

Пределы участия прокурора в гражданском и административном судопроизводстве



Головки И.И.,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора
в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)
Академии Генеральной прокуратуры РФ
E-mail: irinaivanovna2009@yandex.ru

Аннотация. В статье рассматриваются полномочия прокурора вне уголовного судопроизводства и пределы этой деятельности. Целью является установление содержания пределов участия прокурора в рассмотрении дел судами. Установлено, что критериями пределов участия прокурора в гражданском и административном судопроизводстве выступают: нормы законодательства; область правоотношений; круг лиц, права, свободы и интересы которых защищает прокурор; круг субъектов, к которым прокурор вправе предъявлять требования в судебном порядке; способы защиты прав и свобод иных лиц; специфика участия прокурора в судопроизводстве в различных стадиях; порядок действий в определенных ситуациях; недопущение ухудшения положения поднадзорных субъектов, нарушения прав иных лиц.

Ключевые слова: прокурор, гражданское судопроизводство, административное судопроизводство, арбитражный процесс, предмет участия, пределы участия.

Современное состояние законности в России показывает, что имеют место многочисленные факты неисполнения требований законов, несоблюдения прав и свобод человека, нарушения интересов общества и государства.

Часть 1 ст. 46 Конституции РФ каждому гарантирует защиту прав и свобод, а государство обязалось обеспечить каждому возможность реализовать указанное правомочие. Наряду с этим государство возложило обязанности по защите граждан на органы государства в пределах их компетенции. Так, органы прокуратуры обеспечивают верховенство закона, единство и укрепление законности, защиту прав и свобод граждан, а также интересов общества и государства (ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», далее — Закон о прокуратуре). Осуществляя надзорные полномочия, прокуроры выявляют и устраняют нарушения законов и прав граждан в деятельности органов власти и местного самоуправления, в деятельности органов контроля (надзора).

Деятельность органов прокуратуры регламентирована Законом о прокуратуре, который разделяет ее на надзорную и ненадзорную. В части осуществления надзорных полномочий ст. 21, 26 Закона о прокуратуре устанавливают предмет надзора и его общие рамки. Указанные категории вместе с целями и полномочиями прокурора способствуют формированию правовой основы деятельности органов прокуратуры, обеспечивают единообразную организацию надзора. В связи с этим следует констатировать, что в настоящее время предмет и пределы являются важнейшими категория-

ми, определяющими особенности осуществления прокурорской деятельности. Подтверждением этого тезиса выступают исследования предмета и пределов осуществления надзора в различных направлениях¹.

В силу ст. 1 Закона о прокуратуре участие в рассмотрении дел судами является направлением деятельности прокурора ненадзорного характера. Важнейшим аспектом, связанным с участием прокуроров в судопроизводстве, является качество работы. Надлежащее исполнение обязанностей базируется не только на ответственном к ним отношении, но и на точной правовой базе деятельности. Одной из основных категорий является предмет деятельности, который тесно взаимосвязан с целями и границами деятельности, но Закон о прокуратуре не закрепляет предмет и пределы деятельности в этом направлении.

Однако в научной среде появилось понимание необходимости применения единого подхода к надзорным и ненадзорным направлениям деятельности прокурора. В связи с этим актуально определение пределов участия прокурора в судопроизводстве, что позволит установить возможность и полноту вовлечения прокурора в процессуальные правоотношения.

¹ Никитин Е.Л., Дытченко Г.В. Сущность и назначение прокурорского надзора за исполнением законов в оперативной деятельности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 1 (102). С. 200–206; Плутарь Д.М. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта // Юридическая мысль. 2016. Т. 97. № 5. С. 133–139; Субанова Н.В. Временный запрет деятельности: пределы прокурорского надзора // Законность. 2011. № 6. С. 11–15.

Авторы отдельных публикаций уделяли внимание проблематике предмета ненадзорной деятельности², но пределы участия прокурора в рассмотрении дел судами не нашли глубокого изучения. В начале XXI в. предпринимались попытки определить пределы участия прокурора в арбитражном и гражданском процессе³. Однако проведенные исследования охватывали правовую базу и полномочия прокурора по отдельным категориям дел, и выводы авторов ограничивались предложениями сузить либо конкретизировать полномочия прокурора. С предложенными авторами формулировками нельзя согласиться, так как они ограничены только полномочиями прокурора, что не тождественно пределам.

Представляется интересным проанализировать научные положения об участии прокурора в судопроизводстве в зарубежных странах. Наиболее сходна деятельность органов прокуратуры в России и государствах — участниках СНГ. Результаты подбора научной литературы, посвященной вопросам участия прокурора в рассмотрении дел судами, показали, что за последнее время только в Республике Беларусь издавались работы по данной тематике. Причем часть из них была посвящена сугубо проблематике правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве и в хозяйственном процессе⁴. Другие публикации содержали анализ процессуальных вопросов участия прокурора в судопроизводстве при обращении в суд в интересах иных лиц⁵.

² См., например: Крючкова Н.В. Основания и пределы участия прокурора в гражданско-арбитражном и административном судопроизводстве // *Юридические науки*. 2008. № 4. С. 125—129; Нестерова Р.В. К вопросу о роли и пределах участия прокурора в арбитражном процессе // *Арбитражный и гражданский процесс*. 2006. № 12. С. 20—23; Паштов Д.Р. Участие прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 21—22.

