

УДК 347

О.В. Воронин

О СОДЕРЖАНИИ ФУНКЦИИ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА В РАССМОТРЕНИИ ДЕЛ СУДАМИ

Участие прокурора в рассмотрении дел судами представляет собой производную от прокурорского надзора функцию отечественной прокуратуры. Наиболее активно прокурор принимает участие в рассмотрении гражданских и арбитражных дел. Целями участия прокурора в гражданском судопроизводстве служат обеспечение законности и публичного интереса. Цели участвующего в конституционном (как федерального, так и регионального уровня), арбитражном и административном судопроизводстве прокурора ограничиваются обеспечением законности. Действующее законодательство не предусматривает возможность участия прокурора в судебном рассмотрении дела с целью обеспечения публичного интереса.

Ключевые слова: прокурор, публичный интерес, законность, заключение прокурора.

Статья 35 Закона о прокуратуре устанавливает, что прокурор участвует в рассмотрении дел судами в случаях, предусмотренных процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами. Этот же закон содержит отдельный раздел (раздел IV), определяющий направления участия прокурора в судебном разбирательстве.

В литературе участие прокурора в рассмотрении дел судами рассматривается в качестве отдельной функции современной отечественной прокуратуры. Полемика ведется относительно ее значения и содержания.

По мнению одних ученых, участие прокурора в рассмотрении дел судами представляет собой одну из основных функций отечественной прокуратуры [6. С. 15], по мнению других, является производной от прокурорского надзора [17. С. 8].

Основной аргумент сторонников первой позиции заключается в том, что удовлетворение прокурорского реагирования само по себе может приводить к пересечению противоправной деятельности и не требует отдельного обращения в суд. Поэтому участие прокурора в рассмотрении дел судами не всегда обуславливается надзорной деятельностью и должно рассматриваться как самостоятельная, не связанная с прокурорским надзором функция отечественной прокуратуры. Отчасти эти аргументы справедливы, но вместе с тем факультативный характер «судебного» этапа в прокурорском производстве, в свою очередь, не может служить основанием признания порочности выводов о примате надзорной деятельности по отношению к участию в суде. В этой связи вторая позиция представляется более предпочтительной, по крайней мере с точки зрения положений ст. 1 Закона о прокуратуре, устанавливающих превалирующее значение прокурорского надзора по отношению к иным направлениям прокурорской деятельности. К тому же анализ содержания деятельности прокурора в суде, закрепленного в Законе о прокуратуре, а также порядка инициирования судебной деятельности прокурором, устанавли-

ваемого действующим процессуальным законодательством, позволяет сделать вывод о том, что участие прокурора в суде в большинстве случаев обусловливается предварительной надзорной деятельностью. Производный от прокурорского надзора характер деятельности прокурора, связанной с участием в суде, вытекает из концепций судебной реформы и развития прокуратуры на переходный период.

О содержании функции участия в рассмотрении дел судами в литературе нет единства. Одни считают, что это направление включает в себя все виды процессуальной прокурорской деятельности, а также обращения в высшие суды по вопросам разъяснения практики, в том числе участие в работе пленумов и научно-консультативных советов [10. С. 9–10]. Другие ограничивают его только процессуальной деятельностью [15. С. 151–152]. Третьи полагают, что содержание этой функции охватывает лишь участие прокурора в суде вне рамок уголовного судопроизводства [6. С. 15].

Сторонники первых двух позиций исходят из буквального содержания пп. 2 и 5 ст. 35 Закона о прокуратуре, включающих эти виды деятельности в содержание рассматриваемого направления. Согласно этой статье участие прокурора в рассмотрении дел судами осуществляется путем:

- выступления в качестве государственного обвинителя при осуществлении уголовного преследования;
- обращения в суд с заявлением или вступления в дело в случае необходимости защиты публичных интересов;
- участия в заседаниях Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ;
- обращения в Конституционный Суд РФ.

Участие в рассмотрении дел судами едва ли охватывает работу прокурора в заседаниях высших судов. Во-первых, буквально данный термин означает прежде всего непосредственное участие прокурора в судебном производстве по конкретному судебному делу в качестве стороны или в ином процессуальном статусе. Работа же в заседаниях высших судов не предполагает реализации процессуальных возможностей. Во-вторых, по сравнению с процессуальной деятельностью этот вид составляет незначительный объем и поэтому вряд ли может характеризовать сущностное содержание рассматриваемой функции. Наконец, в заседаниях высших судов помимо прокурора могут принимать участие иные должностные лица с правом выступления, представления заключения или высказывания мнения, поэтому также не следует считать его отдельным направлением в рамках данной функции. В этой связи содержание участия прокурора в рассмотрении дел судами необходимо ограничить судебно-процессуальной деятельностью.

