова И.В. Право общественного интереса и российский гражданский процесс //Российский юридический журнал. 1996. № 4. С. 8-13; Викут М.А. Актуальные вопросы гражданского процессуального права //Правоведение.1998. № 1.С. 161-162; Незнамов А. Некоторые аспекты развития права общественного интереса в России //Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 6. С.2-4; № 7. С. 2-4 и др.

общественного интереса» автору представляется уместным привести одно судебное дело. Так, в Венгрии в 1997 году Венгерским союзом за гражданские свободы был предъявлен иск к психиатрической лечебнице в связи с жестоким обращением с пациентом, подвергавшимся лечению электрошоком, вследствие чего он был лишен свиданий с родственниками. В исковом заявлении, поданным союзом за гражданские свободы содержались требования о возмещении вреда и о признании такого обращения нарушением прав пациента. Суд согласился с доводами, приведенными истцом, которые были основаны как на нормах гражданского законодательства, так и на нормах Венгерской Конституции 1989 г., касающихся защиты прав человека. Впоследствии это дело получило широкий общественный резонанс в связи с тем, что его материалы изучались членами парламента в процессе подготовки нового закона о здравоохранении 1998 г., закрепившим права пациента на лечение на основе достоверной информации в качестве необходимого условия медицинского или психиатрического лечения, права на конфиденциальность медицинской информации и др.[277]

К числу следующих факторов, влияющих на доступность правосудия следует отнести социально-экономический фактор, так как для современной России бедность продолжает оставаться одной из основных проблем, влияющих на доступность правосудия. Так, например, профессор В.В.Ярков трудности с реализацией принципа доступности правосудия видит в имущественном расслоении граждан, высокой стоимости услуг адвокатского сообщества, значительных судебных расходах.[278] Соглашаясь с данной точкой зрения, диссертант полагает необходимым отметить, что факт того, что малоимущей стороне всегда труднее защитить себя в процессе, в связи с тем, что более состоятельная сторона всегда может нанять себе квалифицированного адвоката, в принципе, не требует доказательств. Вследствие чего гарантированные Конституцией РФ принципы

[277] Правовая защита общественных интересов: работа общественных организаций при поддержке Фонда Форда. Международный опыт /Сокрщен. Пер. с англ. М., 2001. С. 154-155.
[278] Доступно ли гражданам наше правосудие? Российская юстиция. 1999. № 2.С. 25.

состязательности и равноправия сторон могут быть нарушены. Как справедливо указывает профессор И.В.Решетникова, в итоге состязательность может стать инквизицией, где инквизитором будет не суд, а более богатая сторона, способная нанять хорошего адвоката.[279]

Статьей 48 Конституции Российской Федерации гарантировано предоставление права каждому на получение квалифицированной юридической помощи. Однако Конституция РФ не закрепляет, кто именно должен обеспечить квалифицированную юридическую помощь нуждающемуся в ней гражданину. Судебная практика на этот счет лишь уточняет, что ответственность государства обеспечить достаточно высокий уровень юридической помощи нельзя трактовать как обязанность пользоваться юридическими услугами только представителей адвокатского сообщества.[280] Следовательно, круг лиц, оказывающих юридическую помощь значительно шире.

Квалифицированную юридическую помощь в настоящее время можно получить в различных органах, причем как платно, так и бесплатно. Безусловно, наиболее действенным вариантом получения квалифицированной юридической помощи является помощь, оказываемая платно на профессиональной основе, лицами имеющими статус адвоката (Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»[281]). Однако, учитывая имущественное расслоение граждан вряд ли можно говорить о том, что некоторые категории граждан (например, военнослужащие, мигранты, лица, находящиеся в местах лишения свободы) могут ее получить.

Принятый не так давно Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» закрепляет две

---

[279] Решетникова И.В., Ярков В.В. Гражданское право и гражданский процесс в современной России. М.,Норма, 1999.С.125.

[280] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 05.12.2003 N 447-О «По жалобе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданси Г.М.Ситяевой частью 1 статьи 45 Уголовного-процессуального кодекса Российской Федерации //СПС Консультант Плюс.

[281] Собрание законодательства Российской Федерации. 10.06.2002. № 23. Ст. 2102.

системы оказания бесплатной юридической помощи – государственную и негосударственную и содержит исчерпывающий перечень категорий граждан, имеющих право на ее получение. В целом приветствуя направление законодателя, последовательно идущего по пути законодательного оформления данного вопроса, автор замечает, что принятие указанного закона не снижает актуальности в его разрешении, так как главное все же остается в том, чтобы .характеристики "бесплатная" и "плохая" не стали в данном случае синонимами.

На основании изложенного выше мы также вынуждены констатировать, что и в части реализации «фактора бедности», влияющего на доступность правосудия, органы прокуратуры остаются, по сути, единственной инстанцией, где правовую помощь можно получить бесплатно. В научной литературе на этот счет высказываются достаточно категоричные мнения о том, что «… следуя такой логике, напрашивается вывод о том, что прокуратура и есть та юридическая консультация, готовая предоставить правовую помощь бесплатно».[282] Однако реалии сегодняшнего дня позволяют констатировать, что это именно так. Прокурорский корпус был и остается бесплатным адвокатом, к которому обращаются граждане. По мнению В.Божьева,[283] защита чужих интересов органами прокуратуры, госорганами учитывает реальные потребности населения, которое идет в госструктуры за помощью. Деятельность защитников «чужих» интересов – это барьер против беззакония и правовой незащищенности и человека.

К числу следующих факторов, влияющих на доступность правосудия относится правовой фактор, выражающийся в несовершенстве действующего процессуального законодательства и практики его применения.

Применительно к тематике проводимого исследования, проявление негативной составляющей данного фактора выражается в следующем. В настоящее время на законодательном уровне закреплены два критерия,

---

[282] Туманова Л.В. Лица, участвующие в деле в целях защиты публично-правовых интересов: Монография. Тверь, 2001. С. 46.

[283] Божьев В. Прокуратура России: какой ей быть? //Российская юстиция. 1995. № 9. С. 49.

которыми должен руководствоваться прокурор при обращении в суд: в первом случае – наличие уважительных причин, которые затрудняют гражданину возможность самостоятельно реализовать свое право на судебную защиту и дают прокурору право без инициативы со стороны гражданина обратиться в суд за защитой его интереса, во втором случае - наличие просьбы лица, считающего, что его права, из числа перечисленных ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, нарушены.[284]

Причем, в первом случае наличие или отсутствие уважительности причин определяет суд, что зачастую затрудняет прокурорам реализацию предусмотренного процессуальным законодательством полномочия. Не редко судами ограничительно толкуются понятие «другие уважительные причины», вследствие чего прокурорам отказывается в принятии заявлений, поданных в интересах, например, социально незащищенных лиц (пенсионеров по старости, матерей одиночек с малолетними детьми).

Так, по одному из дел Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Республики Тыва оставила без изменения определение Кызыловского городского суда о возвращении прокурору искового заявления в защиту имущественных прав гражданина. Судебная коллегия согласилась с мнением суда первой инстанции и указала, что доводы прокурора об уважительности причин, касающихся затруднительного материального положения истицы, нахождения на ее иждивении несовершеннолетних детей не исключает возможности ее физического обращения в защиту своих интересов. В определении также указано, что невозможность самостоятельного обращения гражданина в суд с заявлением в защиту своих прав и свобод процессуальный закон связывает с причинами, исключающими его физическое обращение в суд и, кроме того, в порядке ст. 89 ГПК РФ при наличии на то оснований суд может

[284] Как пояснил Конституционный Суд РФ, положения ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, во взаимосвязи с положениям Федерального Закона «О прокуратуре», не предполагают возможности произвольного решения прокурором вопроса об обращении в суд с заявлением в защиту прав и свобод граждан. Такое решение принимается им по результатам всесторонней проверки обращения гражданина //См.: Определение Конституционного Суда РФ от 22.04.2010 г. № 547-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Соплина Вячеслава Алексеевича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 45 ГПК РФ //СПС Консультант Плюс.

решить вопрос об освобождении истца от уплаты государственной пошлины при обращении в суд.[285]

И надо заметить, что примеров таких судебных дел достаточно много. Так, например, по окончании пребывания Г. в детском доме жилье ей не было предоставлено, она лишь поставлена на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий и состоит на учете до настоящего времени. Кроме того, Г. - инвалид III группы с детства. При таких обстоятельствах прокурор обязан был защитить права заявительницы, что он и сделал, обратившись в ее интересах в суд с иском к администрации г. Курска о предоставлении жилого помещения.

Суд в определении об отказе прокурору в принятии искового заявления указал: «В исковом заявлении прокурор указывает, что Г. является инвалидом III группы с детства, не обладает специальными правовыми познаниями и относится к наиболее социально незащищенной категории населения, в связи с чем, не может воспользоваться квалифицированной юридической помощью и самостоятельно обратиться в суд. Вместе с тем, как усматривается из искового заявления и приложенных к нему документов, Г. достигла совершеннолетия, дееспособна. А инвалидность, отсутствие юридического образования и социальная незащищенность не свидетельствуют о невозможности ее обращения в суд в защиту своих интересов и в силу ст. 45 ГПК РФ не предоставляет прокурору право для подачи иска в защиту ее интересов».[286]

На страницах научной литературы С.Ф.Афанасьевым, В.Ф.Борисовой в качестве примера определения прокурором факта уважительности причин приводится следующая ситуация. Прокурор предъявил иск в интересах К., посчитав, что к уважительным причинам, по которым истец не может самостоятельно обратиться в суд, относится отбывание истцом наказания в местах лишения свободы, а также то, что истец не обладает специальными познаниями в области юриспруденции. Как следствие, К. не имеет возможности

---

[285] Цит. по Информационному письму Генеральной прокуратуры Российской Федерации «О результатах изучения организационно-правовых и иных аспектов, связанных с применением органами прокуратуры Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» № 8-12-03 от 06.02.2004 //Сборник документов по вопросам организации работы по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном судопроизводстве под ред. В.М.Бакуна.М., 2005. С. 10.

[286] Тимираева С. Защита прав граждан в суде //Законность, 2006. № 7. С. 24.

подготовить исковое заявление, отвечающее требованиям гражданского процессуального законодательства. Учитывая право К. вести дела через представителя (ч. 1 ст. 48 ГПК РФ), указывают С.Ф.Афанасьев и В.Ф.Борисова, уважительность приведенной прокурором причины можно подвергнуть сомнению. В то же время предъявляемый иск нацелен на обеспечение права на жилище, от К. в адрес прокуратуры Шенкурского района было направлено соответствующее заявление о защите жилищных прав, поэтому более корректно в качестве основания обращения прокурора с иском в суд выглядело бы указание на наличие обращения гражданина в защиту права на жилище в муниципальном жилищном фонде.[287]

Представленные случаи, по мнению автора, показательны не только тем, что предопределяют значение правильной юридической квалификации прокурором сложившейся ситуации. Автор пытался показать, что многообразие жизненных ситуаций не позволяет вести какую либо четкую фиксацию их перечня, так как .в каждой конкретной ситуации, каждый день они будут различны.

В разрешении данной ситуации автор предлагает обратиться к вопросу о процессуальных презумпциях. В связи с тем, что цели настоящей работы не предполагают подробного его исследования,[288] диссертант считает возможным остановиться на следующих отправных точках в данном вопросе.

Существование в праве неопределенности, не позволяющей правоприменителю достоверно установить какое-либо обстоятельство, предполагает присутствие правовых презумпций. Правовая презумпция, по мнению Ю.А.Серикова, представляет собой закрепленный вероятный вывод о факте, который принимается судом без процедуры доказательств, в случае

---

[287] Афанасьев С.Ф., Борисова В.Ф. Некоторые проблемы участия прокурора в гражданском судопроизводстве с целью защиты прав и законных интересов других лиц //Законы России: Опыт. Анализ. Практика. 2012.№ 9.С.50.

[288] Юдельсон К.С. Проблема доказательств в советском гражданском процессе. М.: Госюриздат, 1956.С.249-250; Ярков В.В. Юридические факты в механизме реализации норм гражданского процессуального права. Екатеринбург.: СЮИ, 1992.с.29-30; Мурадьян Э.М. Истина как проблема судебного права. М.: Былина, 2002.С.161,234; Шабунина И.С. О значении презумпций в гражданском процессуальном праве //Российский юридический журнал. 1999. № 4.С.87.

установления связанного с ним факта (факта-основания) и неопровержения путем доказывания иного факта.[289]

Вывод о наличии или отсутствии уважительности причин, обуславливающих подачу прокурором иска в защиту частных прав и свобод граждан в настоящее время решается судом самостоятельно, без учета мнения, например, противоположной стороны. Вместе с тем, мы должны учитывать необходимость «свободного» распоряжения субъекта своими полномочиями (и материальными и процессуальными) в гражданском процессе (принцип диспозитивности), к числу которых относится и возможность предоставления доказательств в суде.

В Концепции Судебной реформы в РСФРС, утвержденной постановлением Верховного Совета РСФСР от 24.10.1991 г. № 1801 признавалось исключительно важным «заранее предпринять меры, упреждающие возможное своеволие судебной власти. Есть основания полагать, что должно быть два жестких ограничителя:

- связанность правосудия волей законодателя;
- недопустимость отступления от процессуальных норм, поскольку они отражают в концентрированном и превращенном виде опыт познания абсолютных истин».[290]

По мнению автора, для того, чтобы с одной стороны, исключить препятствия в реализации прокурором предоставленных ему полномочий по защите частных права и свобод граждан, а с другой стороны, обеспечить баланс сил в процессе на основе необходимости соблюдения принципов равенства и состязательности сторон, автор предлагает закрепить в гражданском процессуальном законодательстве презумпцию уважительности причин обращения прокурора с иском в защиту прав и свобод граждан.

По критерию определенности в законодательстве их фактов – оснований презумпции процессуального права могут быть классифицированы на

---

[289] Сериков Ю.А. Процессуальные функции правовых презумпций в гражданском судопроизводстве. Дисс. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С.40.
[290] ВСНД и ВС РСФРС. 1991. № 44.Ст. 1435.

презумпции с определенным в законе фактом основанием и презумпции с фактом – основанием, конкретизируемым усмотрением суда. Также правовые презумпции могут быть подразделены на: опровержимые и неопровержимые. Опровержимая презумпция представляет собой предположение, в отношении которого закон допускает возможность опровержения, и, которое считается истинным, пока не установлено иное. Неопровержимая презумпция представляет собой предположение, опровержение которого законом не допускается.[291]

Учитывая, что основное число процессуальных презумпций – это презумпции с определенным в законе фактом основанием, а существование опровержимых презумпций в процессуальном праве никем не оспаривается, автор считает возможным предложить следующую формулировку такой презумпции с необходимостью закрепления ее в нормах действующего законодательства. Данную презумпцию уважительности причин обращения прокурора с иском в защиту прав граждан следует сделать опровержимой, позволяющей суду, в случае предоставления противоположной стороной доказательств отсутствия уважительности причин обращения прокурора, оставлять такое заявление без рассмотрения, что, однако, не должно лишать заинтересованное лицо возможности защиты таких прав самостоятельно.

На основании чего предлагаем внести соответствующие изменения в нормы действующего ГПК РФ, ***дополнив ст. 222 ГПК РФ дополнительным положением следующего содержания «Суд оставляет заявление без рассмотрения в случаях, если:***

- по заявлению прокурора, поданному им в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, который в силу уважительных причин не может сам обратиться в суд, ответчиком представлены доказательства отсутствия уважительности причин такого обращения».

