

И.И. Головки

ПРОКУРОР – СУБЪЕКТ ПРЕСЛЕДОВАНИЯ В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССУАЛЬНОМ ПОРЯДКЕ

Автор изучает роль прокурора, участвующего в гражданском судопроизводстве. Выявлены особенности, характеризующие деятельность прокурора как преследование лиц, обличаемых в совершении коррупционных правонарушений. Обращено внимание на иные категории гражданских дел, в которых прокурор также осуществляет преследование. Выводы направлены на обеспечение единства подходов к определению целей и задач прокурора в различных направлениях, что способствует повышению эффективности деятельности прокурора.

Ключевые слова: прокурор, противодействие коррупции, участие прокурора в гражданском судопроизводстве, преследование, гражданско-правовая ответственность.

Одной из актуальных проблем современности является коррупция, противодействие которой осуществляется федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами в пределах их полномочий (ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон «О противодействии коррупции»)).

Понятие «коррупция», определение которого закреплено законодателем в Законе «О противодействии коррупции», не тождественно понятию «коррупционное правонарушение» [1]. Д.А. Липинский коррупционное правонарушение понимает как противоправное, виновное, общественно опасное деяние, содержащее признаки коррупции, за совершение которого международным, уголовным, административным, служебным или иными отраслями законодательства предусмотрена юридическая ответственность [Там же]. При определении круга правонарушений и видов ответственности необходимо учитывать ч. 1 ст. 13 Закона «О противодействии коррупции», в которой установлена возможность применения к физическим лицам за совершение коррупционных правонарушений уголовной, административной, гражданско-правовой и дисциплинарной ответственности.

Дисциплинарную ответственность служащих предусматривают федеральные нормативные правовые акты в сфере труда и государственной (муниципальной) службы, Закон «О противодействии коррупции», устанавливающие определенные требования и запреты, невыполнение которых является коррупционным дисциплинарным правонарушением.

Пункт 7.1 ст. 81 ТК РФ устанавливает возможность увольнения работника по основанию утраты доверия. Кроме этого, в п. 5.1 ст. 11 Закона «О противодействии коррупции», ч. 1 ст. 59.2 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», ч. 2.3 ст. 14.1, ч. 2 ст. 27.1 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» определены коррупционные правонарушения, влекущие утрату доверия к служащему и применение дисциплинарной ответственности в виде увольнения.

Выявив в результате надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции факты совершения коррупционных дисциплинарных правонарушений, влекущих увольнение со службы виновных лиц, и непринятия мер к их увольнению, прокуроры вносят представления работодателям с целью устранения нарушений закона. Так, в 2016 г. прокурорами выявлено 2,5 тыс. случаев непринятия мер к урегулированию конфликта интересов, в связи с чем внесено более 1 тыс. представлений, по результатам рассмотрения которых 728 лиц привлечено к дисциплинарной ответственности, в том числе уволено в связи с утратой доверия 56 государственных, муниципальных служащих и иных должностных лиц [2].

При неисполнении требований представления прокуроры реализуют установленное ч. 1 ст. 45 ГПК РФ право обращения в суд с исками, в которых указывают требования о признании незаконным приказа работодателя (например, о привлечении служащего к дисциплинарной ответственности в виде выговора, об увольнении лица по собственному желанию), а также о возложении обязанности расторгнуть служебные отношения и уволить лицо с занимаемой должности [3] либо об изменении оснований увольнения [4].

Таким образом, дисциплинарная ответственность служащего реализуется в порядке исполнения решения суда, вынесенного по иску прокурора, поводом для которого явились результаты надзора за исполнением законов о противодействии коррупции. В досудебной деятельности и в судопроизводстве прокурор как представитель органа государства выступает инициатором привлечения лица, по его мнению, виновного в коррупционном правонарушении, к дисциплинарной ответственности.

Реакцией прокурора от лица государства на коррупционное правонарушение является также инициирование применения ответственности, определенной Законом «О противодействии коррупции» как гражданско-правовая. Правовые основания данного вида ответственности определяют Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее – Закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих

государственные должности, и иных лиц их доходам)), подп. 8 п. 2 ст. 235 ГК РФ.

В настоящее время контроль за расходами лица и членов его семьи осуществляется в случае, если имеется достаточная информация о том, что лицом, замещающим (занимающим) одну из должностей, указанных в п. 1 ч. 1 ст. 2 Закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», его супругом или несовершеннолетними детьми в течение отчетного периода приобретены земельный участок, другой объект недвижимости, транспортное средство, ценные бумаги, акции (доли участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) на общую сумму, превышающую общий доход данного лица и его супруга за три последних года, предшествующих отчетному периоду (ч. 1 ст. 4 указанного Закона).

В силу п. 2 ч. 3 ст. 13 Закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» по результатам контроля за расходами служащего и членов его семьи решается вопрос о направлении собранных материалов прокурору.

Несоответствие расходов служащего и членов его семьи доходам может быть выявлено прокурором в ходе осуществления контроля за расходами лица в соответствии с ч. 2 ст. 17 Закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

Изучив материалы, при наличии оснований, прокурор, руководствуясь подп. 8 п. 2 ст. 235 ГК РФ, ст. 17 Закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, направляет в суд заявление об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих приобретение на законные доходы, или об обращении в доход Российской Федерации денежной суммы, эквивалентной стоимости такого имущества, если его обращение в доход государства невозможно.