³ Томилов А.Ю. Пределы участия прокурора в гражданском процессе в защиту третьих лиц // *Российский юридический журнал*. 2006. № 2. С. 142—144.

⁴ Бибило В.Н. Правовой статус прокурора в гражданском судопроизводстве // *Правовое регулирование осуществления и защиты прав физических и юридических лиц: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 90-летию профессора В.Ф. Чигира (Минск, 4-5 ноября 2014)* / под ред. И.Н. Колядко. Минск, 2014. С. 419—420. URL: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/108723/> (дата обращения: 20.01.2017); Песенко С.В. Процессуальный статус прокурора в хозяйственном процессе // *Актуальные вопросы совершенствования правовой системы на современном этапе: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 90-летию профессора С.Г. Дробязко*. Минск, 11—12 окт. 2012 / под ред. С.А. Балашенко. 2-е изд., испр. и доп. Минск, 2012. С. 248—250. URL: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/29485> (дата обращения: 20.01.2017).

⁵ Белова Т.А. Возбуждение гражданских дел в защиту прав и законных интересов других лиц // *Юстиция Беларуси*. 2002. № 6. С.64—67; Песенко С.В. Обращение прокурора в экономический суд в защиту интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей / *Правовое регулирование осуществления и защиты прав физических и юридических лиц: материалы Междунар.*

Таким образом, надлежит сделать вывод о том, что вопросы определения и содержания предмета и пределов участия прокурора в рассмотрении дел судами в государствах — участниках СНГ не нашли отражения в научных дискуссиях.

Поиск научных работ по указанным вопросам на сайтах издательства Springer и Google Scholar не дал результатов. Это можно объяснить спецификой прокуратур стран Европы и США, в деятельности которых участие в рассмотрении судом гражданских дел не является значимой составляющей.

Из видов судопроизводства, закрепленных ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, наиболее сходны гражданское и административное. До 2015 г. эти виды судопроизводства объединяло одно — гражданское. Порядок производства по делам регламентировал один процессуальный закон — ГПК РФ, который устанавливал единые правила, во многом сохраненные введенным в действие в 2015 г. КАС РФ. В связи с этим наше исследование охватывает пределы участия прокурора в таких видах судопроизводства, как гражданское и административное.

При определении критериев и содержания пределов участия прокурора в судопроизводстве надлежит исходить из следующего. Пределы участия прокурора в судопроизводстве связаны с пределами надзора, которые определены п. 2 ст. 21, п. 2 ст. 26 Закона о прокуратуре, так как участие в рассмотрении дел судами выступает в качестве необходимого продолжения надзора прокурора. Однако пределы участия прокурора в рассмотрении дел судами не тождественны пределам надзора.

Кроме этого, пределы участия прокурора в рассмотрении дел судом необходимо определять с учетом нормативных правовых актов, теоретических положений и складывающейся практики указанной деятельности.

1. В первоочередном порядке пределы участия прокурора в судопроизводстве определяются соответствующим законодательством. В числе основных нормативных правовых актов, которые устанавливают формы участия и объем полномочий прокурора по участию в рассмотрении дел судами, укажем Закон о прокуратуре, ГПК РФ, АПК РФ, КАС РФ.

В гражданском и административном судопроизводстве прокурор участвует в следующих формах: обращение в суд с заявлением (иском) и вступление в дело для дачи заключения.

Закон о прокуратуре (п. 4 ст. 27) устанавливает, что прокурор предъявляет и поддерживает в суде иск в следующих случаях:

науч.-практ. конф., посвященной 90-летию профессора В.Ф. Чигира (Минск, 4-5 ноября 2014) / под ред. И.Н. Колядко. Минск, 2014. С. 458—459. URL: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/108922> (дата обращения: 20.01.2017).

- в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права;
- когда нарушены права и свободы значительного числа лиц,
- когда нарушение имеет особое общественное значение.

Также прокурор вступает в дело в защиту прав граждан, интересов общества и государства (п. 3 ст. 35 Закона о прокуратуре).

Генеральный прокурор РФ вправе обращаться в Пленум Верховного Суда РФ с представлениями о даче судам разъяснений по вопросам судебной практики по различным делам (ст. 39 Закона о прокуратуре).

В гражданском судопроизводстве ст. 45 ГПК РФ установила право прокурора обращаться в суд с заявлением и вступать в дело для дачи заключения.

Также прокурор участвует в особом производстве при рассмотрении гражданских дел:

- об установлении юридических фактов;
- о признании гражданина безвестно отсутствующим, об объявлении гражданина умершим;
- об ограничении дееспособности гражданина, о признании гражданина недееспособным, об ограничении или о лишении несовершеннолетнего в возрасте от 14 до 18 лет права самостоятельно распоряжаться своими доходами;
- об объявлении несовершеннолетнего полностью дееспособным;
- о признании движимой вещи бесхозяйной и признании права муниципальной (государственной) собственности на бесхозяйную недвижимую вещь;
- о внесении изменений в записи актов гражданского состояния и др. (ч. 1 ст. 262 ГПК РФ).