---

[291] Сериков Ю.А. Процессуальные функции правовых презумпций в гражданском судопроизводстве. Дисс. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С.53-55, 64.

Вместе с тем, внесение в 2009 году изменений в ч. 1 ст. 45 ГПК РФ в части расширения возможностей прокурора в защите социальных прав граждан при наличии соответствующего обращения к прокурору, также обнаруживает на практике серьезные трудности.

Как отмечалось ранее на страницах юридической литературы, участие прокурора в гражданском процессе в защиту таких частных прав и интересов не ограничивает волеизъявление граждан, а является результатом объективных причин, которые были перечислены выше. Таким образом, не всегда наличие волеизъявления гражданина должно давать прокурору основание для инициирования гражданского дела. Актуальность данного тезиса прослеживается в частности в делах, где речь идет о защите прав несовершеннолетних, (а в отдельных случаях и совершеннолетних детей).

В первом случае, суды, ограничительно толкуя положения ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, нередко отказывают в принятии исковых заявлений, подаваемых прокурорами в интересах несовершеннолетних, мотивируя это тем, что надлежащими истцами по данной категории дел являются родители, опекуны, попечители детей, в связи с чем, прокурор, предъявляя подобные иски, должен обосновать невозможность обращения таких исков законными представителями несовершеннолетних. Однако, такой формальный подход судебных инстанций не учитывает тот факт, что по ряду причин (юридическая неграмотность, социальная пассивность, злоупотребление спиртными напитками и т.д.) лица, которые должны защищать права ребенка зачастую, напротив, эти права ущемляют. Так, определением судьи Талицкого районного суда Свердловской области было отказано в принятии искового заявления прокурора, поданного им в интересах несовершеннолетних сестер. Предметом иска прокурора выступало ограничение в родительских правах отца несовершеннолетних сестер на том основании, что дети с 2000 г. по заявлению отца находятся на полном обеспечении в школе-интернате, и, следовательно, обязанность по охране их прав возложена на указанное учреждение. Вместе с тем, суд не принял во внимание, что ст. 73 Семейного кодекса РФ право на

обращение прокурора в суд с требованием об ограничении в родительских правах не связывается с наличием такого права у других лиц, и, кроме того, данное право предоставлено прокурору ст. 45 ГПК РФ.[292]

Анализируя складывающую по данной категории дел судебную практику, Президиум Верховного Суда Российской Федерации 20.07.2011 г. в Обзоре практики разрешения судами споров, связанных с воспитанием детей, разъяснил, что отказ судебными органами в принятии исков, подаваемых прокурорами в защиту прав несовершеннолетних, имеющих законных представителей, является ошибочным.[293]

Очень часто прокуроры вынуждены прибегать к защите нарушенных прав и интересов совершеннолетних при отсутствии на то соответствующей просьбы, так как данные лица порой не только не могут, но и неспособны установить факт ущемления их прав. Так, по одному из дел, информация о котором размещена на страницах периодической печати, прокурорами городов Воркута и Сыктывкар по результатам проведенных проверок были поданы иски в интересах совершеннолетних - бывших воспитанников детских домов о признании за ними права собственности на акции РАО «Газпром» на основании заключения детским воспитательным учреждением от имени воспитанников заявок на участие в чековых аукционах по продаже акций РАО «Газпром». Таким образом, в интересах воспитанников учреждение распорядилось причитающимся детям приватизационными чеками. В реестре «Газпрома» в качестве собственников акций были указаны руководители детских учреждений, а не дети, которым выдавались ваучеры.[294]

Осуществляя в данном случае защиту чужих прав, прокуратура в данном случае является тем единственным органом, реализующим право на судебную защиту, обеспечение доступности правосудия и реализацию принципа равноправия сторон для данной категории граждан, что соответствует

---

[292] См.: Обзор практики разрешения судами споров, связанных с воспитанием детей, утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 20.07.2011 г. //СПС Консультант Плюс.
[293] См.: Обзор практики разрешения судами споров, связанных с воспитанием детей, утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 20.07.2011 г. //СПС Консультант Плюс.
[294] Газета «Молодежь севера», 2004, № 6, № 44; 2007 № 26.

представляемой нами концепции публичного интереса. Европейский Суд по правам человека неоднократно в своих постановлениях указывал, что стороны гражданского судопроизводства должны иметь равные права в гражданском процессе, а поддержка прокуратурой одной из сторон может быть оправдана только в случаях, неспособности защитить свои права самостоятельно (принцип защиты прав человека).[295]

В связи с чем, при отсутствии в данном случае прямых указаний закона о возможности защиты прокурором прав совершеннолетних, автор констатирует, что подача прокурором таких исков является одной из разновидностей установленной процессуальных законодательством формы участия прокурора в гражданском процессе, предусматривает защиту тех частных прав, которые являются небезразличными обществу, а потому подпадают под сферу действия публичного интереса.

Изложенное выше позволяет сделать следующие выводы:

Основополагающим признаком, позволяющим говорить о том, что в случае защиты прокурором частных интересов граждан, особо нуждающихся в правовой и социальной защите, одновременно защищается еще и публичный интерес, является небезразличное отношение государства и общества к надлежащей защите такого частного интереса, т.к. его носителем в данном случае является слабая или социально-незащищенная сторона.

В настоящее время защита таких частных прав, свобод и законных интересов граждан, в отличие, например, от ряда западных стран, где присутствует множество иных правовых институтов, способствующих его практической реализации (так называемое «право общественного интереса»), в российских реалиях наиболее полно реализуется только органами прокуратуры, что обусловлено не только наличием у них специальных механизмов правового регулирования, но и сложившимся менталитетом российских граждан.

---

[295] См. например: Постановление ЕСПЧ по делу «Яворивская против РФ» от 21.06.2005 г.; Постановление ЕСПЧ по делу «Менчинская против РФ» от 15.01.2009 г.; Постановление ЕСПЧ по делу «Бацанин против РФ» от 26..05.2009 г.//СПС Консультант Плюс.

- Анализ судебной практики позволяет выявить сложности, с которыми сталкиваются прокуроры при реализации предусмотренного законом права на обращение в суд с подобными исками. В частности эти сложности выражаются в процессуальных моментах в части доказанности уважительности причин, наличие которых мешают лицу самостоятельно осуществить защиту своих нарушенных или оспариваемых прав. В связи с тем, что многообразие жизненных ситуация не позволяет вести какую-либо четкую фиксацию перечня уважительных причин обращения прокурора в суд в защиту особо нуждающихся в этом прав и свобод граждан, автор предлагает закрепить в гражданском процессуальном законодательстве презумпцию уважительности причин такого обращения прокурора. Данную презумпцию следует сделать опровержимой, позволяющей суду, в случае предоставления противоположной стороной доказательств отсутствия уважительности причин обращения прокурора, оставлять такое заявление без рассмотрении, что однако не должно лишать заинтересованное лицо возможности защиты таких прав самостоятельно.

Глава III. Вступление прокурора в процесс, инициированный другими лицами, для дачи заключения по делу в целях защиты публичного интереса

§ 1. Порядок вступления прокурора в гражданский процесс для дачи заключения по делу

Слово «порядок» имеет множество значений, одним из которых является следующее - правила, по которым должно происходить, совершаться что-либо.[296]

Обращение к нормам действующего процессуального законодательства, регулирующего институт заключения прокурора в гражданском процессе, показывает, что указанные «правила» выражаются в следующем. Во-первых, они содержат указание на круг дел, по которым прокурор дает свое заключение, во-вторых, определяют последствия неявки прокурора, извещенного о времени и месте рассмотрения дела применительно к данному процессуальному институту. Обращение к другим нормам процессуального законодательства позволяет определить очередность дачи прокурором заключения по делу.

Но насколько имеющиеся «правила» позволяют регулировать процедуру, складывающуюся при реализации отношений в данном процессуальном институте? В этой связи нам представляется необходимым, с учетом теоретических выводов, сделанных ранее, проанализировать данную форму участия прокурора в гражданском процессе с целью анализа существующих и выработки новых «правил», отвечающих реалиям сегодняшнего дня.

«Порядок» в самом общем смысле должен отражать ожидаемое состояние чего-либо. И это ожидаемое состояние применительно к порядку вступления прокурора в процесс для дачи заключения, по мнению автора, может быть

---

[296] Комплексный словарь русского языка /А.Н.Тихонов и др.; под ред. д-ра филол. наук А.Н.Тихонова, М.: Рус. яз.- Медиа, 2007. С.737.

определено через цель, обозначенную в части 3 статьи 45 ГПК РФ - осуществление возложенных на прокурора полномочий.

Действующий ГПК РФ понятие «полномочий прокурора» не раскрывает. Не позволяют ответить на этот вопрос и нормы специального закона, регулирующего деятельность органов прокуратуры. Возможно именно поэтому Европейский Суд по правам человека, анализируя нормы ГПК РФ, не смог определить роль прокурора в судебном разбирательстве в форме дачи заключения, о чем им было указано в Постановлении от 27.03.2008 г. по делу «Штукатуров против Российской Федерации».[297]

На страницах юридической литературы полномочия прокурора рассматриваются в качестве регламентированных законом возможностей, предоставленных для осуществления им своих функций.[298]

Несмотря на то, что полномочия прокурора, участвующего в судебном рассмотрении дел, определяются процессуальным законодательством, что прямо следует из текста части 4 статьи 35 ФЗ «О прокуратуре», его функции в данном случае определяются исходя из общих функций, присущих всей системе органов прокуратуры.

Вопрос о функциональной характеристике органов прокуратуры является одним из дискуссионных в теории прокурорского надзора. Не вдаваясь глубоко в существо обозначенной проблематики, автор отмечает, что некоторыми исследователями в области прокурорского надзора при осуществлении участия прокурора в гражданском процессе выделяется надзорная функция прокуратуры.[299] Обосновывается данная точка зрения тем, что, несмотря на замену слов «надзор» на «участие», содержание указанного направления деятельности прокуратуры не изменилось и продолжает содержать в себе

---

[297] Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2009.№ 2.С.109.

[298] Ергашев Е.Р. К вопросу о правовых средствах прокурора, участвующего в рассмотрении судами гражданских и арбитражных дел //Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 7. С.30.

[299] См.: Назаров С.Н. Теоретико-правовые основы юридической деятельности надзорно-контрольных органов в условиях формирования правового государства. Автореф. дисс. …канд. юрид. наук, Ростов-на-Дону, 2000.С.12; Протопопов А.Л. Функции прокуратуры // Правоведение. 2000. № 6. С. 172; Розенфельд В.Г., Фролов А.В. О функциях и организации деятельности прокуратуры //Журнал российского права. 1999. № 2. С.72 и др.

надзорные полномочия, реализуемые прокурором при даче заключения по делу, внесения представлений и т.д.

Основываясь на данной точке зрения, и некоторые исследователи в области гражданского процесса стали рассматривать данную форму участия прокурора в гражданском процессе как надзорную, выражающуюся в осуществлении наблюдения с целью выявлений правонарушений в ходе судебного разбирательства дела.[300]

Диссертант полагает, что такое мнение является ошибочным. Надзор основан на методе государственного принуждения, который в настоящее время несовместим с принципом самостоятельности и независимости осуществления судебной власти, а это, в свою очередь, предполагает и иные средства прокурорского реагирования (отсутствие в настоящее время возможности внесения представлений председателю суда, истребования любого дела и т.д.). Вместе с тем, функции прокуратуры, обусловленные в гражданском процессе целями ее деятельности, будут в данном случае определять и объем компетенции данного органа. Компетенция включает в себя совокупность полномочий, которыми располагает, какой либо орган. Но компетенция органов прокуратуры ограничивается только той областью отношений, где они функционируют, и в гражданском процессе она выступает лишь условием наделения прокурора гражданской процессуальной правоспособностью.

В этой связи, Г.А.Жилин справедливо отмечает, что «…прокурорский надзор в гражданском судопроизводстве в современных условиях может рассматриваться лишь как внешнее явление, дающее основание для участия прокурора в рассмотрении и разрешении гражданского дела. В самом же

---

[300] Аликов В.Р. Развитие законодательства об участи прокурора в гражданском процессе России XVIII- XX веков. Автореф. ... дисс. канд. юрид. наук, М.2001.С.14; Артамонова Е.М. Защита прокурором прав и законных интересов неопределенного круга лиц в гражданском судопроизводстве. Автореф. ... дисс. канд. юрид. наук, М.2004. С.9; Егорова Л.Ю. Проблемы защиты публичных интересов прокурором в гражданском и арбитражном судопроизводстве, Дисс. ... канд. юрид. наук, М.2006.С.98; Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Общая часть,М. 2003.С.227.

гражданском процессе прокурор не может осуществлять функцию надзора за законностью, поскольку правосудие – исключительная компетенция суда».[301]

Но какую же функцию выполняет прокурор, вступая в процесс, инициированный другими лицами для дачи заключения по делу? Анализ норм Федерального закона от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», позволяет констатировать, что участие в рассмотрении дел судами выступает одной из функций органов прокуратуры. Ее содержание направлено на достижение законодательно закрепленной для органов прокуратуры цели - обеспечения верховенства закона и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства. При этом необходимо отметить, что эта цель совпадает с конечными целями гражданского судопроизводства, стоящими и перед судом. Стремление к этой общей цели со стороны органов прокуратуры, как нами установлено ранее, не основано на осуществлении надзорных функций. Напротив, оно предполагает взаимное сотрудничество. Будучи всегда и везде заинтересованным в обеспечении исполнения действующих законов, прокурор реализует эту заинтересованность и в гражданском процессе, тем самым оказывая суду посильную помощь в правильном и своевременном рассмотрении и разрешении дела. Указанное обстоятельство позволило некоторым исследователям определить процессуальную функцию прокурора в гражданском процессе в форме дачи заключения именно как функцию содействия суду в правильном и своевременном рассмотрении дела, что соответствует понятию законности при осуществлении правосудия.[302]

Однако, вступление прокурора в процесс, инициированный другими лицами для дачи заключения по делу, по мнению диссертанта, нельзя сводить только к функции оказания помощи суду. Ранее, при исследовании правового положения прокурора в гражданском процессе нами было установлено, что стоя на страже интересов граждан, общества и государства, выраженных в законе, помимо

---

[301] Жилин Г.А. Цели гражданского судопроизводства и их реализация в суде первой инстанции. М., 2000.С.75.
[302] Жилин Г.А. Там же. С. 73.

законоохранительной функции прокуратура защищает верховенство права в более широком его понимании, защищая во имя общественного блага не столько закон и законность, сколько неотчуждаемые права личности, реальное право и правопорядок в целом. Прокурор в данном случае осуществляет еще и правоохранительную функцию, основанную на том, что государству и обществу небезразличны ситуации, при которых гарантированные гражданские права могут быть нарушены. Заключение прокурора в данном случае представляет собой некую государственную гарантию их защиты.

Основываясь на выводах, изложенных выше, мы можем констатировать, что участвуя в гражданском судопроизводстве в форме дачи заключения по делу, прокурор преследует две цели. С одной стороны, он оказывает содействие суду в обеспечении законности, предоставляя свое заключение по делу, которое, кстати сказать, носит для суда лишь рекомендательный характер. С другой стороны, преследуя собственные профессиональные цели, совпадающие с задачами судопроизводства, по отношению к лицу, права и свободы которого могут быть нарушены на законных основаниях, осуществляет еще и правоохранительную функцию.