Сущность участия прокурора в рассмотрении судебных дел – это категория, на наш взгляд, состоит в сборе (оценке полученных) сведений о совершении коррупционного правонарушения и доказательств виновности служащего (иного должностного лица), формировании предложений суду об ответственности данного лица и членов его семьи, инициировании привлечения их к участию в деле в качестве ответчиков, принятии всех предусмотренных законом мер для доказывания виновности ответчиков в ходе рассмотрения дела судом с целью применения к служащему (иному должностному лицу) и членам его семьи установленной законом ответственности.

Как отметил Конституционный Суд РФ, рассмотрение дел данной категории именно в порядке гражданского судопроизводства позволяет обеспечить оптимальный баланс публичных и частных интересов, связанных с необходимостью предоставления служащему, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям

реализации права на защиту и опровержения сведений, послуживших основанием обращения прокурора с заявлением в суд [5].

В делах указанной категории, которые рассматриваются по правилам искового производства, представляется необходимым применение обеспечительных мер в целях обеспечения исполнения решения суда, не усматривается вероятность добровольного удовлетворения требований прокурора ответчиками, недопустимо заключение мирового соглашения.

Рассмотренные ситуации инициирования привлечения лиц к ответственности не являются типичными в деятельности прокуроров, которую зачастую рассматривают только как правозащитную. Такой подход в первую очередь следует из положений федеральных нормативных правовых актов.

Пункт 3 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре Российской Федерации) определяет, что прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации участвуют в рассмотрении дел судами, опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов.

Пункт 4 ст. 27 Закона о прокуратуре Российской Федерации раскрывает полномочия по участию прокурора в гражданском судопроизводстве через защиту прав и свобод человека и гражданина.

Статья 35 Закона о прокуратуре Российской Федерации, включенная в его Раздел IV «Участие прокурора в рассмотрении дел судами», закрепляет, что прокурор обращается в суд с заявлением или вступает в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства.

Часть 1 ст. 45 ГПК РФ определяет, что прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан (при невозможности граждан самостоятельно защитить свои права), неопределенного круга лиц или интересов публично-правовых образований.

В гражданских делах о коррупционных правонарушениях, несомненно, реализуется важнейшее полномочие прокурора по обеспечению публичного интереса, направленного на поддержание правопорядка и законности, прокурор также выступает лицом, содействующим вынесению законного и обоснованного решения, объективно оценивающим ситуацию по делу и не допускающим применение ответственности без законных оснований.

В то же время ст. 17 Закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», наделяющая правом инициирования обращения имущества служащего и членов его семьи в доход государства только прокурора, показывает его особую роль как субъекта, отличающего от имени государства виновного перед судом. Этим правом не обладают какие-либо иные органы, организации, физические лица, что показывает публичный обвинительный характер деятельности прокурора.

Как отмечают, сложилось понимание, что в порядке гражданского судопроизводства осуществляется привлечение к ответственности за нарушение частных прав и интересов, а в порядке уголовного судопроизводства – за нарушение публичного интереса, не укладывающиеся в общий подход случаи принято объяснять исключением из правил [6].

Полагаем, что права те, кто настаивает на возможности применения в гражданском судопроизводстве ответственности, направленной на защиту публичного интереса, вследствие публичности института юридической ответственности [3, 6], а также по причине того, что основным методом правового регулирования юридической ответственности является императивный, а диспозитивный выступает дополнительным методом [7].

Закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в целях противодействия коррупции устанавливает правовые и организационные основы осуществления контроля за расходами, а также определяет категории лиц, в отношении которых осуществляется контроль за расходами, порядок осуществления контроля за расходами и механизм обращения в доход государства имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы (ст. 1 Закона). То есть содержит положения, регулирующие охранительные правоотношения, в которых реализуются меры государственного принуждения.

При этом представляется, что рассмотренная нами ответственность, налагаемая в порядке гражданского судопроизводства, имеет публично-правовой характер и потому, что государство применяет к нарушителю предусмотренные федеральными нормативными правовыми актами санкции, предполагающие лишение отдельных прав и возложение материального бремени (изъятие имущества-объекта правонарушения) [8], в установленном законом порядке.

В случае выявления правонарушения прокурор обязан обратиться в суд с заявлением, так как ст. 17 Закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» не говорит «вправе», т.е. не предполагает возможности усмотрения прокурора, а непринятие предусмотренных законодателем мер надлежит рассматривать как нарушение, ущемляющее публичный интерес. В этом случае усмотрение, непринятие установленных законом мер в деятельности прокурора исключено.

Аналогичным образом должна быть оценена ответственность, инициируемая прокурором в связи с утратой доверия к служащему и применяемая в результате исполнения решения суда.

Хотя законодательство о противодействии коррупции в Российской Федерации присуще только современному периоду, рассмотренные особенности участия прокурора в гражданском судопроизводстве в общем аспекте инициирования привлечения виновных лиц к ответственности для науки о прокурорской деятельности не новы.

Так, отмечалось, что цели прокуратуры по выявлению и устранению любых нарушений, восстановления нарушенных прав и привлечения виновных к ответственности обеспечиваются в том числе посредством инициирования прокурором гражданского судопроизводства [9. С. 165].