Справедливым представляется исключение из содержания функции участия прокурора в рассмотрении дел судами поддержания государственного обвинения. Несмотря на то, что эта деятельность обладает процессуальным содержанием и реализуется в ходе судебного производства, она не может быть включена в содержание рассматриваемой функции по следующим соображениям.

В силу своего значения, распространенности и содержания она образует отдельную функцию современной отечественной прокуратуры. Обвинитель-

ная деятельность является одним из существенных признаков прокурорской деятельности в целом, позволяющих ограничивать ее от иных правоохранительных и правоприменительных производств, а также осуществлять на ее основе моделирование различных типов устройств прокуратур. В этой связи включать ее в содержание иной функции методологически неверно. Кроме того, поддержание государственного обвинения обладает особой направленностью в отличие от прочей судебной-процессуальной деятельности прокурора. Ее предмет составляет применение охранительных уголовно-правовых норм, предполагающих назначение наказания. Предмет же иной процессуальной деятельности прокурора составляет реализация регулятивных, а в некоторых случаях и диспозитивных норм в интересах восстановления нарушенной законности или обеспечения публичного интереса. Объединять эти направления в рамках одной функции недопустимо в силу существенного различия в их целях и порядке правоприменения. Наконец, невозможность включения поддержания государственного обвинения в содержание рассматриваемой функции вытекает из производного от прокурорского надзора характера участия прокурора в рассмотрении дел судами. Как отмечалось выше, в условиях современного законодательства невозможно вести речь о том, что поддержание государственного обвинения по уголовным делам обусловлено надзорной деятельностью прокурора. В этой связи обвинительная деятельность должна быть исключена из содержания участия прокурора в рассмотрении дел судами.

Представляется также логичным исключить из содержания рассматриваемой функции всю судебную-процессуальную прокурорскую деятельность в ходе уголовного судопроизводства, направленную на реализацию любых уголовно-правовых (не только охранительных, но и регулятивных), уголовно-процессуальных, уголовно-исполнительных норм, а также процессуальную деятельность, тесно связанную с реализацией этих норм или обусловленную ими (например, участие прокурора в судебном обжаловании дисциплинарных мер, наложенных на лицо, находящееся в принудительной изоляции от общества). На наш взгляд, участие прокурора в суде, связанное с реализацией норм уголовной направленности, с учетом правового положения прокурора, устанавливаемого действующим уголовным законодательством, следует рассматривать как особую форму реализации функции поддержания государственного обвинения (уголовного преследования) или в крайнем случае как разновидность правообеспечения в рамках уголовного судопроизводства.

Таким образом, фактическое содержание функции участия прокурора в рассмотрении дел судами образуют следующие виды судебной-процессуальной деятельности прокурора:

- участие в рассмотрении дел Конституционным Судом РФ (конституционном судопроизводстве);
- участие прокурора в рассмотрении дел в региональных конституционных (уставных) судах;
- участие в гражданском судопроизводстве;
- участие в арбитражном судопроизводстве;
- участие в административном производстве.

Часть 6 ст. 35 Закона о прокуратуре устанавливает, что Генеральный прокурор РФ вправе обращаться в Конституционный Суд РФ по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. Наличие данной нормы в Законе о прокуратуре обусловлено положениями ч. 4 ст. 125 Конституции РФ. Вместе с тем, как подтверждает практика, указанных нормативных положений недостаточно для полноценного участия прокурора в рассмотрении дел в Конституционном Суде РФ¹. Основные причины видятся в следующем:

Во-первых, в ограниченном праве обращения прокурора в Конституционный Суд РФ. Так, Закон о прокуратуре не наделяет Генерального прокурора РФ правом обращаться в данный суд по вопросам проверки конституционности нормативно-правовых актов и международных договоров с запросом. С учетом того, что указанный вид деятельности составляет как минимум половину объема работы Конституционного Суда РФ, возможности участия прокурора в конституционном судопроизводстве объективно ограничены.

