

Министерство образования Республики Беларусь
Учреждение образования
«Полоцкий государственный университет»

Региональный учебно-научно-практический Юридический центр

ТРАДИЦИИ И ИННОВАЦИИ В ПРАВЕ

Материалы международной
научно-практической конференции,
посвященной 20-летию юридического факультета
и 50-летию Полоцкого государственного университета

(Новополоцк, 6–7 октября 2017 г.)

В трёх томах
Том 3

Новополоцк
2017

УДК 34(082)
ББК 67я43

Рекомендован к изданию
советом юридического факультета
Полоцкого государственного университета (протокол № 7 от 04.09.2017 г.)

Редакционная коллегия:

И. В. Вегера, кандидат юридических наук, доцент (отв. редактор);
Д. В. Щербик, кандидат юридических наук, доцент;
В. А. Богоненко, кандидат юридических наук, доцент;
Е. Н. Ярмоц, кандидат юридических наук, доцент;
П. В. Соловьёв, магистр юридических наук

Рецензенты:

Г. А. Василевич, доктор юридических наук, профессор;
Т. И. Довнар, доктор юридических наук, профессор;
В. М. Хомич, доктор юридических наук, профессор

Традиции и инновации в праве : материалы междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 20-летию юрид. фак. и 50-летию Полоц. гос. ун-та, Новополоцк, 6–7 окт. 2017 г. : в 3 т. / Полоц. гос. ун-т, Регион. учеб.-науч.-практ. Юрид. центр ; редкол.: И. В. Вегера (отв. ред.) [и др.]. – Новополоцк : Полоцкий государственный университет, 2017. – Т. 3. – 304 с.

ISBN 978-985-531-571-2.

Предложены материалы, в которых обсуждаются проблемы юридической науки и практики с позиций преемственного и инновационного развития национальных правовых систем и международного права.

Адресован научной юридической общественности, практическим работникам, преподавателям, студентам юридических факультетов, слушателям переподготовки по специальности «Правоведение», а также всем, кто интересуется актуальными проблемами в праве.

УДК 34(082)
ББК67я43

ISBN 978-985-531-571-2 (Т. 3)
ISBN 978-985-531-568-2

© Полоцкий государственный университет, 2017

УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В ГРАЖДАНСКОМ И АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ: ТРАДИЦИИ И ИННОВАЦИИ

И.И. Головки,

доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел, Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент

Конституция Российской Федерации закрепила четыре вида судопроизводства: гражданское, административное, конституционное, уголовное (ч. 2 ст. 118). С 15.09.2015 г. введен в действие Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (далее – КАС РФ), который регулирует порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции, мировыми судьями административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

Как и в других видах судопроизводства, в случае участия в административном судопроизводстве, в соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», прокурор способствует обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, защищает права и свободы человека и гражданина, защищает интересы общества и публичных образований. Это придает участию прокурора в судопроизводстве государственно-правовой характер [1], публичность [2, с. 15–19], которые были отмечены применительно к участию прокурора в гражданском процессе, но в равной степени относятся к участию в рассмотрении судами административных дел.

Аналогично другим процессуальным законам, в силу ст. 37 КАС РФ прокурор является лицом, участвующим в деле.

Однако впервые закреплено, что в случае обращения в суд для реализации возложенных на него функций прокурор является административным истцом (ч. 2 ст. 38 КАС РФ). Отметим, что указанное положение – новое для процессуального законодательства. Ранее в науке о прокурорской деятельности и процессуальной науке не было сформировано единого мнения по данному вопросу. Ряд авторов полагали, что прокурор, подавший в суд заявление, выступает в роли истца с особым «государственным» статусом [3, с. 224; 4; 5]. Было высказано мнение, что «статус прокурора в гражданском судопроизводстве носит сложный, комплексный характер, в котором элементы статуса представителя государства сочетаются с элементами статуса истца» [2].