В свою очередь, иск прокурора является не только средством защиты нарушенного субъективного права, но и средством привлечения виновного к гражданско-правовой ответственности. Тем более, что в отдельных случаях имеет место предъявление иска прокурором только в целях восстановления правопорядка и охраны законности, когда обе стороны материально-правового отношения нарушают закон и публичный интерес [10. С. 6–7].

Было высказано мнение о сходстве участия прокурора в уголовном и гражданском судопроизводстве, так как прокурор реализует полномочия по обеспечению законности применения государственного принуждения (правообеспечительная функция) и инициирует это принуждение, например в гражданском процессе, путем предъявления заявлений в суд (правоохранительная функция) [Там же].

Таким образом, исходя из доступных научных источников, приходим к выводу, что представленный подход нашел поддержку в методическом издании и диссертационном исследовании, в результате изучения литературы по теме исследования не были выявлены доводы о несогласии с этим мнением.

В современной прокурорской практике активно реализуются полномочия, установленные ст. 1065 ГК РФ (приостановление деятельности организации до устранения нарушений законодательства о пожарной безопасности [11]); применяются п. 1 ст. 1081 ГК РФ (взыскание с должностных лиц ущерба, причиненного публично-правовым образованиям, их незаконными решениями в порядке регресса [12]), ст. 236 ТК РФ (взыскание неустойки в связи с невыплатой в установленный срок заработной платы [13]), ч. 2 ст. 115 СК РФ (взыскание неустойки по уплате алиментов [14]) и иные. Современный этап жизни общества и государства, наработки теории и развития законодательства об участии прокурора в рассмотрении дел судами требуют обращения внимания на указанные особенности.

В продолжение научного поиска представляется важным обратиться к закономерностям, характерным для охранительной деятельности прокурора. Представляется, что участие прокурора в рассмотрении судами дел в различных видах судопроизводства в целях привлечения виновных к установленной законом ответственности должно отвечать общим основным правилам.

По мнению А.П. Чиркова, наличие генетических связей между видами принудительной юридической ответственности выражается в том числе через использование общих категорий, принципов, юридических конструкций и субсидиарного применения норм [15. С. 58–59].

В соответствии со ст. 20 Конвенции ООН против коррупции [16], незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать, признается

уголовно наказуемым деянием. Для Российской Федерации это правило не действует в силу п. 1 ст. 1 Федерального закона от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции». Аналогом указанной меры в российском законодательстве выступает ответственность государственного (муниципального) служащего, установленная подп. 8 п. 2 ст. 235 ГК РФ в виде прекращения права собственности по основанию обращения по решению суда в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены доказательства его приобретения на законные доходы. Эта ответственность, как указал Конституционный Суд РФ, является неблагоприятным последствием получения государственным (муниципальным) служащим доходов от коррупционной деятельности [17].

При этом процедура обращения в доход Российской Федерации имущества служащего и членов его семьи не подменяет собой другие охранительные правовые механизмы, регламентируемые уголовным, административно-деликтным и налоговым законодательством [18].

В дополнение сказанному приведем мнение ученых в области теории государства и права о том, что принцип законности юридической ответственности требует, чтобы ответственность возлагалась только по процедуре, предусмотренной законом [19. С. 318]. Процедуры применения различных видов ответственности, установленные законодателем в УПК РФ, КоАП РФ, ГПК РФ, имеют черты, которые их сближают, унифицируют.

Сформирована позиция Конституционного Суда РФ о том, что обращение в доход государства имущества служащего, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы, выступает особой мерой государственного принуждения в целях борьбы с деяниями коррупционной направленности, применение которой должно отвечать общим требованиям претерпевания лицом неблагоприятных последствий совершения им противоправных деяний. В частности, любое правонарушение и санкции за его совершение должны быть четко определены в законе; пределы имущественной ответственности в совокупности с правилами ее налогообложения обеспечивают адекватность применяемого государственного принуждения всем обстоятельствам, имеющим существенное значение для индивидуализации ответственности и наказания и др. [20].

Следовательно, и роль прокурора, осуществляющего полномочия в механизме привлечения лиц к установленной законом к ответственности, также должна характеризоваться общими признаками.

В настоящее время уголовное преследование в соответствии со ст. 5 УПК РФ рассматривается как процессуальная деятельность, осуществляемая стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления. В силу ч. 1 ст. 37 УПК РФ прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, предусмотренной Кодексом, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства.

Термин «административное преследование» упомянут только в гл. 29.1 КоАП РФ, введенной в Кодекс в 2011 г. В то же время административное преследование осуществлялось прокурором с 1926 г. на основании пункта «а» ст. 59, ст. 68 Положения о судостроительстве РСФСР, в дальнейшем термин был исключен из нормативного регулирования деятельности прокуратуры.

В научных публикациях административное преследование прокурора долгое время не находило полного отражения [21] как следствие отсутствия нормативной регламентации указанной процедуры [22. С. 9]. Результаты проведенных исследований представлены в отдельных статьях [23–25], в настоящее время этому вопросу уделено внимание авторами диссертаций [26–28], коллективной монографии [29], посвящена отдельная монография [22].