Определив, таким образом, целевую направленность в деятельности прокурора в данной форме участия, мы можем сказать, что в ее основе лежит концепция публичного интереса, проанализированная нами в первом параграфе настоящего диссертационного исследования. Независимо от того, рассматриваем ли мы публичный интерес в качестве возможности реализации частного интереса каждым носителем, либо в контексте противопоставления частного и публичного интереса, определяя тем самым конкретных носителей последнего, в основе публичного интереса мы всегда видим интересы законности. В одних случаях законность заключается в необходимости соблюдения равенства всех участников регулируемых отношений перед законом и судом. В других же случаях публичный интерес выступает мерой законности интереса частного, позволяя тем самым обеспечить стабильность и правопорядок в обществе.

Данный вывод может быть подтвержден следующими аргументами. Участие прокурора в гражданском процессе в форме дачи заключения поставлено в зависимость от указания категорий дел, по которым прокурор дает заключение, вступая в процесс, инициированный другими лицами. Помимо непосредственно перечисленных частью 3 статьи 45 ГПК РФ дел (о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью), нормами действующего законодательства (как процессуального, так и материального), предусмотрено участие прокурора и по делам, названным законодателем «иными случаями».

Анализ норм ГПК РФ[303] позволяет сделать вывод о необходимости участия прокурора по делам, возникающим из публичных правоотношений и делам, рассматриваемым в порядке особого производства. Вместе с тем, такое обязательное участие предусмотрено не по всем делам, охватываемым данными видами производств, а лишь по некоторым из них. Так, в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, участие прокурора является обязательным по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части (ст. 252 ГПК РФ), по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ (ст. 260.1); о временном размещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении (ст. 261.3); по делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (ст. 261.7 ГПК РФ).

Необходимо отметить, что значимость участия прокурора в перечисленных выше категориях дел, возникающих из публично-правовых отношений не вызывает сомнений, так как обеспечение закона здесь диктуется необходимостью защиты не только конкретных лиц, но и интересов неопределенного круга лиц, общества и государства. Проявление публичного интереса основано в одних случаях на том, что нарушение закона будет

[303] Собрание законодательства Российской Федерации. 18.11.2002. № 46. Ст.4532.

затрагивать интересы неопределенного круга лиц (например, по делам об оспаривании нормативно-правовых актов), а решение по такому делу будет иметь обязательное значение даже для лиц, не участвующих в рассмотрении дела, в силу чего уже носит публичный характер. В других же случаях, существо спора затрагивает основы российской государственности, правопорядок в обществе, необходимости проявления гуманного отношения к естественным правам и свободам личности, что как установлено нами ранее, является выражением публичного интереса.

В этой связи, не совсем понятна позиция законодателя, исключающего возможность дачи прокурором заключения по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, так как публичный интерес в данном случае заключается в необходимости обеспечения законного функционирования системы государственной власти, что обусловлено, в свою очередь, необходимостью поддержания основ правопорядка в обществе. По мнению автора, в настоящее время существует настоятельная необходимость включения прокурора в число лиц, участвующих в рассмотрении данной категории дел, путем внесения соответствующих изменений в действующее процессуальное законодательство.

По делам, рассматриваемым в порядке особого производства, обязательное участие прокурора предусмотрено по делам об усыновлении (удочерении) ребенка (ст. 273 ГПК РФ); о признании гражданина безвестно отсутствующим или объявлении гражданина умершим (ст.278 ГПК РФ); о принудительном направлении гражданина на судебно-психиатрическую экспертизу (ст. 283 ГПК РФ); об ограничении дееспособности граждан; о признании гражданина недееспособным; об ограничении или о лишении несовершеннолетнего в возрасте от 14 до 18 лет права самостоятельно распоряжаться своим заработком или иными доходами (ст. 284 ГПК РФ); о рассмотрении заявления об объявлении несовершеннолетнего полностью дееспособным (ст. 288 ГПК РФ); о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар

или о продлении срока принудительной госпитализации гражданина, страдающего психическим расстройством (ст. 304 ГПК РФ).

Нормами Семейного кодекса Российской Федерации[304] предусмотрено обязательное участие прокурора по делам о лишении родительских прав (ст. 70); о восстановлении в родительских правах (ст. 72); об ограничении в родительских правах (ст. 73); об установлении усыновления (ст. 125); об отмене усыновления ребенка (ст. 140).

Статьей 10 Федерального закона от 18.06.2001 г. № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации»[305] 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.

Что касается дел особого производства, то защита в данном случае публичного интереса выражается в том, что здесь присутствует более слабая «сторона», которой зачастую очень трудно отстаивать свои интересы наравне с «сильной» стороной в процессе, в связи с чем, высока вероятность вынесения неправосудного решения. Прокурор, давая заключение по делу, привносит в данном случае элемент состязательности[306] в процесс и является гарантом того, интересы данной стороны не пострадают и закон не будет нарушен. Публичный интерес здесь становится мерой законности интереса частного, а это способствует обеспечению стабильности и правопорядка, так как государству и обществу небезразличны ситуации, при которых гарантированные гражданские права могут быть нарушены.

На основании изложенного выше мы можем констатировать, что в данной форме участия прокурора в гражданском процессе осуществляется защита именно публичного интереса. Но вместе с тем, определение в действующем

---

[304] Собрание законодательства Российской Федерации. 01.01.1996 г. № 1. Ст.16.
[305] Собрание законодательства Российской Федерации. 25.06.2001 г. № 26. Ст.2581.
[306] Францифоров А. Прокурор в делах особого производства гражданского процесса //Законность. 2006. № 6. С.48.

процессуальном законодательстве цели, посредством которой осуществляется защита в данном случае публичного интереса, по мнению диссертанта, не отражает в полной мере существо данного процессуального института.

Учитывая определенные нами выше функции, осуществляемые прокурором в случае вступления в процесс, инициированный другими лицами для дачи заключения по делу, содержание которых составляют целевые установки органов прокуратуры, автор полагает необходимым определить в ч.3 ст. 45 ГПК РФ целевую направленность в деятельности прокурора не указанием на необходимость реализации возложенных на него полномочий, а характеристикой содержания выполняемых им функций в процессе. На основании чего, считает возможным внести соответствующие изменения в нормы действующего гражданского процессуального законодательства, изложив первое предложение ч.3.ст. 45 ГПК РФ в следующей редакции: «***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 настоящим Кодексом и другими федеральными законами, в целях достижения законности и правопорядка».*** По мнению автора, предложенная редакция соответствует целевой направленности в деятельности прокурора и в арбитражном процессуальном законодательстве, что, учитывая единство целей и задач гражданского и арбитражного судопроизводства, является крайне важным.

Определив, таким образом, целевую направленность в деятельности прокурора, мы можем зафиксировать еще одно «правило», регулирующее институт дачи прокурором заключения по делу. Данная форма участия прокурора в гражданском процессе должна быть поставлена не только в зависимость от указания категорий дел, по которым прокурор дает свое заключение, но и от цели, к достижению которой он стремится.

Определенная нами ранее цель позволяет по-новому осветить вопрос и о пределах прокурорского участия в рамках данной формы. На страницах юридической литературы по данному вопросу высказываются диаметрально

противоположные мнения. Так, одни авторы считают, что прокурор может вступить в процесс по любому находящемуся в производстве суда первой инстанции гражданскому делу, но это участие должно быть практически оправданным, например, по делам, затрагивающим особо важные, социально значимые права и интересы субъектов.[307] Другие, наоборот, полагают, что «…круг дел, по которым обязательно участие прокурора, не может быть широким в силу диспозитивных начал гражданского судопроизводства, не допускающих неоправданного постороннего вмешательства кого бы то не было в частный спор».[308]

Диссертант полагает, что при решении данного вопроса необходимо руководствоваться следующим. Во-первых, если отталкиваться от концепции публичного интереса, исследованной нами в первом параграфе настоящей работы, то понимание его в качестве оценочной категории, проявляющейся в императивных нормах в отраслях, как публичного, так и частного права, необходимость учета ряда нравственных категорий и т.д., предполагает возможность прокурорского заключения по любому делу, если затрагиваются важные, социально значимые права и интересы.

Так, Европейский Суд по правам человека в одном из своих решений по делу «Менчинской против России» от 15.01.2009 г указал, что «… Принцип «равенства» сторон требует справедливого их равновесия, где каждая сторона должна иметь разумную возможность представить свою позицию в условиях, которые не создают для нее существенного неудобства по сравнению с другой стороной…Поддержка прокуратурой одной из сторон, несомненно, может быть оправданной при определенных обстоятельствах, например, для защиты прав уязвимых групп-детей, инвалидов и так далее, - которые считаются неспособными защитить свои интересы самостоятельно, или когда данным нарушением затронуты многие граждане, или если требуют защиты государственные интересы.[309]

---

[307] Мазурин С.Ф. Гражданский процесс. Общая часть СПб., 2005. С. 154.
[308] Алиева А.Д. Защита гражданских прав прокурором и иными уполномоченными органами. М., 2006. С. 81.
[309] Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2009. № 12. С.131-132.

Проанализировав ранее перечень дел, по которым прокурор может давать заключение, мы можем утверждать, что в целом он соответствуют изложенной позиции Европейского суда. Это дела, в которых существенным образом затрагиваются права граждан, не способных осуществить такую защиту самостоятельно, общества, государства. Характеризовать их будет то обстоятельство, что в одних случаях наиболее важно обеспечить верховенство закона и защитить не только интересы конкретных граждан, но и интересы общества и государства. В других категориях дел всегда присутствует более «слабая» сторона, которой порой затруднительно, а зачастую просто невозможно отстаивать свои интересы самостоятельно. Таким образом, в данной форме участия прокурора в гражданском процессе, как справедливо замечает Л.Егорова, «ярко выражен «публичный аспект», требующий «…государственного представителя в лице прокурора».[310]

Но подвижность и изменчивость исследуемой нами категории «публичный интерес» предполагает наличие ситуаций отсутствия его законодательного закрепления, в связи с чем, ограничение участия прокурора с целью дачи заключения по делу только установленными законом случаями, по мнению автора, не является сегодня оправданным.

Некоторыми авторами не раз высказывалось мнение о том, что совершенно необоснованна позиция законодателя, не включившего в перечень дел с обязательным участием прокурора гражданские дела, в которых могут быть на законных основаниях ограничены конституционные права и свободы граждан (например, имущественные права (дела, о принудительном изъятии недвижимости), права граждан на труд (дела о признании забастовки незаконной), право граждан на свободу передвижения (дела об обжаловании в суд действий Федеральных органов исполнительной власти по миграционной службе, связанных с лишением лица статуса беженца или вынужденного

[310] Егорова Л. Процессуальные противоречия судебной защиты публичных интересов //Законность. 2006. № 1. С.15.

переселенца),[311] дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного и муниципального служащего,[312] дела, связанные с защитой прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, детей-инвалидов[313]).

Диссертант полагает, что данный перечень может быть продолжен до бесконечности и дополнен другими категориями дел, в которых может быть существенным образом нарушен публичный интерес.

Например, необходимость соблюдения интересов общества и государства уже предопределяет необходимость участия прокурора с целью дачи заключения при рассмотрении любых категорий дел, в которых затрагиваются интересы Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, неопределенного круга лиц по аналогии, например, с деятельностью атторнейской службы США, осуществляющей защиту интересов государства или неопределенного круга лиц.

Необходимость защиты гарантированных Конституцией прав и свобод человека и гражданина также предопределяет возможность наделения прокурора правом вступать в процесс для дачи заключения по делам о защите социальных прав, свобод и законных интересов граждан 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; образование, что одновременно позволит прокурору оказать суду помощь в рассмотрении особо сложных дел и осуществить юридическую защиту отдельных категорий граждан. По мнению диссертанта, это не повлечет умаления действия принципов диспозитивности и

[311] Гадиятова М.В. Участие прокурора при рассмотрении гражданских дел судами. Дисс. канд.… юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 111-112.
[312] Бывальцева С.Г. Заключение прокурора в гражданском процессе //Законность. 2010. № 5. С.57.
[313] Алиева А.Д. Указ. соч. С.82.

состязательности сторон, так как еще Европейским Судом в решении от 20.02.1996 г по делу «Вермюлен против Бельгии» была отмечена роль прокурора, заключающаяся в том, что в случае дачи заключения по делу, он выступает «в качестве amicus curiare – юридического консультанта суда, в чьей объективности и беспристрастности никто не сомневается», поскольку «он находится как бы над спором сторон по делу».[314]

Однако, по мнению автора, это путь одностороннего решения проблемы. Более того, он идет в разрез с разработанной нами концепцией публичного интереса, как категории оценочной, не позволяющей раз и навсегда предусмотреть перечень конкретных категорий дел, в которых возможно его нарушение, и в этой связи предусматривающей необходимость судебного усмотрения.

Необходимо отметить, что действующее процессуальное законодательство закрепляет возможность вступления в процесс с целью дачи заключения, помимо прокурора, еще и государственных органов и органов местного самоуправления. Указанный процессуальный институт является уникальным правовым явлением, не известным западным правопорядкам и в определенной степени представляет собой рудимент советского процессуального права, зарождение которого было основано на ленинском высказывании о «необходимости расширения вмешательства государства в гражданские отношения». В связи с тем, что данный процессуальный институт в гражданском процессе сохранил свое существование до настоящего времени, автору представляется интересным обратиться к его исследованию с тем, чтобы определить, как в современных условиях старая форма участия наполнилась

---

[314] См.: Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. М,2000. С. 179-180. Схожую точку зрения поддерживает и отечественная судебная практика. Так, согласно позиции Конституционного Суда РФ, обозначенной в определении от 27.01.2011 г. № 76-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Шевченко В.П. на нарушение ее конституционных прав частью 3 статьи 45 ГПК РФ», «в делах о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и другими федеральными законами, как имеющих особое социальное значение, прокурор в целях осуществления возложенных на него полномочий выступает в качестве защитника интересов лиц, участвующих в деле, интереса законности, поэтому сам по себе факт его участия в делах данной категории и дачи заключения по делу не может рассматриваться как нарушающий какие-либо права граждан» //См.: Определение Конституционного Суда РФ от 27.01.2011 г. № 76-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Шевченко В.П. на нарушение ее конституционных прав частью 3 статьи 45 ГПК РФ» //СПС Консультант Плюс.

новым содержанием и насколько это содержание может быть применимо к деятельности прокурора в форме дачи заключения по делу.

В соответствии со статьей 47 ГПК РФ в случаях, предусмотренных федеральным законом, государственные органы, органы местного самоуправления до принятия решения судом первой инстанции вступают в дело по своей инициативе или по инициативе лиц, участвующих в деле, для дачи заключения в целях осуществления возложенных на них обязанностей и защиты прав, свобод и законных интересов других лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. В случаях, предусмотренных федеральным законом, и в иных необходимых случаях суд по своей инициативе может привлечь к участию в деле государственный орган или орган местного самоуправления.

Указание в законе на возможность участия в деле государственного органа, органа местного самоуправления для дачи заключения является одним из обязательных условий их вступления в процесс. Цели нашего исследования не предполагают необходимость подробного изучения норм действующего законодательства, предусматривающих условия дачи заключения по делу соответствующими государственными органами и органами местного самоуправления.

Нам представляется необходимым обратить пристальное внимание на часть 2 статьи 47 ГПК РФ, предоставляющей суду право в «иных необходимых случаях» привлекать государственные органы и органы местного самоуправления к участию в деле. Причем, такое привлечение поставлено в прямую зависимость от достижения целей, указанных в данной правовой норме, а именно, осуществления возложенных на государственные органы, органы местного самоуправления обязанностей и защиты прав, свобод и законных интересов других лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а эти интересы, как установлено нами ранее, являются видовыми различиями исследуемой нами категории «публичного интереса».