Вопрос о статусе прокурора в гражданском процессе является дискуссионным и в науке гражданского процессуального права. Имелась точка зрения, что прокурор – процессуальный истец, и вместе с прокурором в деле в качестве истца, имеющего материально-правовой интерес, участвует лицо, в интересах которого дело начато [6, с. 16–24; 7, с. 295]. Другие ученые настаивали, что процессуальное положение прокурора постепенно приближается к статусу стороны в деле, действующей от имени и в интересах государства, в качестве представителя государства [8, с. 143; 9, с. 175; 10, с. 115]. Третьи считали прокурора, подавшего иск, истцом, т.е. стороной [11, с. 135; 12, с. 66–67].

Формулировка ч. 2 ст. 38 КАС РФ позволяет остановить научные споры, которые велись длительное время, применительно к статусу прокурора в административном судопроизводстве.

Участвуя в рассмотрении судом административных дел, прокурор в рамках процессуального статуса принимает те или иные решения, совершает определенные действия, предусмотренные КАС РФ. Публичные действия, решения прокурора воплощают формы его участия в судопроизводстве. Ранее в части участия прокурора в гражданском судопроизводстве велась научная дискуссия о количестве форм участия прокурора в гражданском судопроизводстве. Одна группа авторов называла две формы участия прокурора в гражданском судопроизводстве – инициирование возбуждения производства путем подачи иска в защиту прав и охраняемых законом интересов иных лиц, апелляционного, кассационного, надзорного представления, подачи заявления о пересмотре дел по вновь открывшимся обстоятельствам, а также в стадии исполнения судебных решений; вступление в процесс, возбужденный по инициативе других лиц, если этого требует защита прав иных лиц [13, с. 6; 3, с. 225; 1; 2; 14]. Другие считали, что прокурор участвует в гражданском судопроизводстве в трех формах: обращение прокурора в суд с иском (заявлением); вступление в процесс для дачи заключения по делам; принесение апелляционных, кассационных и надзорных представлений [15, с. 360; 16, с. 254].

Отметим, что принесение прокурором апелляционных, кассационных и надзорных представлений, подача заявления о пересмотре решения по вновь открывшимся обстоятельствам сходно с обращением с заявлением в суд первой инстанции и является необходимым продолжением участия прокурора в рассмотрении судами дел при переходе к производству по делу в следующей инстанции. Значит, следует сделать вывод о том, что принесение представлений на акты суда в рамках каждой из двух форм участия прокурора в судопроизводстве является определенным этапом деятельности прокурора по участию в рассмотрении конкретного дела. Представляется, что в административном судопроизводстве прокурор также участвует в двух формах.

В первой форме – обращение с иском в защиту прав иного лица в суд первой инстанции возможно на основании ч. 1 ст. 39 КАС РФ. Например, для признания противоречащим закону полностью или в части нормативного правового акта органа государственной власти (ч. 3 ст. 208 КАС РФ), а также участие в пересмотре судебного постановления в суде апелляционной или иной инстанции.

Участвуя в рассмотрении судом административного дела во второй форме, прокурор вступает в дело для дачи заключения в случае оспаривания нормативного правового акта иными лицами (ч. 4 ст. 213 КАС РФ) и в других случаях, предусмотренных КАС РФ. Впервые процессуальный закон предусматривает, что прокурор не дает заключение по административному делу, которое возбуждено на основании его административного иска.

Сравнив регламентированные процессуальным законом компетенцию и полномочия прокурора в административном судопроизводстве и гражданском судопроизводстве, необходимо сделать вывод об их сходстве. Это явилось следствием того, что при разработке КАС РФ за основу в значительной части взяты подходы Гражданского процессуального кодекса РФ от 14.11.2002 № 138-ФЗ (далее – ГПК РФ).

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 39 КАС РФ, прокурор вправе обращаться с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами. При этом административное исковое 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. Аналогичный подход к ограничению полномочий прокурора закреплен ч. 1 ст. 45 ГПК РФ.

Аналогично участию в гражданском судопроизводстве, в административном судопроизводстве прокуроры применяют способы защиты прав и свобод иных лиц, основываясь на ст. 12 ГК РФ (в частности, признание нормативного правового акта недействующим полностью или в части, признание незаконными решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями; признание незаконными решений, действий (бездействия), нарушающих избирательные права граждан).