Основным признаком административного преследования является процессуальная деятельность субъектов административной юрисдикции, направленная на реализацию административной ответственности, осуществляется на всех стадиях производства по делам об административных правонарушениях при помощи установленных нормами административно-деликтного законодательства процессуальных средств [27. С. 9]. По мнению другого автора, это также процессуальная деятельность, осуществляемая уполномоченными в соответствии с законодательством об административных правонарушениях органами и должностными лицами в целях изобличения виновного в совершении административного правонарушения [21].

Таким образом, можно сделать вывод, что осуществляемое прокурором уголовное и административное преследование характеризуется признаками:

- 1) это деятельность процессуальная, урегулирована федеральными нормативными правовыми актами, содержащими процессуальные нормы, состоит из стадий соответствующего производства;
- 2) целью деятельности определяют изобличение конкретного лица, совершившего правонарушение;
- 3) прокурор инициирует привлечение к ответственности лиц, в виновности которых убежден собранными в досудебном порядке доказательствами;
- 4) прокурор передает собранные материалы по делу о правонарушении в уполномоченный орган для рассмотрения дела и принятия окончательного решения о применении ответственности.

Хотя в настоящее время законодатель не закрепляет термин «преследование» применительно к участию прокурора в гражданском судопроизводстве, в рассмотренных ситуациях деятельность прокурора имеет характер преследования лица, в виновности которого прокурор убежден на основании собранных материалов.

Преследовать – неотступно следовать за кем-либо [30. С. 585]. Прокурор последовательно обличает и доказывает выдвинутые обвинения в совершении правонарушения в отношении лица в судебном порядке до тех пор, пока не будет вынесено и не вступит в силу законное и обоснованное решение суда по вопросу привлечения виновного лица к ответственности.

В соответствии с п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре Российской Федерации целями деятельности прокуратуры, которые присущи и прокурору, участвующему в рассмотрении дел судами в гражданском судопроизводстве, являются обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Задачи, решение которых обеспечивает достижение установленных Законом целей, определяются формой (инициативной или вступление для дачи заключения) и поводом участия прокурора в деле. Так, применительно к инициативной форме задачи прокурора, защищающего права и интересы иного лица, состоят в пресечении нарушения, восстановлении нарушенных прав, возмещении причиненного вреда; задачи прокурора, преследующего виновного, состоят в пресечении нарушения, обеспечении привлечения виновного к установленной законом ответственности, обеспечении публичного интереса, обеспечении законности применения мер принуждения.

Сошлемся на мнение Г.Л. Осокиной, которая раскрыла сущность преследования прокурором в гражданском процессе еще в период действия советского законодательства, обоснованно указав следующее. Иск является актом реагирования на правонарушение (в настоящее время иск не включен Законом о прокуратуре в круг актов прокурорского реагирования, иск выступает средством прокурора, что не меняет понимания преследования), участвующий в рассмотрении дела прокурор убежден в событии правонарушения и виновности лица, его совершившего. Так как прокурор не полномочен применять санкции, он инициирует производство по делу и доказывает в судебном разбирательстве свои требования суду [31. С. 16–17].

Указанный подход прослеживается и в современных работах, хотя авторы не применяют термин «преследование» прокурором виновного. Как отмечают, правовое принуждение как одно из назначений прокурора, участвующего в гражданском процессе, заключается в деятельности прокурора, направленной на привлечение правонарушителей к гражданско-правовой ответственности [32. С. 12].

Для обеспечения полноты исследования, несомненно, важно определить название преследования.

Нельзя сказать, что преследование в гражданском судопроизводстве имеет «гражданский» характер, так как термин «гражданский» относится к правовым отношениям граждан между собой и их отношениям с государственными органами и организациями [30. С. 143].

Некорректным видится и термин «гражданско-правовое преследование», так как ответственность может быть установлена не только ГК РФ, но и применяться в связи с закреплением в иных нормативных правовых актах, например, в сфере государственной (муниципальной) службы, а также по делам вне сферы противодействия коррупции – в области налоговых, бюджетных, семейных, экологических и иных правоотношений.

В случае применения санкций за совершение коррупционных деяний правоотношения имеют характер

служебных (субъекты правоотношений – служащий и работодатель), гражданских процессуальных (с участием суда, прокурора, работодателя, служащего (и членов его семьи)).

Одним из признаков преследования, осуществляемого прокурором, мы определили процессуальный характер, регулирование деятельности прокурора федеральными нормативными правовыми актами, содержащими процессуальные нормы. Досудебная деятельность прокурора ГПК РФ не регламентирована, думается, что и не должна быть регламентирована, поэтому говорить о досудебной стадии преследования невозможно. Осуществление прокурором преследования применительно к гражданскому процессу начинается с момента вступления его в гражданские процессуальные отношения, в соответствии с гл. 12 ГПК РФ, это момент предъявления иска в суд и принятия его к производству суда.

Учитывая, что в области противодействия коррупции два вида ответственности – дисциплинарная и гражданско-правовая – регламентированы разными отраслями права, закреплены особыми федеральными нормативными правовыми актами, но реализуются в одном виде судопроизводства, следует определить преследование прокурором виновного, по его мнению, лица как осуществляемое в гражданском процессуальном порядке.