Необходимо отметить, что до момента внесения Федеральным законом от 07.08.2000 г. № 120-ФЗ[315] изменений в ст. 42 ГПК РФ 1964 г., участие в деле госорганов для дачи заключения ограничивалось только случаями, прямо предусмотренными законом, что исключало любое судейское усмотрение в вопросе их привлечения в процесс. В связи с чем, данной возможностью мог пользоваться довольно ограниченный круг субъектов. Однако на практике очень часто возникали ситуации, в которых отсутствие законодательного закрепления возможности участия в процессе госорганов для дачи заключения противоречило объективным требованиям получения судом заключения компетентного органа.

Данное положение процессуального закона подвергалось серьезной критике в юридической литературе. Так, некоторыми исследователями[316] в целях минимизации данного законодательного пробела предлагалось исключить из данной правовой нормы указание на законодательные случаи участи госорганов в деле для дачи заключения и в качестве единственного критерия в решении данного вопроса установить характер заинтересованности, вытекающий из функций по управлению.

Другие авторы полагали, что в законе необходимо предусмотреть только случаи обязательного участия госорганов в процессе для дачи заключения. В остальных случаях вопрос о необходимости участия госорган решал бы самостоятельно, исходя из необходимости осуществления своей компетенции.[317] Сторонники третьей точки зрения необходимость привлечения в процесс госорганов для дачи заключения по делу предлагали поставить в зависимость от судейского усмотрения.[318]

---

[315] Российская газета от 15.08.2000 г. № 158.

[316] Гукасян Р.Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. Саратов, 1970. С. 54-55; Лутченко Ю.И. Участие органов государственного управления в гражданском процессе в форме дачи заключения //Вопросы развития и защиты прав граждан и социалистических организаций. Калинин.1980. С.82; Ченцов Н.В. Проблемы защиты государственных интересов в гражданском судопроизводстве. Томск, 1989. С. 117.

[317] Туманова Л.В. Актуальные проблемы участия в гражданском судопроизводстве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований на предмет спора и органов государственного управления, дающих заключение по делу. Дисс....канд. юрид. наук. Саратов, 1985. С. 136.

[318] Шакарян М.С. Участие в советском гражданском процессе органов государственного управления, М.,1978.С. 25.

Законодатель воспринял несколько иной подход в решении данного вопроса и одновременно со случаями законодательного закрепления участия госорганов для дачи заключения по делу установил еще и право суда в иных необходимых случаях привлекать госорганы к участию в процессе.

Так, например, несмотря на отсутствие в Федеральном законе от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» прямых указаний на возможность вступления в процесс органов государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ для дачи заключения по делу, главные санитарные врачи, другие должностные лица и специалисты Госсанэпидслужбы РФ могут привлекаться судом в порядке ст. 47 ГПК РФ к участию в деле, связанном с санитарно-эпидемиологическим благополучием населения, в целях защиты прав граждан на благоприятную окружающую среду.[319] Также в судебной практике признается необходимым участие в процессе жилищно-коммунальных органов для дачи заключения по спорам о выселении, о переводе жилых помещений в нежилые, о разделе жилых помещений, о переустройстве и перепланировке жилых помещений; финансовых органов – по делам об освобождении имущества от ареста (исключение из описи) и др.[320]

Таким образом, действующее гражданское процессуальное законодательство устанавливает следующие основания участия в процессе государственных органов и органов местного самоуправления для дачи заключения по делу:

- прямо предусмотренные законом случаи, когда государственные органы и органы местного самоуправления могут вступить в дело в пределах своей компетенции по собственной инициативе или по инициативе лиц, участвующих в деле;

- и иные необходимые случаи (как предусмотренные законом, так и не предусмотренные им), когда инициатива привлечения государственных

[319] Гражданский процесс. Общая часть /Г.Л.Осокина.- 2-е изд., перераб.-М.: Норма, 2010, с. 274.
[320] Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) /под ред. Г.А.Жилина, М., Проспект, 2010. С. 125.

органов, органов местного самоуправления исходит от суда, но ограничивается целевым предназначением участия государственных органов, органов местного самоуправления в гражданском процессе, а именно, осуществлением возложенных на них обязанностей и защиты прав, свобод и законных интересов других лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

По мнению диссертанта, позиция законодателя в вопросе определения оснований участия государственных органов, органов местного самоуправления в гражданском процессе в форме дачи заключения позволяет наиболее полно осуществить защиту публичного интереса и может быть применима к аналогичной форме участия прокурора в гражданском процессе по следующим основаниям.

Подвижность и изменчивость публичного интереса предполагает наличие ситуаций отсутствия его законодательного закрепления, в связи с чем, ограничение участия прокурора с целью дачи заключения только установленными законом случаями, по мнению автора, не является в настоящее время обоснованным. Отсутствие в действующем процессуальном законодательстве, в отличие, например, от норм ГПК 1923г.,[321] 1964г.,[322] права суда признавать обязательным участие прокурора в деле, начатом по инициативе заинтересованного лица, является безусловным упущением законодателя, так как зачастую сложность или актуальность рассматриваемых судом дел без учета мнения прокурора негативно сказывается на полноте и всесторонности их рассмотрения. Однако, в отличие от процессуальных норм, действующих в советское время, и предполагающих прокурорский надзор за исполнением закона всеми участниками процесса, в том числе и судом, в настоящее время привлечение прокурора в процесс для дачи заключения по делу по инициативе суда, по аналогии с данным основанием привлечения государственных органов и органов местного самоуправления, также может

[321] Собрание узаконений РСФСР 1923 г. .№ 46-47. Ст. 478.
[322] Ведомости ВС РСФСР 1964. № 24. Ст. 407.

быть поставлено в зависимость от целей его участия в гражданском процессе, которые как мы определили ранее, выражаются в необходимости обеспечения законности и правопорядка.

На основании изложенного выше, мы можем сделать вывод, что определенная нами цель участия прокурора, позволяет расширить и пределы прокурорского участия в гражданском процессе в форме дачи заключения по делу. Целевая направленность деятельности прокурора, подвижность и изменчивость границ исследуемой нами категории «публичный интерес» позволяют зафиксировать еще одно «правило», регулирующее институт заключения прокурора. Участие прокурора в форме дачи заключения, основанное на законодательно закрепленных законом случаях, не позволяет в полной мере защитить публичный интерес, являющийся, как мы выяснили, в данном случае, объектом защиты. Указанное обстоятельство предполагает, что данная форма участия прокурора в гражданском процессе должна быть поставлена не только в зависимость от указания категорий дел, по которым прокурор дает свое заключение, но и от инициативы суда, границы которой определяются целевым предназначением органов прокуратуры в гражданском процессе. На основании изложенного выше, автор полагает возможным внести соответствующие изменения в действующее гражданское процессуальное законодательство и изложить ч. 3 ст. 45 ГПК РФ в следующей редакции: ***« 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 настоящим Кодексом и другими федеральными законами, либо когда необходимость участия прокурора в деле признана судом в целях в целях достижения законности и правопорядка».***

В настоящее время часть 3 статьи 45 ГПК РФ говорит о вступлении прокурора в процесс инициированный другими лицами и даче им заключения по строго определенной категории дел. Действующий ГПК РФ содержание

«вступление в процесс» не раскрывает. Не позволяют ответить на этот вопрос и ведомственные акты Генеральной прокуратуры РФ.

«Вступление» с точки зрения этимологии этого слова предполагает совершение каких-либо активных действий.[323] Применительно к гражданскому процессу «вступление» будет характеризовать совершение лицом каких-либо процессуальных действий, так как бездействием в процесс вступить нельзя. Причем, в отличие от «привлечения», «вступление» в процесс предполагает еще и выражение волеизъявления соответствующего лица. Однако, для прокурора такое процессуальное действие как вступление в процесс не может носить только диспозитивный характер. Здесь автору представляется уместным привести в качестве примера одно судебное дело, явившееся предметом рассмотрения Московского городского суда. Так, истцы Б. и В. обратились с иском к ответчику Д. о выселении его из квартиры, указывая, что они являются ее собственниками, в связи с чем, ответчик в настоящее время занимает ее незаконно, отказывается освободить в добровольном порядке, тем самым препятствуя осуществлению их прав как собственников квартиры. Решением районного суда в удовлетворении иска было отказано, что явилось поводом для подачи истцами кассационной жалобы. Не вдаваясь в существо спора, применительно к рассматриваемому нами вопросу, диссертант обращает внимание на позицию суда кассационной инстанции, отвергающего довод кассационной жалобы о том, что данное дело, вопреки требованиям ст. 45 ГПК РФ слушалось без прокурора и без ознакомления с его заключением. Так, суд кассационной инстанции по данному поводу указал, что данный довод не может быть принят судом во внимание, *поскольку прокурор участвует по указанным в ст. 45 ГПК РФ категориям дел по собственному усмотрению, и суд не имеет право принуждать его к участию в деле (курсив наш –Е.Т.).*[324]

Процессуальное положение прокурора характеризуется тем, что до процесса, в рамках осуществления своих должностных обязанностей, прокурор обладает

---

[323] Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57000 слов /Под ред. Н.Ю.Шведовой, 18-е изд. стереотип. М.: Русский язык, 1987.С.92.

[324] Определение Московского городского суда от 28.06.2011 г. по делу № 33-17388 //СПС Консультант Плюс.

компетенцией, представляющей собой совокупность полномочий, которыми располагает какой-либо орган или должностное лицо. Полномочие в публичном праве рассматривается как право и одновременно обязанность соответствующего субъекта действовать в определенной ситуации способом, предусмотренным законом или иным правовым актом,[325] таким образом, права прокурора, в том числе и по вступлению в процесс, одновременно являются и его обязанностями.[326] В связи с чем, вряд ли есть основания говорить о собственном усмотрении прокурора, как это было сделано в представленном выше судебном определении. По мнению автора, данное право по вступлению в процесс для прокурора носит обязывающий характер, основанный на наличии у органов прокуратуры компетенции. В данном случае право прокурора на вступление в процесс для дачи заключения по делу обусловлено его обязанностью перед государством, наделившим прокурора правом реагировать на нарушения закона.

Учитывая выявленную нами особенность вступления прокурора в процессе, далее мы должны обратиться к положениям ст. 34,35 ГПК РФ, перечисляющим прокурора в числе лиц, участвующих в деле и определяющим в данном случае его процессуальные права и обязанности. Анализ данных положений закона во взаимосвязи со ст. 45 ГПК РФ позволяет утверждать, что закон связывает приобретение прокурором статуса лица, участвующего в деле, со случаями его обращения в суд первой инстанции с заявлением либо вступлением его в процесс для дачи заключения, что предполагает, как установлено нами ранее, совершение каких-либо активных действий. Соответственно, прокурор, который проявил процессуальную пассивность и не вступил в дело, не является лицом участвующим в деле, не наделен его правами и не несет соответствующих обязанностей. Данная точка зрения содержится и в судебных постановлениях Высших судебных инстанций. Так, из смысла абзаца 2 пункта 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19.06.2012 г. № 13 «О

[325] Мамутов В.К. О соотношении понятий компетенции и правоспособности государственных хозяйственных органов //Правоведение. № 4. 1965. С.62.
[326] Клейнман А.Ф. Советское гражданское процессуальное право.М.,1964.С.12.

применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующего производство в суде апелляционной инстанции» следует, что прокурором, участвующим в деле, является прокурор, который обратился в суд первой инстанции с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц или вступил в процесс для дачи заключения по делам, по которым его участие предусмотрено ГПК РФ и другими федеральными законами.[327]

Таким образом, прокурор может вступить в процесс, только путем совершения каких-либо процессуальных действий. Относительно первой формы участия прокурора в гражданском процессе факт совершения им процессуальных действий подтверждается непосредственной подачей искового заявления, и в дальнейшем оформляется рядом иных процессуальных документов (постановлением о принятии искового заявления, определением о подготовке дела к судебному разбирательству и т.д.). Вступление прокурора в процесс в форме дачи заключения напротив, никак не фиксируется.

Некоторые исследователи полагают, что факт вступления прокурора в процесс, может находиться в прямой зависимости от извещения суда о месте и времени рассмотрения дела, направляемого прокурора. Ими указывается, что при возникновении в суде указанных дел (*перечисленных в ч.3 ст. 45 ГПК РФ, курсив наш – Е.Т.*), судья обязан поставить об этом соответствующего прокурора в известность, а при назначении дела к судебному разбирательству – направить ему извещение о месте и времени рассмотрения дела.[328]

По мнению автора, указанные действия характеризуют процессуальную активность только одного участника процесса – суда, но никак не прокурора и сам факт извещения прокурора не позволяет считать его вступившим в процесс, а соответственно, и лицом, участвующим в деле. В данном случае мы можем говорить лишь об информировании судом прокурора о предстоящем судебном разбирательстве. Получение данной информации должно приводить в действие

---

[327] Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2012. № 9. С.6.
[328] Гражданский процесс: Учебник /Под ред. М.К.Треушникова. М.: ООО «Городец – издат», 2003. С.146.

механизм реализации прокурором права на вступление в процесс, инициированный другими лицами, которое как мы установили ранее, носит для него еще и обязывающий характер. Автору представляется, что вступление прокурора в процесс, инициированный другими лицами для дачи заключения по делу, в целях дальнейшего закрепления и расширения данного процессуального института, должно оформляться определением суда (судьи).

Прокурор, как лицо участвующее в деле, наделено в этой связи комплексом соответствующих прав и обязанностей, в том числе и правом обжалования судебных постановлений. Таким образом, принесение апелляционного, кассационного или надзорного представлений, можно считать вступлением прокурора в процесс. Но наличие этого права по смыслу ст. 320, 376, 391.1 ГПК РФ связывается законодателем именно с фактическим участием прокурора в деле. Однако, Высшие судебные инстанции, толкуя указанные нормы закона, обращают внимание нижестоящих судов на то, что процессуальное право прокурора по обжалованию судебных постановлений не зависит от его фактического участия в деле. Сложившаяся ситуация по мнению автора основана не столько на необходимости наличия у прокурора равного со всеми объема процессуальных прав, сколько на особом характере предмета защиты – публичного интереса. Например, на практике возможны ситуации, когда прокурор в результате проводимой проверки обнаруживает бездействие со стороны государственных органов, органов местного самоуправления по защите законных интересов публично-правовых образований, неопределенного круга лиц. Либо ситуации, когда суд по тем или иным причинам не привлекает того или иного субъекта к участию в деле, но вопрос о его правах и обязанностях находит свое разрешение в судебном постановлении (ч. 3 ст. 320 ГПК РФ). Либо когда права и законные интересы конкретного субъекта оказались нарушенными состоявшимся по делу судебным постановлением (ч. 1 ст. 376 ГПК РФ). Налицо безусловное нарушение публичного интереса, выражающее в необходимости защиты конкретных носителей, в силу прямого нарушения прав и интересов, гарантированных им законом. В связи с этим

актуальными являются разъяснения, данные Высшими судебными инстанциями в Постановлении № 29 от 11.12.2012 г. «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регулирующих производство в суде кассационной инстанции»[329] и Постановлении № 31 от 11.12.2012 г. «О применении норм ГПК РФ при рассмотрении судами заявлений, представлений о пересмотре по вновь открывшимся или новым обстоятельствам вступивших в законную силу судебных постановлений»,[330] в соответствии с которыми в указанных случаях прокурор имеет право обратиться в суд кассационной инстанции с представлением либо подать в суд заявление о пересмотре вступивших в законную силу судебных постановлений по вновь открывшимся или новым обстоятельствам в защиту прав, свобод и законных интересов указанных выше лиц, мотивировав необходимость такого обращения применительно к требованиям ч. 1 ст. 45 ГПК РФ. То есть, в данном случае прокурор, преследуя достижение определенной нами ранее цели – соблюдения интересов законности и правопорядка, осуществляет защиту публичного интереса.