Во-вторых, в Федеральном конституционном законе о Конституционном Суде РФ нет нормы, непосредственно предусматривающей право Генерального прокурора РФ обращаться в Конституционный Суд РФ по вопросам нарушения конституционных прав граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. Поскольку конституционное производство в данном суде регулируется исключительно указанным законом, фактически отсутствуют соответствующие процедуры по принятию и инициированию производства по обращению Генерального прокурора РФ. В результате у Конституционного Суда РФ нет обязанности принять обращение Генерального прокурора РФ, поданное в порядке ч. 6 ст. 35 Закона о прокуратуре. Кроме того, ни Закон о прокуратуре, ни Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде РФ не содержат положений, позволяющих Генеральному прокурору РФ принимать участие в заседаниях Конституционного Суда РФ.

В-третьих, ни Закон о прокуратуре, ни Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде РФ не определяют правовую (процессуальную) природу обращения Генерального прокурора РФ. Вместе с тем согласно ч. 4 ст. 125 Конституции РФ проверка конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, осуществляется по запросу суда либо по жалобе иных лиц, уполномоченных на то федеральным законом. В этой связи единственно возможной формой обращения служит жалоба, хотя, как справедливо отмечается в литературе, более правильно, исходя из роли прокуратуры, наделить Генерального прокурора РФ правом направлять запрос [8. С. 27] или по крайней мере представление или заявление.

Отмеченные особенности правового регулирования прокурорского участия в рассмотрении дел Конституционным Судом РФ являются результатом не только недостатков в работе законодателя, но и прямым следствием про-

¹ К примеру, в период с 1999 по 2006 г. по обращениям Генерального прокурора РФ (одна жалоба и четыре ходатайства) было принято всего пять определений Конституционного Суда РФ. Конституционный Суд РФ не вынес ни одного постановления по обращению Генерального прокурора, он дал лишь четыре определения, причем в трех случаях основания для обращения не вытекали из положений ч. 6 ст. 35 Закона о прокуратуре [8. С. 27; 2].

изводного от надзорной функции характера судебной-процессуальной деятельности прокурора, точнее, правовыми последствиями действия пределов прокурорского надзора. С учетом исключения из предмета надзора высших должностных лиц и органов страны (Президента РФ, Федерального собрания РФ, Правительства РФ), а также судов ч. 6 ст. 35 Закона о прокуратуре предоставляет Генеральному прокурору РФ ограниченное право обращения в Конституционный Суд РФ. В этой связи с учетом специфики конституционного судопроизводства процессуальные возможности Генерального прокурора РФ включают в себя лишь право обращения в Конституционный Суд РФ по вопросам нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. Такое правовое регулирование свидетельствует о том, что целью вступления прокурора в конституционное судопроизводство является прежде всего обеспечение законности, выражающееся в данном случае в наблюдении за соблюдением правового положения гражданина со стороны поднадзорных лиц и органов. Поэтому следует критически отнестись к предложениям о расширении прокурорских возможностей в конституционном судопроизводстве без изменения содержания, предмета и пределов прокурорского надзора в целом.

Вместе с тем, несмотря на отмеченные недостатки, Генеральный прокурор РФ участвует в работе Конституционного Суда РФ. В сложившейся практике выделяют две формы участия прокурора в конституционном судопроизводстве: «активную», когда прокурор заявляет и поддерживает требования, заявленные им в жалобе или обращении; и «пассивную», когда представители прокуратуры участвуют в заседаниях Конституционного Суда РФ и высказывают позицию (мнение) по рассматриваемому вопросу [13. С. 582–584].

Статья 27 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» предусматривает создание конституционных (уставных) судов для рассмотрения вопросов соответствия региональных законов, нормативно-правовых актов органов субъекта РФ и органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта РФ, а также для толкования соответствующей конституции (устава). Если в субъекте РФ подобные суды не созданы, то вопросы, отнесенные к их ведению, рассматриваются судами общей юрисдикции, действующими на территории соответствующего субъекта. Исключения из этого правила могут быть установлены лишь заключенными в соответствии со ст. 11 Конституции РФ договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между региональными и федеральными органами государственной власти. В последнем случае данная категория дел рассматривается Конституционным Судом РФ.