Вместе с тем, в соответствии с ч. 1 ст. 45, ст. 121 ГПК РФ, прокурор вправе инициировать вынесение судом судебного приказа по определенным бесспорным требованиям, а на основании положений подраздела IV ГПК РФ вправе подать заявление в суд в порядке особого производства, например, об установлении факта, имеющего юридическое значение, а также в исковом производстве прокурор вправе защищать права и обеспечивать законные интересы иных лиц путем инициирования судопроизводства (например, по делам о признании права и пр.). С одной стороны, рассмотрение судами этих дел инициируется прокурором путем подачи соответствующего заявления (иска), как и в случае преследования, а с другой стороны, прокурор в данных случаях обеспечивает решение задачи защиты прав, свобод и законных интересов иных лиц.

Участие прокурора в рассмотрении дела для дачи заключения на основании ч. 3 ст. 45 ГПК РФ не характеризуется заинтересованностью прокурора в определенном исходе дела, в этом случае он выступает лицом, объективно оценивающим доводы сторон и итоговое судебное постановление с целью соблюдения законности при рассмотрении и разрешении дела. Так, прокурор дает заключение по делам о восстановлении на работе, в том числе по искам бывших государственных (муниципальных) служащих.

Таким образом, имеются теоретические и правовые предпосылки выделения такой деятельности прокурора как осуществление преследования в гражданском процессуальном порядке. Это дополняет понимание роли прокурора, показывает новые направления исследования участия прокурора в рассмотрении дел судами и путей совершенствования законодательства, организа-

ционно-методических основ деятельности прокурора и практики. Выводы направлены на обеспечение единства подходов к определению целей и задач деятельности прокурора в различных направлениях, что способствует повышению эффективности деятельности прокуратуры.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Литинский Д.А.* К вопросу о понятии коррупционного правонарушения // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. № 3. С. 100–108.
2. *Официальный сайт* Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Материал «Памятка для служащих “Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе”». URL: <https://genproc.gov.ru> (дата обращения: 29.09.2019).
3. *Апелляционное* определение Камчатского краевого суда по иску прокурора об увольнении С. с должности начальника Управления образования администрации муниципального образования в связи с утратой доверия от 16.11.2017 № 33–2633/2017 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 21.09.2019).
4. *Апелляционное* определение Краснодарского краевого суда от 09.10.2018 по делу № 33–34332/2018 по иску прокурора об оспаривании распоряжения об увольнении директора департамента администрации г. Сочи по собственному желанию и об изменении оснований увольнения в соответствии с законодательством о противодействии коррупции // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 21.09.2019).
5. *Постановление* Конституционного Суда РФ (пункт 5,6) от 29.11.2016 № 26-П «По делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона “О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам” в связи с запросом Верховного суда Республики Башкортостан» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.09.2019).
6. *Туманов Д.А.* О возможности привлечения к юридической ответственности с целью защиты общественных интересов в порядке гражданского и административного судопроизводства России // Теоретико-прикладные проблемы реализации и защиты субъективных прав в контексте инновационного социально-экономического развития общества : тез. докл. междунар. науч.-практ. конф., посвящ. памяти Н.Г. Юркевича, Минск, 20–21 апр. 2018 г. / редкол.: О.Н. Здрок (отв. ред.) [и др.]. Минск : БГУ, 2018. С. 565–567.
7. *Литинский Д.А.* Понятие и структура института юридической ответственности // Правовая политика и правовая жизнь. 2016. № 3. С. 21–28.
8. *Горлова Е.Н.* Сущность, цели и функции юридической ответственности за нарушение финансового законодательства // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 8 (81). С. 43–51.
9. *Щеглов В.Н.* Иск о судебной защите гражданского права. Лекции для студентов / ред. Г.Л. Осокина. Томск : Изд-во Томского ун-та, 1987. 168 с.
10. *Меркин Н.Г.* Вопросы реализации прокурором права на иск в порядке гражданского судопроизводства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1974. 23 с.
11. *Апелляционным* определением Липецкого областного суда от 08.08.2018 по делу № 33–2697/2018 решение об удовлетворении иска прокурора к собственнику нежилого помещения и арендатору о запрете деятельности детской игровой зоны в торговом центре оставлено без изменения. В ходе прокурорской проверки было установлено, что детский городок в нарушение требований законодательства размещен на третьем этаже и более чем в 20 м от ближайшего эвакуационного выхода, имеется опасность причинения вреда в будущем деятельностью ответчика // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 29.09.2019).
12. *Решение* суда первой инстанции об удовлетворении иска прокурора в интересах муниципального образования к Н. о взыскании с должностного лица ущерба, причиненного его незаконными решениями, которые повлекли за собой неисполнение контракта и нанесение ущерба бюджету муниципального образования, оставлено без изменения. Апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 07.09.2017 по делу № 33–26986/2017 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 29.09.2019).
13. *Решение* суда первой инстанции по иску прокурора о взыскании задолженности по заработной плате и неустойки оставлено без изменения. Апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 01.11.2018 по делу № 33–38758/2018 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 29.09.2019).
14. *Решение* Адыгэ-Хабльского районного суда Карачаево-Черкесской Республики от 28.11.2018 по делу № 2–781/2018 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 29.09.2019).
15. *Чирков А.П.* Ответственность в системе права : учеб. пособие. Калининград : Калинингр. ун-т, 1996. 77 с.
16. *Конвенция ООН против коррупции.* Принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.09.2019).
17. *Постановление* от 29.11.2016 № 26-П (пункт 4.2) «По делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона “О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам” в связи с запросом Верховного суда Республики Башкортостан» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.09.2019).
18. *Постановление* Конституционного Суда РФ от 09.01.2019 № 1-П (пункт 6) «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 16 и части 1 статьи 17 Федерального закона “О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам” в связи с жалобой гражданина Г.П. Кривонова» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.09.2019).
19. *Черданцев А.Ф.* Теория государства и права : учебник для вузов. М. : Юрайт, 2000. 432 с.
20. *Постановление* от 29.11.2016 № 26-П (пункты 5, 5.1) «По делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона “О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам” в связи с запросом Верховного суда Республики Башкортостан»; п. 4 постановления Конституционного Суда РФ от 09.01.2019 № 1-П «По делу о проверке конституцион-