Такое понимание целевой направленности в деятельности прокурора в форме дачи заключения по делу позволило некоторым исследователям применить аналогичный правовой подход и в случае обращения прокурора в суд апелляционной инстанции с представлением в защиту прав, свобод и законных интересов лиц, не привлеченных к участию в деле, чьи права и обязанности были разрешены состоявшимся по нему решением.[331]

Вступление прокурора в процесс для дачи заключения по делу возможно на любой стадии процесса до момента окончания рассмотрения дела по существу. Действующее гражданское процессуальное законодательство внесло существенные изменения в последовательность дачи заключения прокурором. Ранее, заключение прокурора заканчивало судебное разбирательство, после чего суд удалялся в совещательную комнату. Этот порядок, по мнению

[329] Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2013. № 2.С.7.
[330] Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2013 № 2. С.26-26.
[331] Юдина М. Комментарий отдельных постановлений Пленума Верховного Суда РФ за 2012 г. //Законность.2013. № 7. С.28.

диссертанта, наиболее точно соответствовал существу данного процессуального института, придавая ему большее значение.

По действующему ГПК РФ заключение по существу дела дается прокурором до судебных прений, после чего суд приступает сначала к заслушиванию заключения госоргана (в случае, если он участвует в деле), а затем заслушиванию мнений сторон, третьих лиц и их представителей. Право последней реплики в прениях принадлежит ответчику (его представителю).

Автор полагает, что такое изменение порядка дачи заключения прокурором не отвечает существу данной формы участия прокурора в гражданском процессе. По мнению диссертанта, законодатель в данном случае не учел процессуальных различий между прокурором и иными лицами, участвующими в деле. Безусловно, он хотел сохранить равенство сторон, но если это так, то каким образом дача заключения прокурором способна его умалить. Ведь не исключена ситуация, когда в судебных прениях стороны могут скорректировать свои позиции, а мнение прокурора останется невыясненным. Более того, зачастую «пассивная» сторона на деле оказывается более «активной» и обладающей несравнимо большим ресурсом, чем «активная», но в данном случае более слабая сторона. Например, в соответствии с ч.3. ст. 45 ГПК РФ прокурор обязан давать заключение по делам о восстановлении на работе, где зачастую истец (работник) находится в менее выгодном положении перед ответчиком – работодателем, обладающим большим и финансовым и административным ресурсом. Право последней реплики в данном случае будут принадлежать работодателю, а не прокурору. Аналогичная ситуация наблюдается и по делам о возмещении вреда здоровью, о выселении. и другим. Можем ли мы в данном случае говорить о равенстве сторон? Полагаю, что нет. Учитывая в широком смысле этого слова правозащитный характер функций прокурора в гражданском процессе, представляется недопустимым выступление прокурора при даче по делу заключения до судебных прений. На основании изложенного выше, авто полагает необходимым внести изменения в

нормы действующего гражданского-процессуального законодательства, изложив ст. 190 ГПК РФ «Судебные прения» в следующей редакции:

«Статья 190. Судебные прения

1. Судебные прения состоят из речей лиц, участвующих в деле, их представителей. В судебных прениях первым выступает истец, его представитель, затем - ответчик, его представитель.

2. Третье лицо, заявившее самостоятельное требование относительно предмета спора в начатом процессе, и его представитель в судебных прениях выступают после сторон, их представителей. Третье лицо, не заявившее самостоятельных требований относительно предмета спора, и его представитель в судебных прениях выступают после истца или ответчика, на стороне одного из которых третье лицо участвует в деле.

3.Представители государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и граждане, обратившиеся в суд за защитой прав и законных интересов других лиц, выступают в судебных прениях первыми.

4. После произнесения речей всеми лицами, участвующими в деле, их представителями они могут выступить с репликами в связи со сказанным. Право последней реплики всегда принадлежит ответчику, его представителю.

5. Прокурор, участвующий в деле, дает заключение по существу дела в целом после судебных прений».

На основании изложенного выше, автор полагает возможным утверждать, что вступление прокурора в процесс, инициированный другими лицами для дачи заключения по делу носит обязывающий характер, основанный на наличии у органов прокуратуры компетенции, являющейся условием наделения прокурора гражданской процессуальной правоспособностью. Данная особенность вступления прокурора в процесс позволяет зафиксировать еще одно правило участия прокурора в гражданском процессе, выражающееся в возможность вступления прокурора в процесс только путем совершения каких-

либо активных действий. В некоторых случаях фиксация данного факта может быть предусмотрена судебным определением, а в других ситуациях подачей апелляционных, кассационных, надзорных представлений.

На основании изложенного выше мы можем констатировать, что в данной форме участия прокурора в гражданском процессе осуществляется защита именно публичного интереса, в основе которого всегда лежат интересы законности. Вместе с тем, существующий на сегодняшний день «порядок» вступления прокурора в процесс для дачи заключения по делу не в полной мере позволяет осуществить защиту публичного интереса, в свете чего требует нового осмысления:

Определение в действующем процессуальном законодательстве цели, посредством которой осуществляется защита в данном случае публичного интереса, по мнению диссертанта, не отражает в полной мере существо данного процессуального института.

Учитывая определенные нами функции, осуществляемые прокурором в случае вступления в процесс, инициированный другими лицами для дачи заключения по делу, содержание которых составляют целевые установки органов прокуратуры, автор полагает необходимым определить в ч.3 ст. 45 ГПК РФ целевую направленность в деятельности прокурора не указанием на необходимость реализации возложенных на него полномочий, а характеристикой содержания выполняемых им функций в процессе.

Целевая направленность в деятельности прокурора в данной форме участия, по мнению автора, должна быть поставлена в зависимость не только от указания категорий дел, по которым прокурор дает свое заключение, но и от цели, к достижению которой он стремится.

Участие прокурора в форме дачи заключения, основанное на законодательно закрепленных законом случаях, по мнению автора, не позволяет в полной мере защитить публичный интерес, являющийся в данном случае объектом судебной защиты. Проведенный диссертантом анализ аналогичной формы участия в гражданском процессе государственных органов, органов местного

самоуправления позволяет сделать вывод о необходимости наделения суда правом привлечения прокурора в гражданский процесс для дачи заключения, ограничив судейскую инициативу целевой направленностью органов прокуратуры в гражданском процессе.

- Анализируя вопросы, касающиеся внесения изменений в очередность дачи заключения прокурором, автор приходит к выводу о том, что закрепленный ранее действующим процессуальным законодательством порядок дачи прокурором заключения по делу наиболее точно соответствовал существу данного процессуального института, придавая ему большее значение. Выслушивание заключения прокурора до судебных прений сторон лишает данный процессуальный институт функций по предоставлению действенных гарантий защиты нуждающихся в этом прав и интересов, что в дальнейшем может умалить его реальное влияние на законность принимаемых решений. С учетом данного положения, автор предлагает внести соответствующие изменения в очередность дачи прокурором заключения, предусмотрев его после прений сторон.

§ 3.2. Правовая природа заключения, даваемого прокурором по делу.

В настоящее время на страницах юридической литературы по вопросу о правовой природе заключения, даваемого прокурором по гражданскому делу, высказываются диаметрально противоположные точки зрения. Так, одни авторы полагают, что участие прокурора в деле путем дачи заключения имеет целью помощь суду, поскольку его заключение как представителя органа, стоящего на страже закона, основывается на объективной оценке всех представленных доказательств.[332] Другие, наоборот, полагают, что заключение прокурора по делу не имеет никакого значения. Так, Г.А.Жилин считает, что в силу совпадения задач и целей заключения прокурора по делу и судебных прений нет необходимости в законодательном выделении заключения прокурора за пределы судебных прений и было бы правильным, чтобы прокурор выступал с заключением именно в судебных прениях. Ибо тогда другие участники процесса могли бы воспользоваться своим правом реплики в связи со сказанным прокурором.[333] Также для представителей данной точки зрения является непонятным самостоятельная значимость формулировки прокурором результатов собственного познания фактических обстоятельств спора и, как следствие, остается неясным, чем они могут дополнить оценку дела, которую осуществляет суд.[334]

Диссертант полагает мнение сторонников первой точки зрения наиболее верным, но вместе с тем, требующим некоторых уточнений. Как установлено нами ранее оказание содействия суду путем дачи заключения не является единственной целью прокурорского участия в данной форме. Ранее нами было установлено, что прокурор, помимо осуществления законоохранительной функции в данном случае осуществляет еще и правоохранительную функцию,

---

[332] Бывальцева С.Г. Заключение прокурора в гражданском процессе //Законность. 2010. № 5.С.56 ; Гуреева О.А. Проблемы определения правового статуса прокурора в гражданском процессе //Арбитражный и гражданский процесс. 2010..№ 8. С. 17.

[333] Жилин Г.А.Цели гражданского судопроизводства и их реализация в суде первой инстанции. М., 2000. С.263.

[334] Каллистратова Р.Ф. Приходько И.А.,Пацация М.Ш. Прокурор в арбитражном и гражданском процессах: актуальные проблемы законодательного регулирования //Материалы второй научно-практической конференции «Принципы гражданского процессуального права, их реализация в проекте ГПК России». Тверь, 2000.С.33.

основанную на том, что государству и обществу небезразличны ситуации, при которых гарантированные гражданские права могут быть нарушены. Заключение прокурора в данном случае представляет собой некую государственную гарантию их защиты, так как стоя на страже интересов граждан, общества и государства, выраженных в законе, прокурор защищает верховенство права в более широком его понимании, защищая во имя общественного блага не столько закон и законность, сколько неотчуждаемые права личности, реальное право и правопорядок в целом. По мнению автора, именно учет двух выявленных целевых характеристик в деятельности прокурора и должен отражать существо заключения прокурора в гражданском процессе.

В теории права различают акт как действие соответствующего компетентного органа и акт, как документ, в котором это действие получает объективированное выражение.[335] По мнению Н.Г.Александрова «… в акте - документе должно быть указано: а) от какого органа исходит данный акт; б) дата акта; в) к какому конкретному лицу данный акт относится; г) в чем состоит существо решения вопроса; д) в соответствии с какими фактическими материалами принято данное решение (фактическая обоснованность акта); е) на основании какого закона (или подзаконной юридической нормы) принят данный акт (законность акта). Каждый акт-документ применения нормы права должен быть подписан соответствующим компетентным должностным лицом. Властные действия компетентных органов ….должны всегда основываться на соответствующих нормах права, быть актами применения норм права».[336]

О.В.Исаенкова, А.Н.Григорьев считают, что заключение прокурора «…является актами применения права со всеми присущими им характерными признаками и особенностями, обусловленными отраслью, в которой они применяются. Заключение прокурора следует рассматривать не только как

[335] Александров Н.Г. Применение норм советского социалистического права. М., 1958. С.9-10.
[336] Александров Н.Г. Там же. С. 9-10.

определенный способ оформления процесса применения гражданско-процессуальных норм, но и как само правоприменительное действие».[337]

В действующем процессуальном законодательстве отсутствует специальная норма, посвященная заключению прокурора. Процессуальный закон также не устанавливает требований относительно его формы, структуры и содержания. По мнению диссертанта причины этого обусловлены историческими моментами, потому как развитие данного института показывает нам случаи неоправданного ограничения участия прокурора в гражданском процессе, в том числе и посредством дачи заключения, что не могло не отразиться на его законодательном закреплении.

В юридической литературе некоторыми исследователями даются определения понятия «заключение прокурора». В.Р.Аликов полагает, что заключение прокурора - это «мотивированное мнение» о возможных результатах судебного разбирательства.[338] По мнению О.В.Исаенковой, А.Н.Григорьева, заключение прокурора в гражданском судопроизводстве можно определить как официальное решение компетентного органа по конкретному гражданскому делу, содержащее государственно-властное веление, выраженное в письменной (устной) форме и направленное на индивидуальное регулирование общественных отношений.[339] Ю.В.Корулина полагает, что заключение прокурора по существу дела в целом – это основанное на правовой оценке фактических обстоятельств дела и внутреннем убеждении мотивированное мнение прокурора о том, как должно быть разрешено дело, высказываемое им в судебном заседании в случаях и порядке, предусмотренном федеральными законами.[340]

Автор полагает, что для ответа на этот вопрос необходимо руководствоваться целями, которые преследует прокурор, давая заключение по

---

[337] Исаенкова О.В., Григорьев А.Н. Участие прокурора в исковом производстве //Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 3.С.9.

[338] Аликов В.Р. Развитие законодательства об участии прокурора в гражданском процессе России XIII –XX вв. Дисс…. канд. юрид. наук. М, 2001. С. 17.

[339] Исаенкова О.В., Григорьев А.Н. Указ. соч. С.9.

[340] Корулина Ю.В.Участие прокурора в гражданском процессе: социальное предназначение и полномочия: науч.-метод пособие //Акад. Ген. прокуратуры Рос.Федерации.,М.,2012. С.74.

делу. Учитывая особенность заключения прокурора, на которую обращают внимание практически все исследователи, заключающуюся в том, что оно не носит обязательный для суда характер, а имеет значение рекомендации, вряд ли можно говорить о возможности включения в определение данного понятия государственно-властного веления, направленного на индивидуальное урегулирование общественных отношений, т.к. в процессуальных правоотношениях только суд наделен властными полномочиями и соответственно только он призван урегулировать конкретное общественное отношение.

Цели оказания содействия суду в правильном и своевременном рассмотрении дела, что как справедливо указывает Г.А.Жилин, «…соответствует понятию законности при осуществлении правосудия»,[341] предполагают, что в определении понятия «заключение прокурора» должно найти отражение то обстоятельство, что оно дается на основе объективной оценки всех представленных доказательств прокурором, как представителем органа, стоящего на страже закона. Вместе с тем, правозащитный характер деятельности прокурора в форме дачи заключения по делу, по мнению автора, должен предполагать необходимость отражения в определении понятия «заключение прокурора» и особого характера защиты не столько закона и законности, сколько неотчуждаемых прав личности, реального права и правопорядок в целом, что составляет основу содержания публичного интереса.

На основании изложенного выше, автор полагает возможным дать собственное определение понятия «заключение прокурора», представляющего собой процессуальный акт, направленный на оказание содействия суду в правильном и своевременном рассмотрении дела, а также защиту не только интересов граждан, общества и государства, выраженных в законе, но и неотчуждаемых прав личности, реального права и правопорядка в целом.

---

[341] Жилин Г.А. Цели гражданского судопроизводства и их реализация в суде первой инстанции. М.: Городец, 2000. С.73.