Необходимо также отметить, что действующим законодательством прокурор не наделен статусом участника исполнительного производства; закон не устанавливает право прокурора истребовать в суде исполнительные документы, а также обращаться с заявлением о возбуждении исполнительного производства. В связи с этим Пленум Верховного Суда РФ в п. 8 постановления № 50 от 17.11.2015 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» указал: прокурор вправе оспорить в судебном порядке постановление, действия (бездействие) судебного пристава-исполнителя и иных должностных лиц Федеральной службы судебных приставов России в случаях, предусмотренных законом (ч. 2 ст. 198 АПК РФ, ч. 1 ст. 39 КАС РФ).

Таким образом, при подготовке КАС РФ во многом были сохранены подходы к регулированию участия прокурора в рассмотрении дел судами, применяемые в других процессуальных законах. В то же время имеются совершенно новые положения, которые в определенной мере развивают науку и практику

участия прокурора в судопроизводстве, устраняют проблемные вопросы. Однако в связи с тем, что практика рассмотрения дел в порядке административного судопроизводства находится в стадии формирования, окончательную оценку в настоящее время давать преждевременно, но ясно, что практика послужит основой теоретико-правовых исследований и совершенствования участия прокурора в рассмотрении дел судами.

Список использованных источников:

1. Маслова, Т. Н. Проблемы участия прокурора в гражданском судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.15 / Т. Н. Маслова ; науч. рук. М. А. Викут. – Саратов, 2002. – 24 с.
2. Иванов, А. Л. Об основаниях участия прокурора в гражданском судопроизводстве / А. Л. Иванов // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. – 2009. – Вып. 2.
3. Рябцев, В. П. Функции и направление деятельности органов прокуратуры / В. П. Рябцев // прокурорский надзор, учебник для вузов / под. ред. А. Я. Сахарева. – М., 2004. – 317 с.
4. Артамонова, Е. М. Защита прокурором прав и законных интересов неопределенного круга лиц в гражданском судопроизводстве : автореф. дис....канд. юрид. наук : 12.00.11 / Е. М. Артамонова. – М., 2004. – 27 с.
5. Аликов, В. Р. Развитие законодательства об участии прокурора в гражданском процессе России XVIII–XX веков : автореф. дис....канд. юрид. наук : 12.00.15 / В. Р. Аликов. – М., 2001. – 23 с.
6. Аргунов, Б. Н. Законодательство об участии прокурора в гражданском процессе / Б. Н. Аргунов // Вести Московского университета. Сер. 11. Право. – 1992. – № 2.
7. Шакарян, М. С. Субъекты советского гражданского процессуального права / М. С. Шакарян. – М. : Изд-во ВЮЗИ, 1970. – 213 с.
8. Лукьянова, Е. Г. Теория процессуального права / Е. Г. Лукьянова. – М. : НОРМА, 2003. – 240 с.
9. Чечот, Д. М. Участники гражданского процесса / Д. М. Чечот. – М., 1960. – 189 с.
10. Ченцов, Н. В. Проблемы защиты интересов в гражданском судопроизводстве / Н. В. Ченцов. – Томск : Изд-во Том. ун-та, 1980. – 184 с.
11. Викут, М. А. Правовое положение прокурора, предъявившего иск в интересах другого лица / М. А. Викут // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. – Саратов, 1974. – С. 128–131.
12. Строгович, М. С. О системе науки судебного права / М. С. Строгович // Советское государство и право. – 1939. – № 3. – С. 66–67.
13. Сухарев, А. Я. Российский прокурорский надзор : учебник / А. Я. Сухарев ; под ред. проф. А. Я. Сахарева. – М. : Норма Инфа-М, 2001. – 384 с.
14. Смирнова, О. В. Организационные и правовые основы совершенствования деятельности прокурора в гражданском судопроизводстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / О. В. Смирнова. – М., 2002. – 22 с.
15. Бессарабов, В. Г. Прокурорский надзор : учебник / В. Г. Бессарабов. – М., 2006. – 538 с.
16. Чувилев, А. А. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник / А. А. Чувилев ; под ред. А. А. Чувилева. – М. : Юристъ, 1999. – 400 с.