- ности части 1 статьи 16 и части 1 статьи 17 Федерального закона “О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам” в связи с жалобой гражданина Г.П. Кривоша // СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 15.09.2019).
21. Субанова Н.В. Деятельность прокурора по осуществлению уголовного и административного преследования: вопросы процессуальной регламентации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. № 2 (46). С. 29–35.
 22. Винокуров А.Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации: теоретические, правовые и организационные аспекты. М. : Университет прокуратуры Российской Федерации : Проспект, 2019. 552 с.
 23. Винокуров А.Ю. Участие прокурора в административном преследовании должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции // Административное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 30–35.
 24. Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. О новом взгляде на полномочия прокурора, связанные с применением Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 34–38.
 25. Субанова Н.В. К вопросу об осуществлении прокуратурой функции административного преследования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 4. С. 67–73.
 26. Гриценко Д.В. Правовой статус прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2014. 227 с.
 27. Разоренов К.И. Функция административного преследования в административно-юрисдикционном процессе : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 181 с.
 28. Тюрина А.А. Функция защиты в административно-юрисдикционном процессе : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 163 с.
 29. Теоретические основы и прикладные проблемы участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях / [А.Ю. Винокуров и др.] ; рук. авт. кол. А.Ю. Винокуров. М. : Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2017. 340 с.
 30. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М. : А ТЕМП, 2006. 944 с.
 31. Осокина Г.Л. Иск в гражданском судопроизводстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1980. 19 с.
 32. Корулина Ю.В. Участие прокурора в гражданском процессе: социальное предназначение и полномочия : науч.-метод. пособие. М. : Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2012. 95 с.

The Prosecutor as a Subject of Prosecution in the Civil Procedural Order

Ugolovnaya yustitsiya – Russian Journal of Criminal Law, 2020, no. 16, pp. 98–106. DOI: 10.17223/23088451/16/20

Irina I. Golovko, St. Petersburg Law Institute (Branch) of the University of the Prosecutor’s Office of the Russian Federation (St. Petersburg, Russian Federation). E-mail: irinaivanovna2009@yandex.ru

Keywords: prosecutor, anti-corruption, prosecutor’s participation in civil proceedings, prosecution, civil liability.

Based on the results of the study of federal regulatory legal acts and judicial practice, the author of the article substantiates the conclusion about the advisability of applying the concept “prosecution” to the activities of the prosecutor participating in hearings in civil-law cases. At present, only criminal prosecution by the prosecutor is enshrined in Article 37 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation. There are research works that justify administrative prosecution by the prosecutor. With regard to the prosecutor’s participation in the consideration of cases by courts outside of criminal proceedings, the issues of defining the role of the prosecutor as a subject of prosecution have not been raised in research. However, in connection with the enactment of laws on anti-corruption, on the reversion of civil servants’ property to the government, the issues of understanding the role of the prosecutor involved in civil proceedings acquire particular importance. In addition, civil liability has been established for offenses, e.g., in the form of liquidation of a legal entity by a court decision issued at the request of the prosecutor. The prosecutor is empowered to initiate the consideration of a case by the court upon the request to bring the perpetrator to civil liability, and the practice of considering such cases by the courts is being formed. In this regard, it is necessary to investigate the identified problem. The aim of this study was to analyze the approaches in the science of prosecutor’s activities, to form a conception of the prosecution by the prosecutor of persons who, according to the prosecutor, are guilty of committing an offense in the consideration of cases by courts in civil proceedings. As a result of the study, the features of the prosecutor’s participation in anti-corruption cases in civil proceedings that characterize the prosecutor’s activities as the prosecution of persons accused – by the prosecutor – of committing corruption offenses have been established. Attention has been drawn to other categories of civil cases in which the prosecutor also conducts prosecution. It has been emphasized that the prosecution is conducted only if the prosecutor applies to the court with a statement of claim, but not in the case of joining the case to give an opinion. The conclusion is made that there are theoretical and legal preconditions for separating the prosecution by the prosecutor in the civil procedural order. The established patterns and findings are aimed at ensuring the unity of approaches to defining the aims and objectives of the prosecutor’s activities in diverse directions, which contributes to increasing the efficiency of the prosecutor’s activities as a whole.