Вопросы участия прокурора в рассмотрении дел конституционными (уставными) судами регулируются соответствующим региональным законодательством, предусматривающим подачу прокурором обращений и участие в производстве с целью высказывания мнения по затрагиваемому вопросу. Характер правового регулирования позволяет сделать вывод, что прокурор вступает в этот процесс с целью обеспечения законности, выражающейся в соблюдении норм, закрепленном в Конституции РФ и региональных законах. Кроме того, ряд авторов высказывают любопытное мнение о том, что, исходя

из общих целей прокурорской деятельности, закрепляемых в ст. 1 Закона о прокуратуре, прокурор в этом случае также обеспечивает законность деятельности самих конституционных (уставных) судов как региональных органов государственной власти [18, 19].

Наиболее активно прокурор принимает участие в рассмотрении дел в гражданском, арбитражном и административном процессе. Фактически участие в рассматриваемых судопроизводствах составляет основное содержание функции участия прокурора в рассмотрении дел судами. Анализ положений ст. 35 Закона о прокуратуре, ст. 45 ГПК РФ, ст. 52 АПК РФ, ст. 25.11 КоАП РФ позволяет сделать вывод, что целями вступления прокурора в процесс служат обеспечение законности и (или) публичного интереса. В литературе вопрос о соотношении этих понятий остается открытым. Вместе с тем разрешение этой проблемы имеет принципиальный характер, так как позволит более точно определить содержание рассматриваемой функции, а также процессуальные возможности прокуратуры при реализации возложенных на нее обязанностей.

Законность означает правомерное состояние поднадзорной среды в результате достижения исключительной роли Конституции РФ и действующих на территории России законов в регулировании ключевых общественных отношений. В этом смысле ее содержание выражается в запретах, дозволениях и требованиях, закрепляемых в актах высшей юридической силы и направленных на регулирование определенных благ, ценностей или общественных отношений. В свою очередь, обеспечение законности как цель прокурорской деятельности означает обязательное вступление прокурора в процесс в случаях, прямо указанных в законе, с целью охраны и защиты установленных законом благ, ценностей или общественных отношений в процессуальных формах, строго устанавливаемых действующим процессуальным законом. Анализ действующего законодательства позволяет выделить три направления процессуального участия прокурора в рассмотрении дел судами в целях обеспечения законности.

Первое направление как альтернатива обычному прокурорско-надзорному порядку восстановления нарушенной законности. Примером может служить обращение прокурора в суд с требованием об отмене незаконного акта, когда прокурор использует эту возможность вместо принесения протеста, самостоятельно выбирая предоставленный ему законом вариант именно этой восстановительной деятельности. Второе – когда возникают препятствия в применении обычного прокурорско-надзорного порядка восстановления законности и (или) появляется необходимость применить существенное государственное принуждение и (или) привлечь к ответственности лиц, виновных в нарушении законности (например, в случае игнорирования законного прокурорского требования о восстановлении нарушенной законности). Наконец, третье – когда основания участия прокурора в рассмотрении дел судами прямо предусмотрены в законе и он вступает в процесс без предварительной прокурорско-надзорной деятельности.

На первый взгляд последний случай не укладывается в общую канву участия прокурора в рассмотрении дел судами с целью обеспечения законности, однако это не так. Существенная значимость общественных отношений, благ

и ценностей, затрагиваемых в ходе правоприменительной деятельности, заставляет устанавливать более сложную – процессуальную форму применения права, сохраняя при этом участие прокурора. В этом случае прокурорско-надзорная деятельность поглощается судебной деятельностью как более сложным видом правоприменения. При этом считать, что прокурор осуществляет надзор за судом в этой ситуации, не совсем корректно. Он осуществляет надзор за законностью применения конкретной правовой нормы. В обычном порядке он осуществлял бы надзор за законностью ее применения традиционными прокурорско-надзорными средствами (скорее всего за поднадзорными лицами, которые бы применяли эту норму в административно-распорядительной форме), однако законодатель в силу особой значимости общественных отношений установил судебный порядок ее применения, в результате произошло усложнение правоприменительной деятельности – появилось процессуальное производство с обязательным участием прокурора. Поскольку прокурор в силу конституционных положений не может осуществлять надзор за судебной деятельностью, но при этом сохраняет за собой роль обеспечителя (гаранта) законности, он выступает в процессе в особом качестве – как субъект, дающий заключение по делу¹ или инициирующий судебное производство. Его участие в судебном процессе в этом случае служит дополнительной гарантией принятия законного решения.

Публичный интерес – это закрепляемое на базовом (конституционном) уровне благо, обладающее существенной для общества или государства ценностью. Его принципиальное отличие от законности заключается в меньшей степени правового регулирования. Закон не всегда обозначает конкретные виды благ, образующие публичные интересы, зачастую включает в них не только правовые, но и иные, например, экономические, этические или нравственные понятия [3. С. 116; 7. С. 179; 9]. Кроме того, конкретные блага, образующие публичный интерес, могут изменять свое значение в определенных правовых условиях, в том числе благодаря «повышению» ценностного значения, например путем перехода в разряд законности². В этой связи крайне редко встречаются нормы конкретного действия (запреты, дозволения, требования), направленные на обеспечение или реализацию публичного интереса. Другими словами, это четко не определяемая в правовом плане категория. В результате для того, чтобы обеспечить публичные интересы прокурору, прежде всего, необходимо установить их ценность в правовом плане в каждом конкретном случае. Только после этого он может обеспечивать их, в том числе путем инициирования или вступления в судопроизводство. Таким образом, если обеспечение законности с неизбежностью влечет за собой прокурорскую обеспечительную деятельность, в том числе в судебно-процессуальной форме, то обеспечение публичных интересов предполагает

¹ Некоторые авторы открыто именуют участие прокурора в этом качестве надзорной формой участия прокурора в судопроизводстве. Соглашаясь с ними в части основания вступления прокурора в процесс, следует возразить против утверждения о том, что прокурор осуществляет надзор за законностью применения нормы права судом (судебной деятельностью) [10. С. 76; 14. С. 226].

² Примером может служить включение обеспечения прав и свобод человека и гражданина в современное содержание законности, ранее согласно ст. 2 Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации» (в редакции от 17.01.1992) относившегося к категории публичного интереса.

предварительную оценку основания вступления в процесс. Причем такая оценка проводится в два этапа: в первый раз прокурором, когда он принимает решение обеспечить конкретный публичный интерес, во втором – судом (судьей), когда последний принимает решение о возможности обеспечения этого интереса в процессуальном порядке. При этом в первом случае прокурорская оценка конкретного публичного интереса, подлежащего правовой защите, не исключает соображения целесообразности применения процессуального порядка защиты, а во втором случае судья (суд) оценивает не только публичную значимость обеспечиваемого интереса, но и возможность его обеспечения со стороны прокуратуры.

Такой процессуальный порядок заложен в действующем законодательстве и сложившейся судебной практике. Например, ч. 3 ст. 131 ГПК РФ устанавливает, что в исковом заявлении прокурора должно быть указано, в чем конкретно заключаются публичные интересы с тем, чтобы суд мог вынести решение о принятии заявления к производству. Очевидно, что такая конструкция предполагает только факультативную и инициативную формы участия прокурора в судопроизводстве. В этом заключается принципиальное отличие прокурорского судебного-процессуального обеспечения публичного интереса от аналогичного механизма обеспечения законности. Другое отличие в том, что если обеспечение законности в силу конкретного нормативного содержания этого понятия предполагает четкие основания вступления в судебное производство в строго установленных формах, то для обеспечения публичного интереса действующее законодательство фактически оставляет открытым перечень оснований и устанавливает только исковую форму участия. В этой связи совершенно верно указывается в литературе, что ст. 45 ГПК РФ наделяет прокурора неограниченным правом предъявления любого иска в защиту публичных интересов [4. С. 103].

Отмеченная специфика актуализирует проблему обусловленности участия прокурора в суде с целью обеспечения публичного интереса прокурорским надзором. Как отмечалось ранее, действующее законодательство не использует понятие «публичный интерес» в качестве правового термина. Несмотря на то, что для определения целей и оснований прокурорской деятельности оно употреблялось еще в дореволюционной литературе¹, в научный оборот науки прокурорского надзора эта категория вошла после принятия Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации» 1992 г.

Закон о прокуратуре 1992 г. в ст. 2 устанавливал, что прокурорский надзор осуществляется в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, социально-экономических, политических и иных прав и свобод граждан, суверенных прав Российской Федерации и других республик в составе Российской Федерации, других национально-государственных и административно-территориальных образований, местных представительных органов, органов исполнительной власти, местного самоуправления,

¹ В дореволюционной литературе термин «публичный интерес» как цель прокурорской деятельности на этапе становления прокурорской деятельности означал осуществление прокурором надзора в интересах императора («целостности власти, установлений и интересов императорского величества»), позже после образования отдельного прокурорского ведомства – в интересах «государственной и общественной пользы» [11. С. 2, 6–11].

предприятий, учреждений и организаций, общественных и политических организаций и движений. В литературе обеспечение всех перечисленных ценностей (благ), за исключением верховенства закона и единства и укрепления законности, было отнесено к категории публичного интереса [16. С. 59, 62]. Позже Закон о прокуратуре 1995 г. объединил блага, образующие публичный интерес, в категорию «охраняемые законом интересы общества и государства». Таким образом, с момента принятия Закона о прокуратуре 1992 г. обеспечение публичного интереса является целью прокурорского надзора, так же как и обеспечение законности.

Выделение обеспечения публичного интереса в отдельную цель прокурорской деятельности служит дополнительным аргументом в пользу ограничения этого понятия от категории законности. В этой связи обеспечение законности следует определить в качестве основной, а обеспечение публичного интереса – в качестве дополнительной цели прокурорского надзора¹. Поэтому участие прокурора в судебных производствах с целью обеспечения публичного интереса необходимо также рассматривать как частный случай производной от прокурорского надзора судебно-процессуальной деятельности прокурора.

Наиболее широко прокурорское обеспечение законности и публичного интереса осуществляется в гражданском процессе. Часть 1 ст. 45 ГПК РФ предусматривает обращение прокурора с заявлением в суд и вступление в процесс для дачи заключения. В процессуальной литературе в этой связи выделяют инициативную форму и с целью дачи заключения. Считается, что в первом случае он участвует в процессе от собственного имени и выступает в положении истца в процессуальном смысле. Во втором – прокурор не является в деле стороной ни в материально-правовом, ни в процессуальном смысле и выступает как своеобразный незаинтересованный наблюдатель – эксперт в области права, обладающий полномочиями давать заключение по существу дела [14. С. 226]. При этом, как справедливо указывается в литературе, «правовой статус прокурора в процессе с точки зрения его интересов не различается: и прокурор, предъявляющий иск, и прокурор, вступающий в дело, являются лицом, участвующим в деле, т.е. заинтересованным в разрешении гражданского дела и вынесении определенного, законного и обоснованного, с точки зрения прокурора, судебного решения» [1. С. 36].

Действующее гражданско-процессуальное законодательство предусматривает возможность участия прокурора во всех видах производств: в исковом, особом, приказном, а также по делам, возникающим из публичных правоотношений.

Исковая (инициативная) форма участия прокурора в гражданском судопроизводстве характеризуется тем, что прокурор инициирует возбуждение гражданского дела путем подачи искового заявления от собственного имени, но в защиту:

- 1) прав, свобод и законных интересов граждан;

¹ В этой связи оправданным является мнение о том, что обеспечение публичных интересов представляет собой социальную цель в осуществлении надзорной деятельности, а обеспечение законности – правовую, служащую средством реализации социальной цели [12. С. 125].

- 2) прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц;
- 3) интересов публичных образований (Российской Федерации, субъектов РФ, муниципалитетов и т.п.).

Исходя из положений ч. 1 ст. 45 ГПК РФ заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Указанное ограничение не распространяется на заявление прокурора, основанием для которого является обращение к нему граждан о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав граждан, прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) или непосредственно связанных с ними отношений; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах; охраны здоровья, включая медицинскую помощь; обеспечения права на благоприятную окружающую среду; образования. Кроме того, действующее законодательство предусматривает случаи, когда прокурор прямо указан в числе лиц, обладающих правом на обращение в суд в защиту прав, свобод и законных интересов граждан. В этом случае прокурор сам принимает решение об обращении в суд с заявлением о защите прав, свобод и законных интересов. Например, по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме (ч. 1 ст. 259 ГПК РФ); о лишении родительских прав (п. 1 ст. 70 СК РФ); об отмене усыновления (ст. 142 СК РФ) и т.п. Анализ характера вопросов, по которым прокурор может обратиться в суд с требованием о защите прав, свобод и законных интересов граждан, свидетельствует о том, что участие прокурора в судебном процессе направлено на обеспечение прежде всего законности, так как основания, виды производств и формы участия прокурора четко определены действующими законами.

В свою очередь, обращение прокурора в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц может преследовать как обеспечение публичных интересов, так и законности. Во-первых, круг таких дел в полной степени не определен законом¹; во-вторых, в каждом таком случае невозможно индивидуализировать истца, следовательно, необходимо оценивать публичную значимость правовых отношений, подлежащих охране и защите. То же самое касается обращения прокурора в защиту интересов России, субъектов РФ и муниципальных образований с той лишь разницей, что в первом случае обеспечение публичного интереса обусловлено охраной и защитой правового положения личности, а во втором – публично-правовых образований. Таким образом, действующее гражданско-процессуальное законодательство формально устанавливает неограниченный перечень оснований для участия прокурора в рассмотрении дел судами в исковой (инициативной) форме в целях защиты прав, свобод и законных интересов неопределенного

¹ К таким делам относятся: дела о запрете деятельности, приносящей вред окружающей среде; защите прав и интересов неопределенного круга потребителей; приостановлении либо прекращении определенных видов деятельности (ст. 1065 ГК РФ); признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части (ч.1 ст. 251 ГПК РФ) и др.

круга лиц, а также защиты интересов России, субъектов РФ и муниципальных образований.

Принципиальное отличие прокурора, участвующего в арбитражном судопроизводстве, заключается в том, что прокурор, вступающий в арбитражный процесс, преследует одну-единственную цель – обеспечение законности. Действующий АПК РФ не предусматривает право обращения прокурора в суд с исками в защиту публичных интересов. Такой вывод вытекает из положений ст. 52, ч. 1 и 2 ст. 53 АПК РФ, определяющих основания вступления в арбитражный процесс прокурора¹. В этой связи прокурор может участвовать в рассмотрении дел арбитражными судами только в случаях, прямо предусмотренных АПК РФ, КоАП РФ и Законом о прокуратуре.

Часть 1 ст. 52 АПК РФ устанавливает, что прокурор вправе обратиться в арбитражный суд:

– с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

– с иском о признании недействительными сделок, совершенных органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия субъектов РФ, доля участия муниципальных образований;

– с иском о применении последствий недействительности ничтожной сделки, совершенной органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия субъектов РФ, доля участия муниципальных образований.

При этом АПК РФ предусматривает право прокурора по данной категории дел вступать в арбитражный процесс на любой стадии судопроизводства.

Кроме того, ч. 2 ст. 198 АПК закрепляет, что прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, если он полагает, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препят-

¹ Более того, для обеспечения публичных интересов АПК РФ предоставляет большие полномочия иным публичным органам, нежели прокурору. Так, ч. 2 ст. 53 АПК РФ прямо устанавливает, что государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы вправе обратиться в арбитражный суд с исками и заявлениями в защиту публичных интересов.

ствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

В литературе указывается, что прокурор обращается в арбитражный суд при условии, что:

а) устранить иным способом нарушение закона не представляется возможным;

б) юридические лица и индивидуальные предприниматели, причинившие ущерб государственным и общественным интересам, отказываются от полного и добровольного его возмещения;

в) пресечение правонарушения и предотвращение большого экономического ущерба государственным и общественным интересам требуют принятия арбитражным судом по заявлению прокурора мер по обеспечению иска;

г) есть основания полагать, что реагирование прокурора в иной форме не приведет к своевременному надлежащему устранению нарушений законов;

д) обращение прокурора будет наиболее эффективным с точки зрения оперативности [13. С. 610].

Действующее законодательство ограничивает процессуальные возможности прокурора в арбитраже только инициативной формой участия, в данном виде судопроизводства прокурор не выступает с целью дачи заключения. Прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с исковым заявлением при наличии материально-правового спора (в искомом производстве) и с заявлением по делам неискового производства (в вызывном, особом производстве, а также по делам, возникающим из административно-правовых отношений), то есть при отсутствии спора о праве.

Другим направлением участия прокурора в рассмотрении дел судами служит участие прокурора в судебном разрешении дел, вытекающих из административных правоотношений. Несмотря на то, что ч. 2 ст. 118 Конституции РФ закрепляет административное судопроизводство в качестве отдельного вида правосудия, ввиду отсутствия единого порядка разрешения таких дел в литературе не всегда выделяется в качестве самостоятельного направления участие прокурора в административном судопроизводстве. Отчасти такая позиция оправдана, поскольку значительная часть дел, возникающих из административных правоотношений, разрешается судами в порядке гражданского и арбитражного судопроизводства (гл. 25 ГПК РФ и гл. 24 АПК РФ). Вместе с тем существует отдельная категория судебных дел с участием прокурора, связанных с разрешением административных проступков, порядок производства по которым устанавливается КоАП РФ и региональным административным законодательством. Поэтому более правильно вести речь о формировании отдельного самостоятельного направления участия прокурора в рассмотрении административных дел в судах в перспективе [6. С. 15] или же об участии прокурора в судебном рассмотрении дел, возникающих из административных правонарушений (проступков).

Анализ соответствующих положений КоАП РФ и регионального административного законодательства (например, КоАП Томской области) позволяет сделать вывод, что единственная цель вступления прокурора в административное производство заключается в обеспечении законности. При этом в отличие от прочего процессуального законодательства КоАП РФ сохранил за

прокурором надзорную форму реагирования – принесение протеста независимо от участия в деле – даже на решения, вынесенные судом (ст. 25.11, 30.1 КоАП РФ). Такое положение вещей объясняется упрощенным характером административного производства и необходимостью создания в этой связи дополнительных гарантий принятия законного, обоснованного и справедливого решения компетентным органом (в том числе судом) путем установления подобной формы участия в рассмотрении дела прокурора.

Литература

1. *Аргунов В.Н.* Участие прокурора в гражданском процессе. М.: Изд-во МГУ, 1991. 134 с.
2. *Винокуров А.Ю.* Участие прокурора в конституционном судопроизводстве // *Законодательство и экономика.* 2007. № 1. С. 19–21.
3. *Гукасян Р.Е.* Правовые и охраняемые законом интересы // *Советское государство и право.* 1973. № 7. С. 115–117.
4. *Егорова Л.Ю.* Что означают разночтения в законодательстве об участии прокурора в гражданском и арбитражном процессе? // *Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: тезисы научно-практической конференции.* М.: Ин-т повышения квалификации руковод. кадров Генпрокуратуры РФ, 2005. Ч. 2. С. 103–106.
5. *Казарина А.Х.* Защита прокурором публичного интереса в суде // *Функции прокуратуры вне рамок уголовного преследования: вопросы теории и практики.* (Сборник материалов III Международного семинара с участием экспертов Совета Европы, 22–23 сентября 2004 г.) / под ред. проф. А.Я. Сухарева. М.: НИИ укрепления законности и правопорядка, 2005. С. 151–156.
6. *Казарина А.Х.* Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности). М.: Ин-т повышения квалификации руковод. кадров Генпрокуратуры РФ, 2005. 280 с.
7. *Карлин А.Б.* Деятельность прокуроров по защите публичных интересов в арбитражном суде // *Прокурорский надзор за исполнением законов: прошлое и настоящее.* М., 1998. С. 178–180.
8. *Кожевников О.А.* Участие прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Екатеринбург: Изд. дом «Уральская государственная юридическая академия», 2007. 180 с.
9. *Малехин Н.С.* Охраняемый законом интерес // *Советское государство и право.* 1980. № 1. С. 27–28.
10. *Мезинов Д.А.* Участие прокурора в рассмотрении дел судами. Томск: Изд-во НТЛ, 2008. 100 с.
11. *Муравьев Н.В.* Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: пособие для прокурорской службы. Т. 1: Прокуратура на Западе и в России. М.: Университетская типография, Страст. бул., 1889. 556 с.
12. *Назаров С.Н.* Общая теория надзорной деятельности. М.: Книга-сервис, 2007. 240 с.
13. *Настольная книга прокурора* / под общ. ред. С.Г. Кехлерова и О.С. Капинус. М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ: Юрайт, 2012. 820 с.
14. *Осокина Г.Л.* Гражданский процесс. Общая часть: учеб. М.: Юристъ, 2004. 748 с.
15. *Прокурорский надзор: учеб. для студентов вузов* / под ред. Г.П. Химичевой. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2001. 382 с.
16. *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. М.: БЭК, 1995. 496 с.
17. *Шалунов М.С.* Система функций российской прокуратуры. Кострома, 2003. 204 с.
18. *Якимович Ю.К.* Прокуратура и прокурорский надзор в Российской Федерации: проблемы и перспективы // *Избранные статьи.* Томск: Изд-во Том. ун-та, 2006. С. 58–61.
19. *Якимович Ю.К.* Прокурорский надзор в современной России // *Избранные статьи.* Томск: Изд-во Том. ун-та, 2006. С. 172–175.