Форма заключения прокурора – еще один вопрос, не закрепленный на законодательном уровне, но вместе с тем, часто освещающийся на страницах юридической литературы. В процессуальном законодательстве вопрос о форме заключения прокурора был зафиксирован только ГПК РСФСР 1923 г.(ст. 244),[342] предусматривавшим как устную, так и письменную форму заключения. В период действия ГПК РСФСР 1964 г. в юридической литературе отдавалось предпочтение устной форме заключения, которая считалась условием «повышения эффективности прокурорского надзора, его действительности, интенсификации труда прокуроров, совершенствования стиля их работы».[343] В настоящее время в юридической литературе по данному вопросу высказываются диаметрально противоположенные точки зрения. Так, одними исследователями обосновывается необходимость письменной формы заключения прокурора.[344] Другие склонны говорить о сложностях относительно оформления заключения в письменной форме, полагая, что обязательная письменная форма заключения прокурора по делу, составленного до начала судебного разбирательства, не позволит достичь тех задач, которые прокурор преследует в ходе судебного разбирательства, т.к. нередки случаи, когда прокурор, подготовившись заранее к делу, к концу судебного заседания меняет свое первоначальное мнение.[345] Третьи считают, что заключение прокурора может представляться как в устной, так и в письменной форме.[346]

Автор склонен считать верной точку зрения исследователей, настаивающих на необходимости дачи прокурором заключения в письменной форме, в связи с тем, что заключение представляет собой процессуальный акт, форма которого требует письменного закрепления. На практике зачастую при даче заключений в устной форме существенные моменты, имеющие значение для дела, бывают упущены и заключение неточно отражается в протоколе. Учитывая мнения, высказанные по данному вопросу, необходимо констатировать, что ситуации,

---

[342] СУ РСФСР, 1923. № 46-47, Ст. 478.
[343] Скворцов К.Ф. К вопросу о расширении сферы применения устной формы прокурорского реагирования //Вопросы применения нового законодательства о прокуратуре. Свердловск, 1983.С.76-77.
[344] Бывальцева С.Г. Заключение прокурора в гражданском процессе //Законность. 2010. № 5. С.60.
[345] Гадиятова М.В. Указ. соч. С. 116.
[346] Исаенкова О.В., Григорьев А.Н. Указ. соч. С.9.

когда прокурор к концу судебного разбирательства изменит свое первоначальное мнение, на практике возможны, но руководствоваться только этим мотивом в вопросе определения формы заключения прокурора, по мнению диссертанта, представляется не верным. В сложившейся ситуации наиболее целесообразным будет предоставить прокурору время для подготовки письменного заключения, что позволить ему еще раз оценить обстоятельства дела и без спешки выразить свое мотивированное мнение. Необходимо отметить, что еще в соответствии с нормами Устава гражданского судопроизводства 1864 г. был предусмотрен трехдневный срок для подготовки заключения прокурора, для чего суд должен был препроводить дело прокурору «по крайней мере, за три дня до его доклада».[347]

Отсутствие четкого законодательного закрепления данного вопроса и вместе с тем подвижность общественных отношений зачастую приводят к судебным ошибкам. Так, И.Д. Алиева в монографическом исследовании «Защита гражданских прав прокурором и иными уполномоченными органами» в качестве примера подобной ситуации цитирует материалы следующего судебного дела. Так, кандидат в депутаты Народного собрания Республики Дагестан обратился в Верховный суд республики с жалобой на решение ЦИК Республики Дагестан, признавшего состоявшимися выборы по 18-Кишинскому округу и избрании депутатом народного собрания Республики Дагестан А. Свою жалобу кандидат в депутаты мотивировал тем, что выборы были проведены с грубыми нарушениями законодательства о выборах. С целью дачи заключения, в деле, рассматриваемом Верховым Судом республики, участвовал прокурор. Решением Верховного суда Республики Дагестан жалоба кандидата в депутаты была удовлетворена. Участвующим в деле прокурором на решение суда был принесен протест, и Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ решение Верховного суда Республики Дагестан было отменено и дело направлено на новое рассмотрение в тот же суд.

---

[347] Судебные уставы 20 ноября 1864 г. с разъяснениями их по решениям кассационных департаментов правительствующего Сената. СПб., 1877. С.33.

Отменяя судебное решение, Судебная коллегия указала, что суд необоснованно оставил без рассмотрения и удовлетворения ходатайство прокурора об объявлении перерыва в судебном заседании для подготовки заключения по делу, лишив, по существу, прокурора права на дачу заключения по делу.[348]

На основании изложенного выше, полагаем необходимым внести соответствующие изменения в ГПК РФ, дополнив его положениями о том, что отложение разбирательства дела допускается также по ходатайству прокурора для подготовки (оформления) им заключения, установив определенный для этого срок в целях исключения возможности затягивания процесса. В связи с чем, полагаем целесообразным пункт 1 статьи 169 ГПК РФ изложить в следующей редакции: *«Отложение разбирательства дела допускается в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, а также в случае, если суд признает невозможным рассмотрение дела в этом судебном заседании вследствие неявки кого-либо из участников процесса, предъявления встречного иска, необходимости представления или истребования дополнительных доказательств, привлечения к участию в деле других лиц, совершения иных процессуальных действий,* ***либо по ходатайству прокурора в целях подготовки (оформления) им заключения в срок не позднее 3 (трех) рабочих дней с момента вынесения определения об отложении разбирательства дела».***

Вступая в процесс, начатый по инициативе других лиц, в целях дачи заключения по делу, прокурор может давать заключение по существу дела в целом. Также он может высказывать свое мнение по отдельным вопросам судебного разбирательства (ст. 166 ГПК РФ). В научной литературе такое мнение прокурора зачастую также называют заключением прокурора по отдельным вопросам,[349] а порой, терминологически «разводя» понятия «мнение прокурора» и «заключение прокурора», авторами все равно делается вывод о

---

[348] Цит. по Алиевой И.Д. Защита гражданских прав прокурором и иными уполномоченными органами. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 88. (Дело № 3-27/99. Архив Верховного суда Республики Дагестан).

[349] Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Общая часть. М.2003,С. 227; Корулина Ю.В.Указ. соч. С. 73 и др.

необходимости дачи прокурором *заключения*, в том числе и по вопросам, связанным с разбирательством дела.[350]

По мнению диссертанта, эти выводы не основаны на нормах действующего процессуального законодательства. Так, действующий ГПК РФ, в отличие, например, от норм процессуального законодательства 1964 г., четко определяет, что *мнение* прокурора, как лица, участвующего в деле, выражается им по вопросам, связанным с разбирательством дела при разрешении судом ходатайств лиц, участвующих в деле, а заключение дается по делу в целом. Более того, учитывая самостоятельность и независимость судебной власти, вряд ли есть необходимость для суда получения «заключения» прокурора по каким-либо процессуальным вопросам, не касающимся существа дела в целом. В случае, если разрешение судом какого-либо процессуального вопроса, по мнению прокурора, повлияло на законность и обоснованность принимаемого по делу решения, он имеет право указать это в своем заключении. Во-вторых, данные понятия имеют под собой различие и по форме их изложения. Так «выражение мнения» представляет собой суждение, выражающее оценку чего-либо, тогда как «заключение» представляет собой утверждение, являющееся выводом из чего-нибудь.[351] Таким образом, по мнению диссертанта, нет необходимости проводить терминологическую подмену используемых в процессуальном законодательстве понятий «мнение прокурора, как лица, участвующего в деле» и «заключения прокурора по существу дела в целом».

ГПК РФ также не закрепляет требований, предъявляемых к содержанию заключения прокурора. В юридической литературе можно обнаружить различные подходы к решению данного вопроса. Так, по мнению В.Н.Аргунова[352] схема заключения прокурора по существу дела в целом должна выглядеть следующим образом:

- общественная значимость рассматриваемого дела и правовая квалификация спорного правоотношения;

---

[350] Гадиятова М.В. Указ. соч. С. 114-115.
[351] Ожегов С.И.,Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.,2001. С. 207,359.
[352] Аргунов В.Н. Участие прокурора в гражданском процессе. М.,1996. С 106-107.

- разбор доводов и оценка доказательств по делу, исследованных в судебном заседании;

- подлежит ли иск полному или частичному удовлетворению? Учет факторов объективного и субъективного характера при определении меры ответственности;

- рекомендации в отношении исполнения удовлетворенных требований.

О.В.Исаенкова, А.Н.Григорьев[353] считают, что заключение прокурора в гражданском судопроизводстве включает в себя: изложение сущности требований истца; изложение возражений ответчика; анализ фактических обстоятельств, установленных в ходе судебного разбирательства; анализ доказательств; вывод о применении закона; предложение о разрешении иска.

Также высказываются предложения о том, что заключение прокурора должно отвечать требованиям, предъявляемым к содержанию решения суда и содержать оценку требований истца и возражений ответчика; определение круга обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела (ч.2 ст. 56 ГПК РФ); указание на обстоятельства, установленные судом; нормы материального и процессуального права, подлежащие применению.[354]

Так, Ю.В.Корулина считает, что заключение прокурора должно состоять из трех частей – *описательной*, в которой прокурор отмечает общественную значимость спора (если таковая имеет место), кратко излагает существо дела (требования и возражения сторон, других лиц, участвующих в деле), *мотивировочной*, в которой дается юридическая квалификация правоотношений сторон, указывается закон (иные правовые акты), подлежащий применению при разрешении данного дела, высказывается мнение прокурора относительно того, какие обстоятельства, имеющие значение для рассмотрения дел, установлены, а какие нет, дается оценка собранным по делу доказательствам с точки зрения относимости, допустимости и достоверности каждого из них в отдельности, достаточности и взаимной связи доказательств в

[353] Исаенкова О.В., Григорьев А.Н. Указ. соч. С. 9-10.
[354] Крутиков М., Исаева Л. Участие прокурора в гражданском процессе //Законность. 2006. № 1.С.18.

их совокупности и со ссылкой на конкретные нормы права прокурор обосновывает свою позицию, и *резюмирующей* части, представляющей собой краткий вывод относительно заявленных по делу требований.[355]

Диссертант полагает, что учитывая установленные нами целевую направленность в деятельности прокурора в данной форме участия, содержание заключения прокурора должно отражать оценку существа заявленных требований, что выражает наличие в деле публичного интереса, анализ представленных сторонами доказательств, выводы прокурора, которые должны быть мотивированными как с фактической, так и с юридической точек зрения. Зачастую прокуроры при даче заключения не придерживаются данных положений. Так, в деле по иску Ф. к военному комиссариату Саратовской области об индексации сумм возмещения вреда здоровью в связи с выполнением работ по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, с целью дачи заключения участвовал прокурор. В заключении по делу им были проанализированы только фактические обстоятельства дела и предложены выводы о применении норм права. Сущность заявленных требований истца, возражений ответчика, анализ представленных сторонами доказательств и предложение о разрешении иска не было отражено прокурором.[356]

На основании изложенного выше, учитывая установленные нами цели участия прокурора в гражданском процессе, инициированном другими лицами в форме дачи заключения, полагаем целесообразным ***дополнить ГПК РФ статьей 45.1. «Форма и содержание заключения прокурора»*** и изложить ее в следующей редакции.

«1. Заключение прокурора излагается в письменной форме.

2. В заключении прокурора должно быть указано:

---

[355] Корулина Ю.В.Указ. соч. С. 74-75.

[356] Цит. по Исаенкова О.В., Григорьев А.Н. Участие прокурора в исковом производстве //Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 3. С 9. (Архив Фрунзенского районного суда г.Саратова за 2006 г. Дело № 2-1608/06 г.).

1) Ф.И.О. должностного лица органа прокуратуры, дающего заключение по делу;

2) оценка существа заявленных требований и общественная значимость рассматриваемого дела;

3) оценка представленных по делу доказательств;

4) оценка доводов истца и ответчика (заявителя, заинтересованного лица);

5) правовая квалификация спорного правоотношения и закон, на основании которого суд должен разрешить иск (заявление);

6) оценка рассмотрения судом того или иного процессуального вопроса, разрешение которого, по мнению прокурора, могло повлиять на законность и обоснованность принимаемого решения.

7) мнение о том, подлежит ли заявленный иск (заявление) удовлетворению и способ защиты гражданских прав в случае их нарушения;

8) мнение о порядке распределения судебных расходов».

Является ли заключение прокурора по делу доказательством в гражданском процессе? Данный вопрос является важным с точки зрения повышения ответственности в процессе, как прокурора, так и суда.

Некоторые авторы рассматривают судебные доказательства только как известные факты, с помощью которых возможно установление неизвестных искомых фактов.[357] Другие исследователи полагают, что доказательствами являются и фактические данные, и средства доказывания.[358] Третьи под доказательствами понимают сведения о фактах.[359] Диссертант полагает наиболее верной точку зрения авторов, рассматривающих доказательства как единство их содержания (сведений о фактах) и процессуальной формы (средств доказывания), так как ни сведения о фактах отдельно от средств доказывания,

---

[357] Курылев С.В. Объяснения сторон как доказательство в советском гражданском процессе: Автореф. дис. … канд. юрид. наук, М., 1953.С.9.

[358] Гражданский процесс: Учебник /Под ред. В.А.Мусина, Н.А.Чечиной, Д.М.Чечота.М.,1996,С.187; Гражданский процесс: Учебник /Под ред. М.К.Треушникова (автор главы - В.В.Молчанов). М., 2003, С. 249.

[359] Гражданский процесс: Учебник /Под ред. В.В.Яркова. (автор главы – И.В.Решетникова). М.,2004. С. 218.

ни средства доказывания отдельно от сведений не могут быть доказательствами.

Анализ норм действующего законодательства, юридической литературы позволяет однозначно определить, что заключение прокурора не является доказательством по делу, так как оно направлено на осуществление задач гражданского судопроизводства, помощи суду для вынесения законного и обоснованного решения путем выражения мнения компетентного органа (прокурора), носящего при этом для суда только рекомендательный характер. Так, например, от заключения эксперта, являющегося в соответствии с нормами действующего процессуального законодательства, доказательством по делу, заключение прокурора будет отличаться по цели предоставления, характеру заинтересованности, субъектному составу, перечню вопросов, разрешаемых в заключении, процессуальному порядку предоставления и т.д.

Вместе с тем, не признавая заключение прокурора доказательством, действующее законодательство не регламентирует, как суд должен оценивать заключение прокурора, учитывать свое согласие или несогласие с его содержанием.[360]

В юридической литературе, как в советский период, так и в настоящее время, высказываются предложения, в соответствии с которыми несогласие суда с заключением прокурора должно быть мотивировано в судебном решении.[361] И если в советское период такое положение вещей, даже без закрепления на законодательном уровне, было естественным, так как в соответствии с нормами ГПК РСФСР 1964 г. прокурор давал заключение в обеих формах участия в процессе, то в настоящее время отсутствие законодательного закрепления данного вопроса и, вместе с тем, невозможность признания заключения прокурора доказательством по делу приводят к судебным ошибкам и, как следствие, к отмене судебных постановлений.

---

[360] Аргунов В.Н. Участие прокурора в гражданском процессе. М., 1991. С. 112.

[361] Нациевский Л., Карамов С. Прокурор в гражданском процессе. //Советская юстиция. 1989. № 10. С. 22; Гадиятова М.В. Указ. соч. С. 118.

Вместе с тем только ли несогласие суда с заключением прокурора должно быть мотивировано в судебном решении. Во-первых, необходимо отметить, что проанализированные диссертантом судебные решения по делам, где прокурор давал свое заключение, позволяют констатировать, что суды в подавляющем большинстве случаев соглашаются с точкой зрения прокурора, изложенной в заключении, что по тексту практически любого судебного решения излагается **только** в формулировке следующего содержания: «заслушав заключение прокурора, полагавшего, что заявленные требования подлежат удовлетворению в полном объеме/*в удовлетворении заявленных требований д.б. отказано*, суд считает, что требования заявителей подлежат удовлетворению в полном объеме по следующим основаниям/*в удовлетворении требований заявителей должно быть отказано* по следующим основаниям...». Безусловно, это было бы отрадно осознавать, если бы не прослеживалась определенная взаимосвязь. Отмена такого судебного решения, в котором позиция прокурора аналогична позиции суда, автоматически приводит нас к выводу о допущении в судебном заседании ошибок не только судебным органом, который призван правильно разрешить спор, но и компетентным органом – прокуратурой, защита интересов закона для которого является основной целью деятельности.