References

1. Lipinskiy, D.A. (2017) To the question of the concept of corruption offence. *Yuridicheskaya nauka i pravookhranitel'naya praktika – Legal Science and Law Enforcement Practice*. 3. pp. 100–108. (In Russian).
2. The General Prosecutor’s Office of the Russian Federation. (n.d.) *Pamyatka dlya sluzhashchikh “Konflikt interesov na gosudarstvennoy i munitsipal'noy sluzhbe”* [Memo for employees: Conflict of interests in state and municipal service]. [Online] Available from: <https://genproc.gov.ru> (Accessed: 29th September 2019).
3. Russian Federation. (2017) *The appeal ruling of the Kamchatka Regional Court on the claim of the prosecutor for the dismissal of S. from the post of the head of the Education Department of the Administration of the municipality due to the loss of confidence of November 16, 2017, No. 33-2633/2017*. [Online] Available from: <http://sudact.ru> (Accessed: 21st September 2019). (In Russian).
4. Russian Federation. (2018) *The appellate ruling of the Krasnodar Regional Court of October 09, 2018, in case No. 33-34332/2018 at the suit of the prosecutor to challenge the order to dismiss the director of the Sochi Administration Department at his own request*

- and to change the grounds for dismissal in accordance with the anti-corruption legislation. [Online] Available from: <http://sudact.ru> (Accessed: 21st September 2019).
5. Russian Federation. (2011) *Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation (Clauses 5 and 6) of November 29, 2016, No. 26-P “On verifying the constitutionality of Subclause 8 of Clause 2 of Article 235 of the Civil Code of the Russian Federation and Article 17 of the Federal Law “On monitoring the compliance of expenses of persons in public positions, and of other persons to their income” in connection with the request of the Supreme Court of the Republic of Bashkortostan”*. [Online] Available from: SPS “Konsul’tantPlyus”. (Accessed: 15th September 2019). (In Russian).
 6. Tumanov, D.A. (2018) [On the possibility of bringing to legal responsibility to protect public interests in the order of civil and administrative proceedings in Russia]. *Teoretiko-prikladnye problemy realizatsii i zashchity sub”ektivnykh prav v kontekste innovatsionnogo sotsial’no-ekonomicheskogo razvitiya obshchestva* [Theoretical and applied problems of the implementation and protection of subjective rights in the context of innovative socioeconomic development of society]. Abstracts of International Conference. Minsk. 20–21 April 2018. Minsk: Belarusian State University. pp. 565–567. (In Russian).
 7. Lipinskiy, D.A. (2016) Concept and structure of the institute of law liability. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn’*. 3. pp. 21–28. (In Russian).
 8. Gorlova, E.N. (2017) The essence, purposes and functions of legal responsibility for financial law violations. *Aktual’nye problemy rossiyskogo prava – Actual Problems of Russian Law*. 8 (81). pp. 43–51. (In Russian). DOI: 10.17803/1994-1471.2017.81.8.043-051
 9. Shcheglov, V.N. (1987) *Isk o sudebnoy zashchite grazhdanskogo prava. Lektsii dlya studentov* [A claim for the judicial protection of civil law. Lectures for students]. Tomsk: Tomsk State University.
 10. Merkin, N.G. (1974) *Voprosy realizatsii prokurorom prava na isk v poryadke grazhdanskogo sudoproizvodstva* [Issues of implementation by the prosecutor of the right to a claim in civil proceedings]. Abstract of Law Cand. Diss. Sverdlovsk.
 11. Russian Federation. (2018) *By the appeal ruling of the Lipetsk Regional Court of August 08, 2018, in case No. 33-2697/2018, the decision to satisfy the prosecutor’s claim against the owner of the non-residential premises and the tenant to ban the activities of the children’s play area in the shopping center was left unchanged. The prosecutor’s check established that the children’s playground, in violation of the requirements of the law, was located on the third floor and more than 20 meters away from the nearest evacuation exit, there is a danger of possible harm by the defendant’s activities*. [Online] Available from: <http://sudact.ru> (Accessed: 29th September 2019). (In Russian).
 12. Russian Federation. (2017) *The decision of the court of first instance to satisfy the prosecutor’s claim in the interests of the municipality against N. on the recovery of the damage caused by official’s illegal decisions that entailed non-performance of the contract and damage to the budget of the municipality was left unchanged. Appeal ruling of the Krasnodar Regional Court of September 07, 2017, in case No. 33–26986/2017*. [Online] Available from: <http://sudact.ru> (Accessed: 29th September 2019). (In Russian).
 13. Russian Federation. (2018) *The decision of the court of first instance on the prosecutor’s claim for the collection of wage arrears and forfeit was left unchanged. Appeal ruling of the Krasnodar Regional Court of November 01, 2018, in case No. 33–38758/2018*. [Online] Available from: <http://sudact.ru> (Accessed: 29.09.2019). (In Russian).
 14. Russian Federation. (2018) *The decision of the Adyge-Khabl District Court of the Karachay-Cherkess Republic of November 28, 2018, in case No. 2–781/2018*. [Online] Available from: <http://sudact.ru> (Accessed: 29th September 2019). (In Russian).
 15. Chirkov, A.P. (1996) *Otvetstvennost’ v sisteme prava: ucheb. posobie* [Responsibility in the system of law: Textbook]. Kaliningrad: Kaliningrad State University.
 16. UN. (2003) *United Nations Convention against Corruption*. [Online] Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121140/ (Accessed: 15.09.2019). (In Russian).
 17. Russian Federation. (2016) *Resolution of November 29, 2016, No. 26-P (Clause 4.2) “On verifying the constitutionality of Subclause 8 of Clause 2 of Article 235 of the Civil Code of the Russian Federation and Article 17 of the Federal Law “On monitoring the compliance of expenses of persons in public positions, and of other persons to their income” in connection with the request of the Supreme Court of the Republic of Bashkortostan”*. [Online] Available from: SPS “Konsul’tantPlyus”. (Accessed: 15th September 2019). (In Russian).
 18. Russian Federation. (2019) *Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of January 09, 2019, No. 1-P (Clause 6) “On verifying the constitutionality of Part 1 of Article 16 and Part 1 of Article 17 of the Federal Law “On monitoring the compliance of expenses of persons in public positions, and of other persons to their income” in connection with the complaint of citizen G.P. Kristov”*. [Online] Available from: SPS “Konsul’tantPlyus”. (Accessed: 15th September 2019). (In Russian).
 19. Cherdantsev, A.F. (2000) *Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik dlya vuzov* [Theory of state and law: Textbook for universities]. Moscow: Yurayt.
 20. Russian Federation. (2019) *Resolution of November 29, 2016, No. 26-P (Clauses 5 and 5.1) “On verifying the constitutionality of Subclause 8 of Clause 2 of Article 235 of the Civil Code of the Russian Federation and Article 17 of the Federal Law “On monitoring the compliance of expenses of persons in public positions, and of other persons to their income” in connection with the request of the Supreme Court of the Republic of Bashkortostan”; Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of January 09, 2019, No. 1-P (Clause 4) “On verifying the constitutionality of Part 1 of Article 16 and Part 1 of Article 17 of the Federal Law “On monitoring the compliance of expenses of persons in public positions, and of other persons to their income” in connection with the complaint of citizen G.P. Kristov”*. [Online] Available from: SPS “Konsul’tantPlyus”. (Accessed: 15th September 2019). (In Russian).
 21. Subanova, N.V. (2015) Activity of public prosecutor on realization of the criminal and administrative proceeding: Questions of judicial regulation. *Vestnik Akademii General’noy prokuratury Rossiyskoy Federatsii*. 2 (46). pp. 29–35. (In Russian).
 22. Vinokurov, A.Yu. (2019) *Administrativnoe presledovanie kak funktsiya prokuratury Rossiyskoy Federatsii: teoreticheskie, pravovye i organizatsionnye aspekty* [Administrative prosecution as a function of the Prosecutor’s Office of the Russian Federation]. Moscow: University of the Prosecutor’s Office of the Russian Federation: Prospect.
 23. Vinokurov, A.Yu. (2013) *Uchastie prokurora v administrativnom presledovanii dolzhnostnykh lits, vypolnyayushchikh opredelennye gosudarstvennye funktsii* [The prosecutor’s participation in the administrative prosecution of officials performing certain state functions]. *Administrativnoe i munitsipal’noe pravo – Administrative and Municipal Law*. 1. pp. 30–35.
 24. Vinokurov, A.Yu. & Vinokurov, Yu.E. (2012) *O novom vzglyade na polnomochiya prokurora, svyazannye s primeneniem Kodeksa Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh* [On a new look at the powers of the prosecutor related to the appli-