Кроме этого прокурор оспаривает решение третейского суда, если оно затрагивает права и законные интересы граждан, которые по уважительным причинам не могут сами оспорить данное решение (ч. 1 ст. 418 ГПК РФ).

В арбитражном процессе прокурор наделен следующими полномочиями:

- оспаривать законность правовых актов органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
- требовать признания недействитель-

ными сделок, совершенных органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия России, доля участия субъектов России, доля участия муниципальных образований;

- инициировать применение последствий недействительности ничтожной сделки, указанной ранее;
- истребовать государственное и муниципальное имущество из чужого незаконного владения (ч. 1 ст. 52 АПК РФ).

Данный перечень является исчерпывающим, однако имеются нормы АПК РФ, которые его дополняют. Так, ч. 3 ст. 230 АПК РФ устанавливает право прокурора оспорить решение третейского суда по делам, предусмотренным абз. 3 и 4 ч. 1 ст. 52 АПК РФ, если решение затрагивает интересы публично-правовых образований, не участвовавших в разбирательстве.

Кроме этого, полномочия прокурора на участие в гражданском судопроизводстве установлены иными федеральными законами. К примеру, в сфере противодействия коррупции Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры могут обратиться в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого государственными (муниципальными) служащими не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы (ст. 16, 17 Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»).

В области семейных отношений ст. 142 СК РФ наделяет прокурора правом требовать отмены усыновления ребенка. Прокурор также наделен правом требовать возвращения незаконно перемещенного в Российскую Федерацию или удерживаемого в России ребенка или об осуществлении в отношении такого ребенка прав доступа на основании международного договора России (ч. 1 ст. 244.1 ГПК РФ).

Положения АПК РФ дополнены постановлением Пленума ВАС РФ от 23.03.2012 № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе» (далее — Постановление от 23.03.2012 № 15), который высказал обоснованную правовую позицию о праве прокурора при наличии оснований обратиться в арбитражный суд с заявлением о сносе самовольной постройки, с заявлением о ликвидации юридического лица в порядке ст. 222, 1253 ГК РФ (п. 1).

При установлении пределов участия про-

курора в административном судопроизводстве необходимо применить подходы, сформулированные п. 2 ст. 1, п. 4 ст. 27, п. 3 ст. 35, ст. 39 Закона о прокуратуре, так как специальные нормы об участии прокурора в административном судопроизводстве еще не включены в Закон. В связи с этим, в качестве основных укажем ч. 1 и 7 ст. 39 КАС РФ, которые наделяют прокурора правом направить в суд административное исковое заявление в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов публично-правовых образований, а также в случаях, установленных законами и КАС РФ, вступать в процесс и давать заключение по делу.

Реализуя указанные правомочия, прокурор обращается в суд с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части (ч. 3 ст. 208 КАС РФ); о признании незаконными решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями (ч. 4 ст. 218 КАС РФ); в защиту избирательных прав граждан (ч. 6 ст. 239 КАС РФ); о досрочном прекращении административного надзора или о частичной отмене административных ограничений (ч. 4 ст. 270 КАС РФ).

Прокурор вступает в дело для дачи заключения в случае оспаривания нормативного правового акта (ч. 4 ст. 213 КАС РФ). Кроме этого, КАС РФ предусматривает извещение судом прокурора о времени и месте рассмотрения дела о защите избирательных прав граждан (ч. 3 ст. 243), дела о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания такого иностранного гражданина в специальном учреждении (ч. 3 ст. 268), о госпитализации граждан в недобровольном порядке в психиатрический стационар, о продлении срока такой госпитализации (ч. 5 ст. 277), о психиатрическом освидетельствовании граждан в недобровольном порядке (ч. 4 ст. 280), о госпитализации в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке (ч. 4 ст. 283), дела по вопросам административного надзора (ч. 3 ст. 272), дела о защите интересов несовершеннолетнего или недееспособного лица в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни этого гражданина (ч. 3 ст. 285-3).

Участие в судопроизводстве подразумевает не только обращение с заявлением и вступление в дело для дачи заключения в суде первой инстанции, но и пересмотр судебных постановлений в апелляционном, кассационном и надзорном порядке.

2. Нормативные правовые акты достаточно подробно определяют возможности участия

прокурора в судопроизводстве применительно к определенным областям правоотношений.

В гражданском судопроизводстве прокурор без ограничений может инициировать рассмотрение дела в сфере трудовых, служебных и иных непосредственно связанных с ними отношений; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты; обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах; охраны здоровья; обеспечения права на благоприятную окружающую среду; образования. В других случаях заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по уважительным причинам не может сам обратиться в суд (ч. 1 ст. 45 ГПК РФ).

В силу ч. 3 ст. 45 ГПК РФ прокурор вступает в процесс и дает заключение по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных ГПК РФ и другими федеральными законами (к примеру, в семейных правоотношениях — по делам о лишении родительских прав на основании ч. 2 ст. 70 СК РФ).

Прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением в защиту прав организаций и граждан в сфере экономической деятельности (ч. 1 ст. 52, ч. 2 ст. 198 АПК РФ).

Прокурор вправе направить в Суд по интеллектуальным правам заявление об оспаривании нормативных правовых актов в сфере защиты интеллектуальной собственности (гл. 23 АПК РФ).

По делам, указанным в ч. 1 ст. 52 АПК РФ, прокурор вправе вступить в дело на любой стадии арбитражного процесса (ч. 5 ст. 52 АПК РФ). В соответствии с ч. 5 ст. 52 и гл. 23 АПК РФ прокурор вправе вступить в дело об оспаривании нормативного правового акта в сфере защиты интеллектуальной собственности.

При этом прокурор не вмешивается в правоотношения, не предусмотренные законом в объеме его полномочий, к примеру, в гражданско-правовые отношения субъектов предпринимательской деятельности, что корреспондирует пределам надзора, указанным в п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре. Последствия несоблюдения указанных требований заключаются в обоснованном отказе суда в принятии заявления (п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ, ст. 127.1 АПК РФ).

В административном судопроизводстве прокурор участвует в рассмотрении дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений (ч. 1 ст. 1 КАС РФ).

Таким образом, нами определено условие, определяющее пределы участия прокурора в гражданском и административном судопроизводстве, — установленные законом сферы право-

отношений, в которых прокурор может защитить права, свободы и интересы иных лиц.

3. Рассмотрим круг лиц, права, свободы и интересы которых защищает прокурор. В гражданском судопроизводстве такими субъектами выступают граждане, неопределенный круг лиц, публично-правовые образования (ч. 1 ст. 45 ГПК РФ), в арбитражном процессе — граждане, организации, публично-правовые образования (ч. 1 ст. 52, ч. 2 ст. 198, ч. 3 ст. 230 АПК РФ).

При этом заявлено в защиту прав гражданина может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по уважительным причинам не может сам обратиться в суд (кроме категорий дел, перечисленных в ч. 1 ст. 45 ГПК РФ).

Согласно п. 3 Постановления от 23.03.2012 № 15 прокурор вправе также обратиться в арбитражный суд в интересах неопределенного круга лиц (что противоречит ст. 52 АПК РФ).

Части 1 и 7 ст. 39 КАС РФ наделяют прокурора правом обратиться в суд с административным иском заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов публично-правовых образований, а также в случаях, предусмотренных федеральными законами, вступать в процесс и давать заключение по делу в случаях, предусмотренных кодексом.

Следовательно, субъектный состав участников правоотношений также очерчивает рамки участия прокурора в гражданском и административном судопроизводстве, что позволяет определить его в качестве критерия пределов указанной деятельности.

4. Согласно п. 1 ст. 21, п. 1 ст. 26 Закона о прокуратуре надзор осуществляется за законностью деятельности и правовых актов федеральных органов исполнительной власти, Следственного комитета РФ, представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, органов военного управления, органов контроля, их должностных лиц, субъектов осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций, которые выступают объектами надзора.

Осуществляя деятельность в направлении от надзорной проверки к обращению в суд с заявлением, прокурор по результатам проверки при наличии оснований инициирует гражданское и административное судопроизводство путем обращения в суд с требованиями к субъектам, которые перечислены в п. 1 ст. 21, п. 1 ст. 26 Закона о прокуратуре.

В указанный исчерпывающий перечень объектов надзора законодатель не включил граждан. Поэтому физические лица не являются поднадзорными прокуратуре субъектами. Однако в отдельных случаях, когда необходимо защитить такого субъекта правоотношений, который в силу уважительных причин не может защитить свои права, свободы и законные интересы в суде, прокурор обязан предъявить требования в порядке гражданского судопроизводства к гражданам. К примеру, в защиту прав несовершеннолетних прокурор предъявляет требования о лишении родительских прав, о взыскании задолженности по алиментам и многие другие. Задолженность индивидуального предпринимателя по заработной плате работникам также пресекается прокурором путем направления иска (заявления о выдаче судебного приказа). Следует констатировать, что в арбитражном процессе в качестве ответчика могут выступить органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные унитарные предприятия, государственные учреждения, юридические лица, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия субъектов России, доля участия муниципальных образований, субъекты предпринимательской деятельности (индивидуальные предприниматели, юридические лица).

Проанализированная нами специфика участия граждан в роли ответчиков не характерна для административного судопроизводства, в котором разрешаются административные дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением судебного контроля законности и обоснованности осуществления государственных или иных публичных полномочий.

Следовательно, пределы участия прокурора в гражданском и административном судопроизводстве определяются кругом субъектов, к которым прокурор вправе предъявлять требования в судебном порядке.

5. Реализуя полномочия по участию в судопроизводстве, основываясь на ст. 12 ГК РФ, прокуроры применяют следующие способы защиты прав и свобод иных лиц.

Заявления о взыскании денежных средств:

- взыскание с работодателей в доход бюджета Пенсионного фонда России задолженности по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование⁶;
- в случае, если в результате преступления осужденное виновное лицо завладеет чужим имуществом и продаст его, тем са-

⁶ Апелляционное определение Московского городского суда от 18.11.2015 по делу № 33-22009/2015.

мым совершит ничтожную сделку, то прибыль от сделки подлежит взысканию в доход государства по иску прокурора⁷;

- если потерпевшему от преступных деяний был причинен вред здоровью, то возмещение средств, затраченных на лечение потерпевшего, производится за счет причинителя вреда в пользу соответствующего ТФОМС по иску прокурора⁸;
- прокуроры инициируют возмещение ущерба, причиненного незаконным выловом рыбы⁹, добычей других животных и растений;
- прокуроры в интересах муниципального образования предъявляют в суд общей юрисдикции иски о взыскании арендной платы по договорам аренды земельных участков, заключенных с гражданами¹⁰.

Восстановление положения, существовавшего до нарушения права, и пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения, в частности, в случае незаконного (самовольного) занятия земельного участка. Прокурор вправе требовать восстановить положение, существовавшее до нарушения права на данный земельный участок и обязать виновного гражданина освободить данный земельный участок.

В порядке **особого производства** прокурор инициирует признание информации, размещенной на сайте в сети Интернет, информацией, распространение которой в стране запрещено¹¹.

По заявлениям прокуроров в интересах несовершеннолетних для установления статуса ребенка, оформления пособия в отдельных случаях их родители признают недееспособными, безвестно отсутствующими.

Также прокуроры обращаются с заявлениями об установлении факта регистрации рождения несовершеннолетних, установления факта постоянного проживания на территории России.

Если в результате преступных действий гражданам причинен вред здоровью или незначительные телесные повреждения, прокуроры

обращаются в суд с заявлениями о взыскании с виновных лиц компенсации причиненного потерпевшим морального вреда.

Иницируя **понуждение к исполнению обязанности**, прокуроры обращаются в суд в связи с необеспечением работников средствами индивидуальной защиты¹².

В интересах неопределенного круга лиц прокуроры в судебном порядке требуют возложить на администрацию муниципального образования обязанности:

- по обеспечению доступа к информации о деятельности органа местного самоуправления;
- по установлению вблизи образовательного учреждения для несовершеннолетних дорожные знаки 1.23 «Дети»¹³;
- по устранению нарушений законодательства, ограничивающих доступ граждан (инвалидов) к объектам социальной инфраструктуры;
- по организации работ по восстановлению ливневой канализации на территории муниципального образования¹⁴.

Приведем примеры некоторых типичных заявлений прокуроров в защиту отдельных граждан:

- обязать администрацию муниципального образования заключить с гражданином договор социального найма жилого помещения, находящегося в муниципальной собственности¹⁵;
- обязать администрацию муниципального образования поставить ветерана Великой Отечественной войны на учет в качестве нуждающегося в улучшении жилищных условий в целях обеспечения жилым помещением;
- обязать родителей несовершеннолетних детей включить в общую собственность на жилое помещение детей (в случае приобретения жилого помещения на средства материнского капитала)¹⁶.

Типичными являются **заявления прокуроров о признании вещей, объектов недвижимости бесхозными**. Так, в случае не прохождения товаром таможенного контроля он подлежит признанию бесхозным и обращению в собственность Российской Федерации¹⁷.

⁷ Апелляционное определение Ульяновского областного суда от 18.08.2015 по делу № 33-3380/2015.

⁸ Решение Советского районного суда города Томска от 29.05.2013 по делу № 2-1250/2013.

⁹ Решение Каргасокского районного суда Томской области от 02.12.2015 по делу № 2-342/2015.

¹⁰ Решение Карабашского городского суда Челябинской области от 06.08.2010 по делу по иску прокурора г. Карабаша в интересах муниципального образования «Карабашский городской округ» к П. о взыскании задолженности по арендной плате за землю // URL: http://karabash.chel.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=271 (дата обращения: 20.01.2017).

¹¹ Решение Сургутского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югра от 07.11.2016 по делу № 2-14558/2016.

¹² Решение Ичалковского районного суда Республики Мордовия от 16.05.2012 по делу № 2-225/2012.

¹³ Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 14.04.2014 № 33-3539/2014.

¹⁴ Определение Приморского краевого суда от 16.04.2014 по делу № 33-3224.

¹⁵ Решение Игринского районного суда Удмуртской Республики от 10.10.2011 по делу № 2-392/2011.

¹⁶ Решение Староминского районного суда Краснодарского края от 01.06.2012 по делу № 2-319/2012.

¹⁷ Решение Железнодорожного районного суда г. Ульяновска от 21.10.2010 по делу № 2-2257/10.

По требованиям прокуроров признавалось **незаконным использованием администрацией муниципального образования, коммерческими юридическими лицами Государственного герба РФ** при издании официальных документов по вопросам, не связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, использование печати с изображением символики Государственного герба РФ¹⁸.

По заявлениям прокуроров признается **незаконной деятельностью индивидуального предпринимателя** по розничной реализации табачных изделий в магазине, решением суда запрещается продажа табачных изделий в торговом павильоне, расположенном на расстоянии менее 100 метров от границ территории образовательного учреждения — общеобразовательной школы¹⁹.

В арбитражном процессе прокуроры активно **инициируют признание сделок недействительными и применение последствий недействительности ничтожной сделки в интересах публично-правовых образований**, к примеру, договора аренды земельного участка²⁰, заключенного между предпринимателем и Комитетом по управлению имуществом, с возложением на предпринимателя обязанности по освобождению незаконно занятого земельного участка, сноса возведенных сооружений. Также признаются недействительными договоры аренды нежилых помещений, заключенные муниципалитетом с индивидуальным предпринимателем, который обязывается освободить эти помещения²¹.

По заявлениям прокуроров признаются **недействительными полностью или в части распоряжения глав администраций муниципального образования**²².

В то же время прокурор не наделен правом предъявить в интересах публично-правового образования в арбитражный суд требования о взыскании задолженности, к примеру, по арендной плате по договорам аренды земельных участков, заключенных с субъектами предпринимательской деятельности.

В порядке административного судопроизводства прокурор может применить такой способ защиты прав иных лиц, как признание нормативного правового акта недействующим

полностью или в части²³ и признание незаконными решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями; признание незаконными решений, действий (бездействия), нарушающих избирательные права граждан.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что пределы участия прокурора в гражданском и административном судопроизводстве определяются также способами защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и интересов других лиц.

6. Специфика участия прокурора в судопроизводстве в различных стадиях также выступает одним из условий определения границ осуществления указанной деятельности.

На основании ст. 45 ГПК РФ, ст. 39 КАС РФ прокурор обращается в суд с заявлением в защиту прав и свобод иных лиц, участвует в рассмотрении дела и способствует вынесению законного решения суда. Но действующим законодательством прокурор не наделен статусом участника исполнительного производства; закон не устанавливает права прокурора истребовать в суде исполнительные документы, а также обращаться с заявлением о возбуждении исполнительного производства.

Однако практика реализации полномочий прокурора в гражданском процессе сформировала подходы к решению данной проблемы. Как правило, суды не препятствуют получению прокурором исполнительных листов, что тем более оправдано при защите прокурором интересов неопределенного круга лиц, а также пожилого или несовершеннолетнего гражданина. Выскажем уверенность, что подобная практика будет сформирована при исполнении решений судов в рамках административного судопроизводства.

В дальнейшем исполнительные листы принимаются судебными приставами и служат поводом возбуждения исполнительных производств.

В то же время прокуроры осуществляют надзор за исполнением законов судебными приставами при исполнении решений судов. При установлении оснований принятия мер реагирования прокуроры применяют установленные Законом о прокуратуре акты реагирования, а также в порядке административного судопроизводства обращаются в суд с заявлениями о признании незаконными решений и действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей.

АПК РФ также не устанавливает права прокурора получать исполнительный лист по делам, инициированным прокурором. Отметим,

¹⁸ Решение Октябрьского районного суда Мурманска от 10.07.2012 по делу № 2-3739/12.

¹⁹ Определение Свердловского областного суда от 14.06.2012 по делу № 33-6476/2012.

²⁰ Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 23.08.2016 по делу № А39-6624/2015.

²¹ Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 24.11.2016 по делу № А39-1896/2016.

²² Определение Верховного Суда РФ от 28.07.2015 № 310-ЭС14-7667 по делу № А62-5357/2013.

²³ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 06.04.2016 № 44-АПГ16-7.

что практика удовлетворения арбитражными судами ходатайств прокурора о направлении исполнительного листа в ОСП нашла закрепление в Постановлении от 23.03.2012 № 15, п. 17 которого ориентирует суды на признание права прокурора получать исполнительный лист и предъявлять его к исполнению по делам, указанным в ч. 1 ст. 52 АПК. Прокурор также вправе оспорить в судебном порядке действия (бездействия) судебного пристава в порядке гл. 24 АПК РФ.

Аналогичный подход реализовал Пленум Верховного Суда РФ в п. 8 постановления от 17.11.2015 № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства»: прокурор вправе оспорить в судебном порядке постановление, действия (бездействие) судебного пристава-исполнителя и иных должностных лиц ФССП России в случаях, предусмотренных законом (ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, ч. 1 ст. 39 КАС РФ, ч. 1 ст. 52 и ч. 2 ст. 198 АПК РФ).

Таким образом, имеются особенности пределов участия прокурора в гражданском и административном судопроизводстве на стадии исполнения решений, частично разрешенные правоприменительной практикой и требующие нормативного закрепления. Представляется, что законодатель должен принять во внимание данный подход, сформированный практикой и показавший свою оптимальность.

7. При реализации полномочий прокурорам необходимо учитывать не только нормы законодательства, но и более конкретные ведомственные организационно-распорядительные акты, которые предписывают порядок действий в определенных ситуациях. Такие положения установлены п. 4.2 приказа Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина». При выборе форм реагирования на выявленные незаконные правовые акты надлежит безотлагательно принести протест на незаконный правовой акт, а в случае его отклонения — обратиться с заявлением в суд.

Указанную последовательность применения мер реагирования надлежит включить в число критериев пределов участия прокурора в гражданском судопроизводстве.

8. Ведомственные организационно-распорядительные акты нацеливают прокуроров на недопущение ухудшения положения поднадзорных органов и организаций, нарушения прав иных лиц при пресечении и устранении нарушений, привлечении виновных лиц к установленной законом ответственности²⁴, что так-

же надлежит определить в качестве критерия пределов участия прокурора в гражданском судопроизводстве.

Представляется, что в целях повышения эффективности участия прокурора в судопроизводстве критерии пределов этой деятельности важно включить в Закон о прокуратуре, в соответствующий ведомственный приказ²⁵ и учесть при подготовке ведомственного организационно-распорядительного акта об участии прокурора в административном судопроизводстве.

В свою очередь, успешной реализации полномочий прокурора в административном судопроизводстве будет способствовать издание соответствующего организационно-распорядительного акта Генерального прокурора РФ, в котором будут установлены пределы участия прокурора в данном судопроизводстве.

Как установлено, критериями пределов участия прокурора в гражданском и административном судопроизводстве надлежит определить:

- нормы законодательства;
- область правоотношений;
- круг лиц, права, свободы и интересы которых защищает прокурор;
- круг субъектов, к которым прокурор вправе предъявлять требования в судебном порядке;
- способы защиты прав и свобод иных лиц;
- специфику участия прокурора в судопроизводстве в различных стадиях;
- положения ведомственных организационно-распорядительных актов, которые предписывают порядок действий в определенных ситуациях;
- требования ведомственных организационно-распорядительных актов о недопущении ухудшения положения поднадзорных субъектов, нарушения прав иных лиц в ходе реализации полномочий прокурора.

Реализуя общий подход формирования нормативной основы деятельности прокуроров, предмет и пределы участия прокурора в рассмотрении дел судами могут быть сформулированы в положениях нормативных правовых актов, а также в теоретических выводах, они опосредуются в результатах практики, в особенностях организации участия прокурора в судопроизводстве в органах прокуратуры.

предпринимателей и вовлечения органов прокуратуры в хозяйственные споры между ними (п. 8.4); исключить факты приостановления деятельности производств и строительства объектов по инициативе прокуроров, кроме случаев угрозы безопасности граждан (п. 8.5); не создавать препятствий правомерной предпринимательской деятельности (п. 8.6).

²⁴ Приказ Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 требует не допускать необоснованного вмешательства в экономическую деятельность

²⁵ Приказ Генерального прокурора РФ от 26.04.2012 № 181 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе».

Исходя из реальной обстановки в отдельном органе прокуратуры, могут быть определены мероприятия по совершенствованию организации участия прокурора в судопроизводстве: информационно-аналитическое обеспечение и планирование работы, подбор и обобщение судебной и прокурорской практики, распределение обязанностей в прокуратуре и др.

Итоги участия в судопроизводстве за определенный период времени отражаются в соответствующей отчетности каждого органа прокуратуры, которая формируется также с учетом предмета и пределов участия в судопроизводстве.

При обучении студентов и осуществлении повышения квалификации, переподготовки прокурорских работников органов прокуратуры формирование учебных программ, подготовка научно обоснованных учебных пособий, методических рекомендаций, обобщений прокурорской практики должны осуществляться с учетом предмета и границ деятельности в судопроизводстве.

Приведенные нами тезисы и аргументы позволяют сделать вывод, что пределы участия прокурора в гражданском и административном судопроизводстве охватывают все права человека и гражданина, интересы неопределенного круга лиц, общества, публично-правовых образований в многообразии правоотношений. Определяя границы участия в судопроизводстве, надлежит руководствоваться не одним определенным критерием, а всей совокупностью требований. Дальнейшие исследования выявленных нами границ участия прокурора в рассмотрении дел судами позволят критически осмыслить выводы данной работы, обосновать выделение других критериев.

Список литературы

1. Белова Т.А. Возбуждение гражданских дел в защиту прав и законных интересов других лиц // Юстиция Беларуси. 2002. № 6. С. 64—67.
2. Бибило В.Н. Правовой статус прокурора в гражданском судопроизводстве // Правовое регулирование осуществления и защиты прав физических и юридических лиц: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 90-летию профессора В.Ф. Чигира (Минск, 4-5 ноября 2014 г.) / под ред. И.Н. Колядко. Минск, 2014. 500 с. URL: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/108723/> (дата обращения: 20.01.2017).
3. Крючкова Н.В. Основания и пределы участия прокурора в гражданско-арбитражном и административном судопроизводстве // Юридические науки. 2008. № 4. С. 125—129.
4. Нестерова Р.В. К вопросу о роли и пределах участия прокурора в арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2006. № 12. С. 20—23.
5. Никитин Е.Л., Дытченко Г.В. Сущность и назначение прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 1 (102). С. 200—206.
6. Паштов Д.Р. Участие прокуратуры в законодательской деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 29 с.
7. Песенко С.В. Обращение прокурора в экономический суд в защиту интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей // Правовое регулирование осуществления и защиты прав физических и юридических лиц: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 90-летию профессора В.Ф. Чигира (Минск, 4-5 ноября 2014) / под ред. И.Н. Колядко. Минск, 2014. 500 с. URL: http://elib.bsu.by/handle/123456789/108922 (дата обращения: 20.01.2017).
8. Песенко С.В. Процессуальный статус прокурора в хозяйственном процессе // Актуальные вопросы совершенствования правовой системы на современном этапе: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 90-летию профессора С.Г. Дробязко. Минск, 11—12 окт. 2012 / под ред. С.А. Балашенко. 2-е изд., испр. и доп. Минск, 2012. — 307 с. URL: http://elib.bsu.by/handle/123456789/29485 (дата обращения: 20.01.2017).
9. Плугарь Д.М. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта // Юридическая мысль. 2016. Т. 97. № 5. С. 133—139.
10. Субанова Н.В. Временный запрет деятельности: пределы прокурорского надзора // Законность. 2011. № 6. С. 11—15.
11. Томилов А.Ю. Пределы участия прокурора в гражданском процессе в защиту третьих лиц // Российский юридический журнал. 2006. № 2. С. 142—144.

The Limits of Prosecutor's Participation in Civil and Administrative Proceedings

Golovko I.I.,

PhD in Law,

Associate Professor of the Department

of Public Prosecutor's Supervision and Participation

of the Public Prosecutor in Criminal, Civil and Arbitration Cases

St. Petersburg Law Institute (branch) of Academy of the Prosecutor General of the RF

E-mail: irinaivanovna2009@yandex.ru

Abstract. The article deals with the powers of the prosecutor outside the criminal justice and the limits of this activity. The aim is to establish the content of the public prosecutor's participation in the proceedings outside the courts. It is established that the criteria limits the participation of the prosecutor in civil and administrative proceedings are: the rules of law; region relations; the circle of persons, the rights, freedoms and interests protected by the Prosecutor; the range of subjects to which the public prosecutor has the right to make claims in court; ways to protect the rights and freedoms of other persons; the specificity of the prosecutor's participation in the proceedings of the different stages; procedure in certain situations; preventing the deterioration of the supervised entities, violation of rights of other persons.

Keywords: prosecutor, civil litigation, administrative proceedings, arbitration proceedings, the subject of participation, limits participation.

References

1. Belova T.A. Vozbuzhdenie grazhdanskikh del v zaschitu prav i zakonnykh interesov drugikh lits // Yustitsiya Belarusi. 2002. № 6. S. 64-67.
2. Bibilo V.N. Pravovoj status prokurora v grazhdanskom sudoproizvodstve // Pravovoe regulirovanie osuschestvleniya i zaschity prav fizicheskikh i yuridicheskikh lits: materialy Mezhdunar. nauch.-prakt. konf., posvyaschennoj 90-letiyu professora V.F. Chigira (Minsk, 4-5 noyabrya 2014 g.) / pod red. I.N. Kolyadko. Minsk, 2014. 500 s. URL: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/108723/> (data obrascheniya: 20.01.2017).
3. Kryuchkova N.V. Osnovaniya i predely uchastiya prokurora v grazhdansko-arbitrazhnom i administrativnom sudoproizvodstve // Yuridicheskie nauki. 2008. № 4. S. 125-129.
4. Nesterova R.V. K voprosu o roli i predelakh uchastiya prokurora v arbitrazhnom protsesse // Arbitrazhnyj i grazhdanskiy protsess. 2006. № 12. S. 20-23.
5. Nikitin E.L., Dytchenko G.V. Suschnost i naznachenie prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov v operativno-rozysknoj deyatel'nosti // Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj yuridicheskoy akademii. 2015. № 1 (102). S. 200-206.
6. Pashtov D.R. Uchastie prokuratury v zakonotvorcheskoj deyatel'nosti zakonodatelnykh (predstavitelnykh) i ispolnitelnykh organov subektov Rossijskoj Federatsii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2014. 29 s.
7. Pesenko S.V. Obraschenie prokurora v ekonomicheskij sud v zaschitu interesov yuridicheskikh lits i individualnykh predprinimatelej // Pravovoe regulirovanie osuschestvleniya i zaschity prav fizicheskikh i yuridicheskikh lits: materialy Mezhdunar. nauch.-prakt. konf., posvyaschennoj 90-letiyu professora V.F. Chigira (Minsk, 4-5 noyabrya 2014) / pod red. I.N. Kolyadko. Minsk, 2014. 500 s. URL: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/108922/> (data obrascheniya: 20.01.2017).
8. Pesenko S.V. Protsessualnyj status prokurora v khozyajstvennom protsesse // Aktualnye voprosy sovershenstvovaniya pravovoj sistemy na sovremenno etape: materialy Mezhdunar. nauch.-prakt. konf., posvyaschennoj 90-letiyu professora S.G. Drobyazko. Minsk, 11-12 okt. 2012 / pod red. S.A. Balashenko. 2-e izd., ispr. i dop. Minsk, 2012. — 307 s. URL: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/29485/> (data obrascheniya: 20.01.2017).
9. Plugar D.M. Predmet i predely prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov v sfere antiterroristicheskoy zaschischnosti obektov zheleznodorozhnogo transporta // Yuridicheskaya mysl. 2016. T. 97. № 5. S. 133-139.
10. Subanova N.V. Vremennyj zapret deyatel'nosti: predely prokurorskogo nadzora // Zakonnost. 2011. № 6. S. 11-15.
11. Tomilov A.Yu. Predely uchastiya prokurora v grazhdanskom protsesse v zaschitu tretikh lits // Rossijskij yuridicheskij zhurnal. 2006. № 2. S. 142-144.