Так, например, достаточно известный для жителей Санкт-Петербурга судебный спор о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими с момента принятия отдельных норм Закона Российской Федерации от 19.01.2009 г. № 820-7 «О границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга и режимах использования земель в границах указанных зон и о внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О Генеральном плане Санкт-Петербурга и границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга» и Закона «Санкт-Петербурга от 16.02.2009 года № 29-10 (в редакции от 28.06.2010 года) «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга» был рассмотрен с участием прокурора, давшего по делу заключение. Учитывая сложность и неоднозначность судебного спора,

затрагивающего в данном случае публичный интерес (интерес неопределенного круга лиц, интересы города), вопрос о заключении прокурора в данном судебном решении выражен буквально в двух строках - «заслушав заключение прокурора Травкиной О.Ю., полагавшей, что заявленные требования подлежат удовлетворению в полном объеме, суд считает, что требования заявителей подлежат удовлетворению в полном объеме по следующим основаниям...». Однако в дальнейшем Постановлением Президиума Верховного Суда РФ судебные решения, вынесенные по делу, были отменены и дело направлено на новое рассмотрение в Санкт-Петербургский городской суд.[362] Таким образом, была допущена ошибка сразу двумя государственными органами, стоящими на страже закона - нижестоящим судом и прокуратурой. Возможно, такой ошибки можно было бы и избежать, если бы судьей в содержании судебного решения были проанализированы мотивы и доводы, по которым он соглашался с мнением прокурора, что лишний раз позволило суду оценить позицию прокурора, придать заключению прокурора особый статус, а также повысить авторитет судебной власти. На основании изложенного, автор считает необходимым внести соответствующие изменения в действующее процессуальное законодательство и изложить первое предложение части 4 статьи 198 ГПК РФ в следующей редакции: *«В мотивировочной части решения суда должны быть указаны обстоятельства дела, установленные судом; доказательства, на которых основаны выводы суда об этих обстоятельствах; доводы, по которым суд отвергает те или иные доказательства,* ***а также доводы, по которым суд признает либо отвергает заключение прокурора,*** *законы, которыми руководствовался суд».*

Подводя итог изложенному выше, автор констатирует, что нормы, касающиеся случаев дачи заключения прокурором, как особым субъектом, действующим в процессе во имя соблюдения закона, требует дальнейшего законодательного совершенствования. Необходимость защиты в данном случае

---

[362] Решение Санкт-Петербургского городского суда от 20.12.2010 г. по делу № 3-311/10; Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 16.11.2011 г. по делу № 16пв11 //СПС Консультант Плюс.

публичного интереса предопределяет расширение законодательных случаев участия прокурора в гражданском процессе с целью дачи заключения по делу, инициативу суда по привлечению прокурора в процесс для дачи заключения по делам, представляющим особую сложность, а также решение ряда процедурных вопросов, касающихся законодательного отражения данного процессуального института (формы, содержания заключения, срока подготовки и т.д.).

Заключение

Проведенное автором комплексное исследование позволило осветить ряд вопросов, касающихся участия прокурора в гражданском процессе в аспекте определения особого предмета прокурорской защиты – публичного интереса. Обоснован вывод о том, что данная категория является оценочной, сущность которой определяется подвижностью границ между сферами жизнедеятельности общества и государства, между публичным и частным, что позволяет рассматривать «публичный интерес» как универсальное правовое явление, предполагающее возможность как расширительного, так и ограничительного толкования, предусматривающее, вместе с тем, необходимость учета и нравственных ориентиров в понимании права, присущих естественно-правовому подходу. Установлено, что субъектная составляющая публичного интереса соответствует целевой направленности в деятельности такого особого субъекта процесса как прокурор, что обусловлено не только его историческим предназначением, но и особым процессуально-правовым статусом. На основе исследования содержания категории публичного интереса, освещается ряд процессуальных вопросов, связанных с реализацией данного полномочия прокурором, что позволило сформулировать ряд теоретических и практических выводов, свидетельствующих о необходимости корректировки процессуального положения прокурора в гражданском судопроизводстве.

Учитывая, что основные положения, представляемые в виде конечных результатов исследования, изложены автором во «Введении» к настоящему исследованию, в «Заключении» представляется необходимым отразить предложения по совершенствованию законодательства, сформулированные на основе сделанных выводов:

1) дополнить часть 1 статьи 45 ГПК РФ предложением следующего содержания: «Заявление в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований может быть подано прокурором в случае, когда государственный орган проявляет бездействие в защите таких интересов».

2) изложить первое предложение ч. 1 ст. 45 ГПК РФ в следующей редакции: «Прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц, значительного числа граждан или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований».

3) дополнить часть вторую статьи 45 ГПК РФ положением следующего содержания: «В случае отказа прокурора от заявления, поданного в защиту прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, рассмотрение дела по существу продолжается. В данном случае суд обязан привлечь к участию в деле орган государственной власти, орган местного самоуправления, который будет выступать в суде от имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в рамках компетенции, установленной актами определяющими статус этих органов. При отказе соответствующего государственного органа, органа местного самоуправления от иска суд прекращает производство по делу, если это не противоречит закону или не нарушает права и законные интересы других лиц».

4) дополнить часть вторую статьи 45 ГПК РФ положением следующего содержания: «Отказ прокурора от заявления, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, влечет прекращение производства по делу, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом».

5) изложить первое предложение части 3 статьи 45 ГПК РФ в следующей редакции: «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 настоящим Кодексом и другими федеральными законами, либо когда необходимость участия прокурора в деле признана судом в целях в целях достижения законности и правопорядка».

6). дополнить ГПК РФ статьей 45.1. «Форма и содержание заключения прокурора» и изложить ее в следующей редакции.

«1. Заключение прокурора излагается в письменной форме.

2. В заключении прокурора должно быть указано:

1) Ф.И.О. должностного лица органа прокуратуры, дающего заключение по делу;

2) оценка существа заявленных требований и общественная значимость рассматриваемого дела;

3) оценка представленных по делу доказательств;;

4) оценка доводов истца и ответчика (заявителя, заинтересованного лица);

5) правовая квалификация спорного правоотношения и закон, на основании которого суд должен разрешить иск (заявление);

6) оценка рассмотрения судом того или иного процессуального вопроса, разрешение которого, по мнению прокурора, могло повлиять на законность и обоснованность принимаемого решения.

7) мнение о том, подлежит ли заявленный иск (заявление) удовлетворению и способ защиты гражданских прав в случае их нарушения;

8) мнение о порядке распределения судебных расходов».

7). изложить первое предложение части 4 статьи 198 ГПК РФ в следующей редакции: «В мотивировочной части решения суда должны быть указаны обстоятельства дела, установленные судом; доказательства, на которых основаны выводы суда об этих обстоятельствах; доводы, по которым суд отвергает те или иные доказательства, а также доводы, по которым суд признает либо отвергает заключение прокурора, законы, которыми руководствовался суд».

8). пункт 1 статьи 169 ГПК РФ изложить в следующей редакции: «Отложение разбирательства дела допускается в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, а также в случае, если суд признает невозможным рассмотрение дела в этом судебном заседании вследствие неявки кого-либо из участников процесса, предъявления встречного иска, необходимости представления или истребования дополнительных доказательств, привлечения к участию в деле других лиц, совершения иных процессуальных действий, либо по ходатайству прокурора в целях подготовки (оформления) им заключения в срок не позднее 3 (трех) рабочих дней с момента вынесения определения об отложении разбирательства дела».

9) статью 190 ГПК РФ «Судебные прения» изложить в следующей редакции:

«Статья 190. Судебные прения

1. Судебные прения состоят из речей лиц, участвующих в деле, их представителей. В судебных прениях первым выступает истец, его представитель, затем - ответчик, его представитель.

2. Третье лицо, заявившее самостоятельное требование относительно предмета спора в начатом процессе, и его представитель в судебных прениях выступают после сторон, их представителей. Третье лицо, не заявившее самостоятельных требований относительно предмета спора, и его представитель в судебных прениях выступают после истца или ответчика, на стороне одного из которых третье лицо участвует в деле.

3.Представители государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и граждане, обратившиеся в суд за защитой прав и законных интересов других лиц, выступают в судебных прениях первыми.

4. После произнесения речей всеми лицами, участвующими в деле, их представителями они могут выступить с репликами в связи со сказанным. Право последней реплики всегда принадлежит ответчику, его представителю.

5. Прокурор, участвующий в деле, дает заключение по существу дела в целом после судебных прений».

10) дополнить статью 222 ГПК РФ положением следующего содержания «Суд оставляет заявление без рассмотрения в случаях, если:

- по заявлению прокурора, поданному им в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, который в силу уважительных причин не может сам обратиться в суд, ответчиком представлены доказательства отсутствия уважительности причин такого обращения».

Список литературы:

I. Нормативно-правовые и иные официальные акты

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. //Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 4.Ст. 445. (с изменениями от 30.12.2008 г. № 6 –ФКЗ,№ 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ).

2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 г. № 138-ФЗ //Собрание законодательства Российской Федерации. 18.11.2002. № 46.Ст. 4532. (с изменениями от 20.12.2013 г. № 436-ФЗ).

3.Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 г. № 95-ФЗ //Собрание законодательства Российской Федерации. 29.07.2002. № 30.Ст. 3012. (с изменениями от 02.11.2013 г. № 294-ФЗ).

4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 05.12.1994. № 32.Ст. 3301. (с изменениями от 02.11.2013 г. № 302-ФЗ).

5. Федеральный закон от 23.02.2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» //Собрание законодательства Российской Федерации. 25.02.2013. № 8.Ст. 721.

6.Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» //Собрание законодательства Российской Федерации. 02.08.2010. № 31.Ст. 4162. (с изменениями от 23.07.2013 г. № 233-ФЗ).

7. Федеральный закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» //Собрание законодательства Российской Федерации. 21.06.2004. № 25.Ст. 2485. (с изменениями от 08.06.2012 г. № 65-ФЗ).

8. Федеральный закон от 22.11.1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития)

алкогольной продукции» //Собрание законодательства Российской Федерации. 27.11.1995. № 48.Ст. 4553. (с изменениями от 02.11.2013 г. № 296-ФЗ).

9. Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» //Собрание законодательства Российской Федерации. 20.11.1995. № 47.Ст. 4472. (с изменениями от 03.02.2014 г. № 7-ФЗ).

10.Закон Российской Федерации от 27.04.1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» //Российская газета. № 89 от 12.05.1993 г. (с изменениями от 09..02.2009 г. № 4-ФЗ).

11. Всеобщая Декларация прав человека, принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 г. //Российская газета. № 67 от 05.04.1995 г.

12.Конвенция по охране промышленной собственности от 20.03.1883 г. // «Закон».1997. № 7 (извлечение).

13. Модельный закон (принят на двадцать третьем пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (Постановление № 23-14 от 17.04.2004 г.) «О праве на доступ к информации» // «Информационный бюллетень». Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государства.2004. № 4.

II. Судебная практика

14. Определение Конституционного Суда РФ от 04.10.2012 г. № 1852-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Гренко А.И., Дмитриева Н.В. и Левкина А.С. на нарушение его конституционных прав частыми второй и третьей ст. 109 и частью третьей ст. 237 Уголовного процессуального кодекса РФ //СПС Консультант Плюс.

15. Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2011 г. № 27- П «По делу о проверке конституционности ст. 107 УПК РФ в связи с жалобой гражданина Эстонской республики А.Т. Федина //Собрание законодательства Российской Федерации. 19.12.2011 г. № 51. Ст. 7552.

16. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.2009 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда положений ст. 24.5., 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях, ч. 1 ст. 1070 и абзаца третьего ст. 1100 ГК РФ и ст. 60 ГПК РФ в связи с жалобами граждан М.Ю.Карелина, В.К.Рогожкина и М.В.Филандрова //Собрание законодательства Российской Федерации. 06.07.2009 г. № 27. Ст. 3382.

17. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2000 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений ст. 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г.А. Поляковой и запросом Федерального Арбитражного суда Московского округа //Собрание законодательства Российской Федерации. 25.07.2005 г. № 30 (Ч.II). Ст. 3200.

18. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.04.2003 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности положения п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» в связи с жалобой гражданки И.В. Выставкиной //СПС Консультант Плюс.

19.Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А.Катаняна и К.С.Рожкова //Собрание законодательства Российской Федерации. 03.11.2003 г. № 44. С. 4358.

20. Определение Конституционного Суда РФ от 06 июня 2002 г. № 183-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Юрчика А.А. на нарушение его конституционных прав положениями пункта 2 статьи 11 и пункта 6 статьи 83 Налогового Кодекса РФ» // СПС Консультант Плюс.

21.Определение Конституционного Суда РФ от 20.11.2003 г. № 407-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Малышева Е.В. на нарушение его конституционных прав частью второй п. 4 ст. 4 Закона РФ «О государственной пошлине» //СПС Консультант Плюс.

22. Определение Конституционного Суда РФ от 15.12.2000 г. № 202-О «По жалобе гражданина Чумакова Юрия Владимировича на нарушение его конституционных прав положениями ст. 320 и 325 ГПК РФ //Вестник Конституционного Суда РФ. № 1. 2001.

23.Постановление Верховного Суда РФ от 24.06.2009 г. № 25пв09 //СПС Консультант Плюс.

24.Определение Верховного Суда РФ от 24.08.2007 г. № 77-В07-10 //СПС Консультант Плюс.

25. Определение Верховного Суда РФ от 22.10.2009 № КАС09-461 //СПС Консультант Плюс; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 26.06.2013 г. по делу № А 56-54470/2012 //СПС Консультант Плюс.

26.Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24. 04. 1996 г. № 1 «О судебном приговоре» //Российская газета от 22.05.1996 г. № 95.

27.Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2010 г. № 16 «О практике применения судами Закона РФ «О средствах массовой информации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 8. август 2010.

28.Определение Верховного Суда РФ от 22.12.2006 г. № 66-В06-16 //СПС Консультант Плюс.

29. Постановление Президиума ВАС РФ от 21.01.2003 г. № 6163/02 //Вестник ВАС РФ. 2003. № 7.

30.Постановление Президиума ВАС РФ от 10.01.2003 г. № 7056/01 //Вестник ВАС РФ. 2003. № 6.

31.Постановление Президиума ВАС РФ от 24.12.2002 г. № 5291/00 //СПС Консультант Плюс.

32.Постановление ФАС Северо-Западного округа от 27.08.2012 г. по делу № А 56-57469/2011 // СПС Консультант Плюс.

III. Монографии

33.Аболонин Г.О. Групповые иски. М., Норма, 2001.

34.Аболонин Г.О. Массовые иски, М., Волтерс Клувер, 2011.

35.Алексеев С.С. Общая теория права. М, 1982.

36.Алиева А.Д. Защита гражданских прав прокурором и иными уполномоченными органами. М., 2006.

37.Аргунов В.Н. Участие прокурора в гражданском процессе. М., СПАРК, 1996.

38.Бабичев И.В. Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие. М., 2000.

39.Банченко – Любимова К.С. Участие прокурора в суде первой и второй инстанции по гражданским делам. М.: Юридическая литература, 1963.