- cation of the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses]. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo – Administrative and Municipal Law*. 5. pp. 34–38.
25. Subanova, N.V. (2015) K voprosu ob osushchestvlenii prokuraturoy funktsii administrativnogo presledovaniya [On the implementation of the function of administrative prosecution by the prosecutor's office]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*. 4. pp. 67–73.
 26. Gritsenko, D.V. (2014) *Pravovoy status prokurora v proizvodstve po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh* [Legal status of the prosecutor in proceedings on cases of administrative offenses]. Law Cand. Diss. Voronezh.
 27. Razorenov, K.I. (2011) *Funktsiya administrativnogo presledovaniya v administrativno-yurisdiktsionnom protsesse* [Function of administrative prosecution in the administrative jurisdictional procedure]. Law Cand. Diss. Moscow.
 28. Tyurina, A.A. (2007) *Funktsiya zashchity v administrativno-yurisdiktsionnom protsesse* [Function of the defense in administrative jurisdictional procedure]. Law Cand. Diss. Moscow.
 29. Vinokurov, A.Yu. et al. (2017) *Teoreticheskie osnovy i prikladnye problemy uchastiya prokurora v proizvodstve po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh* [Theoretical foundations and applied problems of the prosecutor's participation in proceedings on cases of administrative offenses]. Moscow: Academy of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation.
 30. Ozhegov, S.I. & Shvedova, N.Yu. (2006) *Tolkovyy slovar' russkogo yazyka* [Explanatory dictionary of the Russian language]. 4th ed. Moscow: OOO "A TEMP".
 31. Osokina, G.L. (1980) *Isk v grazhdanskom sudoproizvodstve* [Lawsuit in civil proceedings]. Abstract of Law Cand. Diss. Tomsk.
 32. Korulina, Yu.V. (2012) *Uchastie prokurora v grazhdanskom protsesse: sotsial'noe prednaznachenie i polnomochiya* [Participation of the prosecutor in civil proceedings: Social purpose and powers]. Moscow: Academy of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation.