

УДК: 347.9

Короткий Филипп Викторович,
кандидат юридических наук

Смаглюк Андрей Сергеевич,
магистрант 2 курса Кубанского
государственного университета

**РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА
В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ**

**DEVELOPMENT OF THE PROSECUTOR'S PARTICIPATION INSTITUTE
IN THE CIVIL PROCESS**

Аннотация: В статье рассматривается развитие органов прокуратуры в различные исторические периоды, а также изменение форм участия прокурора в гражданском процессе с учетом действовавших на данном этапе законодательных актов.

© Короткий Ф.В., Смаглюк А., 2018 г.

Ключевые слова: гражданский процесс, судебная реформа, прокурорский надзор, защита прав, свобод и законных интересов гражданина.

Annotation: The article examines the development of the prosecution authorities in different historical periods, as well as the changes in the forms of participation of the prosecutor in the civil process, taking into account the legislative acts currently in force.

Keywords: civil process, judicial reform, prosecutor's supervision, protection of rights, freedoms and legal interests of a citizen.

Развитие такого органа государственной власти, как прокуратуры, происходило довольно долго. Стоит отметить, что данный институт прошел долгий путь развития, со спадами и подъемами в различные периоды становления общества в целом и законодательства в частности и не имел четкой систематизации.

С распадом СССР и переходом от командно-административной системы к рыночной, начинаются изменения во многих сферах жизни общества. Происходят изменения в государственном аппарате, а также во всем законодательстве, в том числе, касающемся участия прокурора в гражданском процессе.

Так, с целью создания условий для функционирования демократического правового государства Постановлением Верховного Совета РСФСР от 24.10.1991 года № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР»¹ (далее – Концепция) была одобрена Концепция судебной реформы РСФСР, представленная Президентом РСФСР, а также принято решение о проведении судебной реформы.

Данным актом были регламентированы следующие положения об органах, осуществляющих прокурорский надзор: законодательство, регулирующее осуществление надзора за исполнением законов при рассмотрении дел в судах,

¹ Постановление ВС РСФСР от 24.10.1991 № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР от 31.10.1991. № 44. Ст. 1435.

определяя, что «прокурор надзирает за законностью не только судебных актов, но и процессуальную деятельность, предшествующую их вынесению», по мнению авторов Концепции, имеет существенные противоречия и дает повод для утверждения о том, что прокурор надзирает за осуществлением судебного процесса. Кроме того, право прокурора на принесения заявлений в суд и на участие в заседании «необходимо ограничить и допускать только для защиты безгласного или неперсонифицированного общественного интереса». Таким образом, авторами Концепции было предложено перестать рассматривать органы прокуратуры как орган надзора за судом и наделить прокурора правом выступать в гражданском процессе на общих основаниях, то есть в качестве стороны судебного разбирательства².

Значительное реформирование органов прокуратуры начинается с принятием 17.01.1992г. Федерального Закон № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»³ по сравнению с законом «О прокуратуре СССР» от 1979 года⁴ в новом принятом акте существенно изменена роль прокуратуры, в том числе и в гражданском процессе. Так, если статья 3 закона «О прокуратуре СССР» называла среди основных направлений деятельности прокуратуры надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в судах, то, согласно пункту 3 статьи 1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», прокуроры теперь только участвуют в рассмотрении дел судами в соответствии с действующим процессуальным законодательством Российской Федерации⁵.

Как правильно подчеркивал бывший министр юстиции и генерал-прокурор Российской империи Н.В. Муравьев, «наблюдение со стороны «полу-

² Постановление Верховного Совета РСФСР «О Концепции судебной реформы в РСФСР» от 24.10.1991 г. № 1801-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР. 1991. № 44.

³ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 18.04.2018) // Российская газета от 18.02.1992. № 39.

⁴ Закон СССР от 30.11.1979 № 1162-Х «О прокуратуре СССР» (в ред. от 07.01.1988) // Ведомости ВС СССР. 1979. № 49. Ст. 843.

⁵ Федеральный Закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 20.11.1995. № 47. Ст. 4472.

административного» органа, каким является прокуратура, за судом противоречит принципу независимости суда, а также оказывает давление на юстицию»⁶.

Стоит добавить, что в связи с проведением судебной реформы, а также в силу реформирования органов прокуратуры особенно «обострились» доктринальные дискуссии, имевшие место в дореволюционное время и в СССР, относительно объема полномочий прокуратуры в гражданском процессе. Как правило, можно выделить две точки зрения на данную проблему: первая предусматривает активное участие прокурора в гражданском процессе, вторая же – ограничение или полное изъятие у прокуратуры данных полномочий.

Среди представителей второй группы можно выделить депутата государственной думы I – VI созывов В.В. Похмелкина, по мнению которого участие прокурора в рассмотрении судами гражданских дел является «юридическим атавизмом» и препятствует «деполитизации» гражданского и арбитражного судопроизводства. Кроме того, автор счел необходимым лишить органы прокуратуры функции участия в гражданском процессе, а их полномочия в гражданском процессе передать Министерству юстиции РФ⁷.

По мнению В.М. Жуйкова. при наличии обозначенной системы разделения властей в государстве органы прокуратуры должны являться действенным инструментом судебной власти, который бы контролировался и был бы подчинен этой ветви власти.⁸

Сторонники первой точки зрения высказывают мнение о том, что, что необходимо сохранить органы прокуратуры, как многофункциональный орган, а проводить реформу следует с целью достижения эффективной защиты прав и свобод и законных интересов граждан, укрепления законности посредством установления новых ориентиров в задачах и формах работы⁹.

⁶ Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. М., 1889. С. 164.

⁷ Похмелкин. В.В. Участие прокуратуры в рассмотрении гражданских дел - юридический атавизм. // Российская юстиция. 2001 г. № 5. С. 6.

⁸ Жуйков. В.М. Право человека и власть закона. М., 1995. С. 158.

⁹ Бойков А.Д., Скворцов К.Ф., Рябцев В.П. Проблемы развития правового статуса российской прокуратуры. М., 1998. С. 59.

Правильным представляется мнение В.Г. Бессарабова о том, что реформировать прокуратуру необходимо с учетом потребностей современного общества и государства. Помимо того, следует учесть правовую культуру населения, традиции, социально-экономическое и политическое развитие общества, уровень судебной власти, а также ряд других частей правовой системы нашего государства. Вместе с тем, надлежит максимально впитать положительные формы и методы прокурорской деятельности, существующие в настоящее время¹⁰.

Л. Степина в свою очередь утверждает, что «на данном этапе прокуратура является единственным органом, куда граждане обращаются за защитой своих прав на безвозмездной основе. Такая защита им оказывается путем предъявления исков в суд, непосредственного участия в суде, а также опротестования незаконных судебных постановлений».¹¹ По нашему мнению, институт участия прокурора в гражданском процессе необходим, поскольку позволяет защитить права и свободы общества, а также интересы государства. Например, согласно статистике рассмотрения гражданских дел в суде первой инстанции с участием прокурора в Краснодарском крае за первое полугодие 2017 года, которая приводится на официальном сайте Прокуратуры Краснодарского края, рассмотрено 7541 дело из них 4792 дела были возбуждены по искам (заявлениям) прокурора¹². Приведенный анализ свидетельствует о действительной значимости данного института.

Следующим этапом, повлиявшим на форму участия прокурора в гражданском процессе, является разработка и принятие 23.10.2002 года Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации¹³ (далее – ГПК РФ), которым было заметно ограничены полномочия прокурора в гражданском процессе.

¹⁰Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации. М., 2001. С. 184.

¹¹ Степина В.Л. Проект ГПК РФ и роль прокурора в гражданском судопроизводстве. // Законность. 2001. № 7. С. 41.

¹²Официальный сайт прокуратуры Краснодарского края // [Электронный ресурс]: URL: <http://prokuratura-krasnodar.ru/> (дата обращения: 15.05.2018).

¹³Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (в ред. от 03.04.2018) // Российская газета от 20.11.2002. № 220.

Согласно действовавшему ранее Гражданскому процессуальному кодексу РСФСР 1964 г., прокурор был вправе обращаться в суд для защиты прав любого гражданина в случае, если гражданин просил об этом прокурора. Нынешний ГПК РФ наделил прокурора правом на обращение в судебные органы, только в том случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности или другим причинам, признанным уважительными, не может сам обратиться в суд. При таких обстоятельствах, согласно части 3 статьи 131 ГПК РФ прокурор должен обосновать в заявлении причины невозможности предъявления иска самим гражданином.¹⁴ Указанное положение существенным образом ограничило возможности прокуратуры по защите прав и свобод граждан, однако, вместе с тем, снизило нагрузку на органы прокуратуры, и способствовала повышению эффективности и сосредоточению на защите указанных в правовой норме категорий граждан.

Что касается второй формы участия прокурора в гражданском процессе, то до вступления в силу ГПК РФ прокурор вправе был давать заключения по любым делам в случае, если суд удовлетворял ходатайство гражданина о привлечении прокурора. С принятием нового процессуального акта согласно пункту 3 статьи 45 ГПК РФ прокурор вступает в процесс для дачи заключения только по тем делам, которые определены в ГПК РФ и других федеральных законах.

Аналогичную позицию можно встретить в научных взглядах А.В. Китаевой¹⁵, Т.В. Ярошенко¹⁶, А.А. Шепелева¹⁷ и других.

Кроме того, в ГПК РФ отсутствует возможность прокурора устранения нарушений прав граждан, которые пропустили сроки для судебной защиты. Согласно части 2 пункта 6 статьи 152 ГПК РФ суд вправе отказать гражданину в

¹⁴ Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ от 18.11.2002 г. № 46. Ст. 4532.