40.Бачило И.Л. Функции органов государственного управления. М.: Юрид. лит.1976.

41.Бакшитов Н.И. Участие финансовых органов государства в советском гражданском процессе. М., 1970.

42.Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950.

43.Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве: понятие, виды, государственные юридические лица.М.,1974

44.Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003.

45.Веретенников В.И. Очерки истории генерал - прокуратуры в России доекатерининского времени. Харьков, 1915.

46.Гукасян Р.Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. Саратов: Приволжское книжное издательство.1970.

47.Добровольский А.А. Участие органов государственного управления в гражданском процессе. М., 1958.

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

49.Ильин И.А. О сущности правосознания. М.: Высшая школа, 1993.

50.Лукашук А.А. Глобализация. Государство. Право.XXI век.М.,2000

51.Казанцев С.М. История царской прокуратуры.-СПб.: Издательство С-Петербургского университета, 1993

52.Малицкий А. Комментарий к ГПК советских республик. Харьков, 1929.

53.Модестова А.В., Туманова Л.В. Участие прокурора в гражданском процессе. Тверь, 1997.

54.Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. М.,1889.С.253-254.

55.Органы прокуратуры Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки: правовые основы, структура, направления деятельности. М., 1996

56.Попова Ю.А. Защита публично- правовых интересов граждан в судах общей юрисдикции. Краснодар, 2001.

57.Решетникова И.В., Ярков В.В. Гражданское право и гражданский процесс в современной России. Екатеринбург – М.: Норма, 1999.

58.Туманова Л.В. Лица, участвующие в деле в целях защиты публично – правовых интересов // Тв Г Ун-т и др. – Тверь, 2001.

59.Экимов А.И. Проблема интереса в социалистическом праве. Л., 1985.

60.Ченцов Н.В. Проблемы защиты государственных интересов в гражданском судопроизводстве. Томск, 1989.

61.Шакарян М.С. Участие в советском гражданском процессе органов государственного управления. М., 1978

IV. Статьи, сборники статей, материалы научно-практических конференций

62.Агафонова К.А., Уманская В.П. Ведомственный интерес: правовая модель и реальность //Материалы научной конференции «Интерес в публичном и частном праве». М., 2002.

63.Александров Н.Г. Применение норм советского социалистического права. М., 1958.

64.Артамонова Е.М. Новый ГПК: статус прокурора //Законность. 2003.№ 3.

65.Бару М.И. Оценочные понятия в трудовом законодательстве //Советское государство и право. 1970. № 7.

66.Бернэм У., Решетникова И.В., Ярков В.В. Судебная реформа: проблемы гражданской юрисдикции. Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного ун-та, 1996

67.Белкин А.А. Вопросы конституционности в деятельности прокуратуры // Сб.: Конституционная законность и прокурорский надзор. НИИ проблем законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. М., 1997.

68.Будак Е. Принципиальное значение дела и нарушение публичного интереса – основания к отмене решения суда в порядке ревизии по ГПК Германии и в порядке надзора по АПК РФ //Арбитражный и гражданский процесс. 2005. № 11.

69.Бывальцева С.Г. Заключение прокурора в гражданском процессе //Законность. 2010. № 5.

70.Викут М.А. О специальном участии органов государственного управления в советском гражданском процессе // В сб.: Учебные записки Саратовского юридического института им. Д.И.Курского. Вып. VI. Саратов, 1957.

71.Васьковский Е.В. Учебник гражданского процесса /Под ред. и с предисловием В.А.Томсинова. М., Издательство «Зерцало», 2003.

72.Васьковский Е.В. Курс гражданского процесса. Т. 1. М., 1913.

73.Викут М.А. Правовое положение прокурора, предъявившего иск в интересах другого лица // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1974.

74.Вильнянский С.И. Применение норм советского права //Ученые записки Харьковского юридического института, 1956. Вып. 7.

75.Винницкий А.В. Участие публичных образование в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования //Административное и муниципальное право. 2010. № 11.

76.Воронов А.Ф. Процессуальная защита частных и публичных прав //Права человека в России: декларации, нормы и жизнь. М., 1999.

77.Власов А.А. Актуальные проблемы участия прокурора в гражданском процессе //Материал второй научно-практической конференции «Принципы гражданского процессуального права, их реализация в проекте нового ГПК России».Тверь: ТвГУ, 2000

78.Власов А.А. Участие прокурора в гражданском процессе // Законность. 2000. № 8.

79.Гараймович Д.А. Оценочные понятия в современном гражданском праве //Цивилистические записки. Межвузовский сборник научных трудов. М., 2001.

80.Гукасян Р.Е. Сущность участия прокурора в советском гражданском процессе // В сб. ст.: Вопросы теории и практики прокурорского надзора. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1974.

81.Гришин Н. Процессуальное положение прокурора в гражданском процессе //Социалистическая законность. 1954. № 12.

82.Гукасян Р.Е. Личные интересы в механизме правового регулирования //В сб.: Защита личных и общественных интересов в гражданском судопроизводстве.- Калинин.: КГУ,1985.

83.Гукасян Р.Е., Ченцов Н.В. Защита чужого интереса: старые правила и новые подходы// Российская юстиция. 1994 № 5.

84.Дегтярев С.Л. Некоторые элементы механизма реализации судебной власти в гражданском судопроизводстве //Проблемные вопросы гражданского и арбитражного процессов /Под ред. Л.Ф. Лесницкой, М.А.Рожковой. М.: Статут, 2008.

85.Жилин Г.А. Понятие целевых установок в гражданском судопроизводстве //Журнал российского права. 1998. № 6.

86.Завадская Л.Н. Роль суда при переходе от плановой экономики к рыночным отношениям //Теория права: новые идеи. Вып. 2 /Отв. ред. Н.С. Малеин, М.М.Славин. М., 1992.

87.Исаенкова О.В., Григорьев А.Н. Участие прокурора в исковом производстве //Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 3.

88.Кашанина Т.В. Оценочные понятия в советском праве //Правоведение.1976. № 1.

89.Козлов А.Ф. Прокурор – лицо, участвующее в деле. М.: Юридическая литература, 1992.

90.Крутиков М., Исаева Л. Участие прокурора в гражданском процессе //Законность. 2006. № 1.

91.Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды и защита //Государство и право. 1999 № 10.

92.Курбатов А.Я. Теоретические основы сочетания частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности //«Черные дыры» в российском законодательстве. – М., 2001. - № 1.

93.Кутафин О.Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права //Журнал российского права.2007. № 1

94.Лутченко В.И. Участие органов государственного управления в гражданском процессе в форме дачи заключения // В сб.: Вопросы развития и защиты прав граждан и социалистических организаций. Калинин, 1980.

95.Макаров В.А. Участие прокурора в арбитражном и гражданском процессе //Прокурорская и следственная практика. 2004. № 3.

96.Незнамов А. Некоторые аспекты развития права общественного интереса в России //Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 6.

97.Нестеров В.Г. О соотношении общественного и личного интереса при социализме. – Ученые записки ВПШ при ЦК КПСС, Выпуск. 1.М., 1959.

98.Нерсесянц В.С. Право: многообразие определений и единство понятия //Советское государство и право. 1983. № 10.

99.Осипов Ю.К. К вопросу об объективной истине в судебном процессе //Правоведение.1960. № 2.

100.Полянский В.В. Публичный и частный интересы в конституционном праве: проблемы и гармонизация //Материалы научной конференции «Интерес в публичном и частном праве». М., 2002

101.Похмелкин В. Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел – юридический атавизм // Российская юстиция. 2001. № 5.

102.Приходько И.А. Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе: основные проблемы. СПб.: Издательский Дом С.-Петерб. гос. ун-та, Издательство юридического факультета С.-Петерб. гос. ун-та, 2005.

103.Проблемы законодательного регулирования публичности в Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации. Выступление члена Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации //Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации 2004. № 7.

104.Прокудина Л.А. Участие прокурора в гражданском процессе как реализация правозащитной функции прокурора // Судебная реформа в России: проблемы совершенствования принципа законности. М.: Городец, 2001.

105.Сахнова Т.В. «Публичный интерес – предмет судебной защиты?» //Российский юридический журнал. 1998 № 3.

106.Смагина Е.С. Некоторые вопросы защиты интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в гражданском процессе //Арбитражный и гражданский процесс. 2012. № 9.

107.Стрельцова Е.Г. Автономия воли в гражданском процессе //В сб.: Российский ежегодник гражданского процесса. 2002-2003. № 2 /Под ред. В.В.Яркова. СПб., 2004.

108.Строгович М.С. О системе науки судебного права //Советское государство и право. 1939. № 3

109.Тихомиров Ю. Публично-правовые споры //Право и экономика. 1998. № 6.

110.Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов //Журнал российского права. 2001. № 5.

111.Тотьев К.Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве //Государство и право. 2002. № 9.

112.Треушников М.К. Принципы гражданского процессуального права, их реализация в проекте ГПК РФ //Материалы научно-практической конференции. Тверь: ТвГУ, 1999.

113.Туманов Д.А. Проблема защиты общественного интереса в российском гражданском процессе //Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 9.

114.Ченцов Н.В. Категория государственного интереса в гражданском процессуальном праве //Понятийный аппарат науки советского гражданского права и процесса и терминология законодательных актов. Тверь, 1991.

115.Ченцов Н.В. Защита государственных интересов в гражданском судопроизводстве: процессуальные особенности // Ученые записки. Калинин: КГУ, 1998.

116.Чечот Д.М. Участники гражданского процесса. М.,1960.

117.Шафиров В.М. Право в человеческом измерении //Правоведение. 2004. № 3.

118.Уксусова Е. Дела о защите прав неопределенного круга лиц // Российская юстиция. 1997. № 11.

V. Комментарии законодательства

119.Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) /Под ред. Г.А.Жилина. М.: Проспект, 2010

120.Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) /Под ред. Н.Д. Егорова, А.П.Сергеева.. М.:ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005

VI. Диссертации, авторефераты диссертаций

121.Аболонин Г.О. Групповые иски в гражданском процессе. Автореф. диссер. … канд юрид. наук. Екатеринбург, 1999.

122.Алехина С.А. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в гражданском процессе. Автореф. дисс… канд. юрид. наук. М., 2000.

123.Артамонова Е.М. Защита прокурором прав и законных интересов неопределенного круга лиц в гражданском судопроизводстве. Дисс. … канд. юрид. наук. М., 2004.

124.Батаева Н.С. Судебная защита прав и интересов неопределенного круга лиц. Дисс. … канд. юрид. наук. М., 1999.

125.Гадиятова М.В. Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел судами. Дисс. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005.

126.Зайцева Е.Р. Коллективные формы реализации и защиты основных прав и свобод граждан. Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М., 1993.

127.Казанцев С.М. Прокуратура Российской империи: историко-правовое исследование. Дисс. ....док-ра. юрид. наук. СПб., 2003.

128.Кашанина Т.В. Оценочные понятия в советском праве. Дисс. … канд. юрид. наук.Свердловск, 1974.

129.Кряжков А.В. Роль прокурора в защите публичных интересов в арбитражном суде. Дисс. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005..

130.Маслаков А.В. Надзор как процессуальная форма защиты публичного интереса. Дисс. …. канд. юрид. наук. Самара, 2009.

131.Мишина И.Д. Нравственные ценности в праве. Дисс…. канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999.

132.Нигматдинов Р.М. Проблема правовых понятий и оценочных категорий в гражданском процессуальном праве. Дисс. … канд. юрид. наук., Саратов, 2004.

133.Плешанов А.Г. Диспозитивные начала в сфере гражданской юрисдикции. Автореф. дисс… канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001.

134.Опалев Р.О. Оценочные понятия в арбитражном и гражданском процессуальном праве. Дисс. … канд. юрид. наук., Екатеринбург, 2008.

135.Салумаа Э.Э. Судебные споры об алиментах несовершеннолетних детей. Автореф. дисс…. канд. юрид. наук. Тарту., 1962.

136.Шершень Т.В. Частный и публичный интерес в договорном регулировании семейных отношений. Дисс. … канд. юрид. наук. Пермь, 2002.

137.Ченцов Н.В. Процессуальные особенности рассмотрения судами дел об изъятии нетрудовых доходов. Дисс… канд. юрид. наук. Саратов, 1983.

VII. Учебники, учебные и учебно-методические пособия

138.Арбитражный процесс: Учебно-практическое пособие /Э.М.Мурадьян. М., 2004.

139.Басков В.И. Прокурорский надзор: Учебник для вузов. М., 1995.

140.Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник. М. Изд. группа ИНФРА Норма, 1997.

141.Винокуров А.Ю., Виниградов В.П. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране окружающей природной среды. Учебное пособие. М.: Изд-во МНЭПУ, 1996.

142.Государственное право РФ /Под ред. О.Е.Кутафина. М., 1996.

143.Гражданское право. Учебник /Отв. ред Е.А.Суханов.М.: Изд-во БЕК, 1998. Т.1.

144.Гражданский процесс. Учебник /Под ред. В.А.Мусина, Н.А.Чечиной, Д.М.Чечота. М.: Проспект, 2001.

145.Гражданский процесс: учебник /Отв. ред. В.В. Ярков. М.: Инфротропик Медиа, 2012.

146.Елисеев Н.Г. Гражданское процессуальное право зарубежных стран. Учебник. М., 2006.

147.Корулина Н.В. Участие прокурора в гражданском процессе: социальное предназначение и полномочия : науч.-метод. Пособие //Акад. Ген. Прокуратуры Российской Федерации.М., 2012.

148.Логика: учебник для студентов юридических вузов и факультетов //Е.А.Иванов.М.:Волтерс Клувер, 2005.

149.Покровский И.А. История римского права. СПб: Издательско-торговый дом Летний Сад, 1998.

150.Права человека: учебник для вузов /Отв. ред. Е.А.Лукашева. М.,1999.

151.Рассахатская Н.А. Гражданская процессуальная форма: учебное пособие.Саратов, 1998.

152.Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник для юридических факультетов и вузов.-М.: Изд-во «БЕК», 1995.

153.Теория государства и права. Курс лекций /Под. Ред. Н.И.Матузова и В.В.Малько. М.: Юристъ, 1997.

154.Черданцев А.Ф.Толкование права и договора: Учебное пособие для вузов.М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003.

155.Шугрина Е.С. Муниципальное право. Учебное пособие. Новосибирск. Изд-во Новосиб. ун-та, 1995.

156.Устав гражданского судопроизводства с законодательными мотивами, разъяснениями правительствующего Сената и комментариями русских юристов. Составитель И.М.Тютрюмов. С.-Петербург, 1910.

VIII. Словари, справочники

157.Гуськова А.П. Популярный словарь русского языка. Толково-энциклопедический /А.П.Гуськова, Б.В.Сопин.- 3-е изд., стереотеп.-М.Рус. яз.-Медиа, 2007.

158.Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. Том второй. Издание книгопродавца – типографа М.О.Вольфа.СПб.-М.,1882.

159.Комплексный словарь русского языка /А.Н.Тихонов и др.; под ред. д-ра филол. наук.А.Н.Тихонова.М., Рус.яз-Медиа, 2007.

160.Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57 000 слов /Под ред. Н.Ю. Шведовой , М.: Русский язык, 1987.

161.Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М..2001.

Пиляева В.В.Краткий словарь по римскому праву.М.,2001 г.

162.Словарь современного русского литературного языка.М.-Л.,1956.

163.Черных П.Я.Историко – этимологический словарь русского языка.Т.2. М., 2002.

164.Юридический словарь. Под ред А.Н.Азрилияна. М. Центр новой экономики, 2007.