¹⁵ Китаева А.В. Актуальные проблемы участия прокурора в гражданском процессе // Международный научный журнал «Инновационная наука». 2016. № 3. С. 57-59.

¹⁶ Ярошенко Т.В. Актуальные вопросы участия прокурора в гражданском процессе // Вестник РГУ им. И. Канта. 2008. № 9. С. 47-54.

¹⁷ Шепелев А.А. Формы участия прокурора в гражданском процессе // Перспективы науки и образования. 2014. № 5(11). С. 189-190.

рассмотрении его требований по существу в случае, если им без уважительных причин был пропущен срок для судебной защиты.

Еще одним важнейшим изменением в положении прокурора в гражданском процессе является принятие Федерального закона от 5 апреля 2009 г. № 43-ФЗ «О внесении изменений в статьи 45 и 131 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации». Согласно указанному акту, в часть 1 статьи 45 внесены изменения путем дополнения полномочий прокурора правом подавать иски в случае, если к нему обращались граждане для защиты социальных прав, свобод и законных интересов¹⁸.

Помимо вышеизложенного, стоит обратить внимание на изменения, происходящие в современном развивающемся обществе. Одним из них является принятие 08.03.2015 года Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации¹⁹ (далее – КАС РФ), который установил новый порядок рассмотрения дел, вытекающих из публичных правоотношений. Вместе с тем, аналогичные положения, содержащиеся в ГПК РФ, регламентировавшие ранее порядок рассмотрения указанных дел, утратили силу, том числе и касающиеся участия прокурора при рассмотрении дел судами.

Кроме того, на сегодняшний день в Российской Федерации проводится судебная реформа, направленная на унификацию арбитражного и гражданского законодательства, путем объединения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации²⁰ (далее – АПК РФ) и Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации²¹ (далее – ГПК РФ). Значительным шагом при проведении данной реформы является принятие комитетом Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному зако-

¹⁸ Федеральный закон от 5 апреля 2009 г. № 43-ФЗ «О внесении изменений в статьи 45 и 131 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 06.04.2009, № 14, ст. 1578.

¹⁹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" от 08.03.2015 N 21-ФЗ (в ред. от 28.12.2017) // Российская газета от 11.03.2015. № 49.

²⁰ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (в ред. от 28.12.2017) // Российская газета от 27.07.2002. № 137.

²¹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (в ред. от 03.04.2018) // Российская газета от 20.11.2002. № 220.

нодательству 08.12.2014 г. Концепции единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации²², что, по нашему мнению, также окажет влияние на роль прокурора в гражданском процессе.

Таким образом, рассмотрев этапы развития форм участия прокурора в гражданском процессе, можно сделать вывод, что со сменой государственного устройства меняется и положение органов прокуратуры, а вместе с ним и институт участия прокурора в гражданском процессе. Так, во-первых, органы прокуратуры утратили полномочия по надзору за исполнением законов при рассмотрении дел в судах, уступив принципам состязательности и диспозитивности в гражданском судопроизводстве. Во-вторых, получили право участия в рассмотрении гражданских дел судами. Кроме того, актуальным является мнение Генерального прокурора Российской Федерации Юрия Яковлевича Чайки о дальнейших перспективах развития органов прокуратуры, по мнению которого «нынешний статус, перечень функций и круг полномочий прокуратуры в целом соответствуют стоящим перед ней задачам и реалиям современного этапа развития российского общества»²³. Однако это не означает, что система органов прокуратуры не нуждается в совершенствовании, а, наоборот, должна развиваться, прежде всего с учетом исторических ценностей и хода построения правового государства.

²²Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (одобрена решением Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству ГД ФС РФ от 08.12.2014 № 124 (1) // [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2018).

²³ Чайка Ю.Я. Генеральный прокурор РФ. 290 лет прокуратуре России – оку государеву... // [Электронный ресурс]: URL: <http://oficery.ru/social/4298> (дата обращения: 27.02.2018).

Список цитируемой литературы

1. Похмелкин. В.В. Участие прокуратуры в рассмотрении гражданских дел - юридический атавизм. // Российская юстиция. 2001 г. № 5.
2. Жуйков. В.М. Право человека и власть закона. М., 1995.
3. Бойков А.Д., Скворцов К.Ф., Рябцев В.П. Проблемы развития правового статуса российской прокуратуры. М., 1998.
4. Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации. М., 2001.
5. Степина В.Л. Проект ГПК РФ и роль прокурора в гражданском судопроизводстве. // Законность. 2001. № 7.
6. Китаева А.В. Актуальные проблемы участия прокурора в гражданском процессе // Международный научный журнал «Инновационная наука». 2016. № 3.
7. Ярошенко Т.В. Актуальные вопросы участия прокурора в гражданском процессе // Вестник РГУ им. И. Канта. 2008. № 9.
8. Шепелев А.А. Формы участия прокурора в гражданском процессе // Перспективы науки и образования. 2014. № 5(11).