

Прокурор в гражданском, административном и арбитражном судопроизводстве

Несмотря на то, что нормы, регулирующие участие прокурора в гражданском, административном и арбитражном процессе показали свою эффективность, данный правовой институт не отличается совершенством и имеет значительный потенциал для развития.

Группа депутатов в Государственной Думе внесла законопроект, направленный на уточнение статуса прокурора в сфере гражданской юрисдикции¹. Авторами этого проекта высказано мнение о необходимости обсуждения его идей на заседании круглого стола в Государственной Думе, научных конференциях и в юридической печати. Автором настоящей статьи концепция была изложена 10 апреля 2025 года на международной научно-практической конференции «Судебная власть и прокурорский надзор в системе защиты прав личности и государства» в Институте государства и права Российской Академии наук. Ниже эта концепция представляется.

В последние годы Генеральная прокуратура Российской Федерации заметно активизировала практику предъявления исков об истребовании имущества в пользу государства. Эти иски условно можно разделить на несколько групп: «антиприватизационные» (когда прокуратура ссылается на нарушения закона о приватизации имущества), «антикоррупционные» (когда речь идет о нарушении антикоррупционного законодательства) и «антитеррористические» (если в доход государства обращается имущество близких родственников и самого лица, совершившего террористический акт). Пять стратегических предприятий общая стоимость активов которых составляет 2,4 трлн. рублей были переданы государству за последний год по искам Генеральной прокуратуры, заявил 19 марта 2025 года на итоговой

¹ Гражданской юрисдикцией в литературе именуется гражданское, арбитражное и административное судопроизводство. См. Институты защиты интересов государства в сфере гражданской юрисдикции // Монография под ред. Е.В.Михайловой. М.: Институт государства и права, РАН, 2024. С. 25; Синицин С.А. Сроки исковой давности по антикоррупционным искам об изъятии имущества из частной собственности: вопросы правовой квалификации // Журнал российского права, 2025, № 1. С. 131

коллегии Генеральный прокурор И.В.Краснов . Имущество было обращено в пользу государства по решениям судов.

Некоторые практики и ученые высказывают мнение, что такие иски иногда не удовлетворяются из-за несовершенства законодательства. Предлагаемый нами законопроект устранил некоторые из этих недостатков закона.

Начиная с 1991 года в сфере гражданской юрисдикции происходят изменения в сторону расширения принципов диспозитивности и состязательности. В процесс проникают сугубо частно-правовые черты – особенно наглядно об этом свидетельствуют примирительные институты, допускаемые законодателем как в делах частно-правового характера, так и в публично-правовых конфликтах².

Уменьшается степень активности суда при рассмотрении гражданских дел. В соответствии с ГПК РФ 2002 г. суд практически полностью утрачивает активную роль в процессе, осуществляя лишь руководство этим процессом. Между тем, на практике стороны не равны в силу их разного статуса, материального и интеллектуального уровня. По мнению ученых и практиков, компенсировать в процессе утрату судом активной роли призван прокурор, который обеспечивает защиту интересов государства, общества и граждан. Эта функция была характерна для прокурора и в советском гражданском процессе, однако не она, а надзор за законностью был основным в деятельности органов прокуратуры³.

При этом статья 41 ГПК РСФСР предусматривала, что прокурор имеет право обратиться в суд с заявлением в защиту прав и охраняемых законом интересов других лиц или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует охрана государственных или общественных интересов или прав и охраняемых законом интересов граждан. В этой статье Кодекса говорилось, что

² Михайлова Е.В. Функции прокурора в гражданском и арбитражном процессе // Государственная власть и местное самоуправление, 2025, № 3. С. 19

³ Дудин Н.П. Роль прокурора в гражданском, арбитражном и административном процессе // Ученые записки СПб филиала РТА № 1 (89), 2024. С. 104-105

участие прокурора в разбирательстве гражданского дела обязательно в случаях, когда это предусмотрено законом или когда необходимость участия прокурора в данном деле признана судом⁴.

Прокурор приносил кассационный протест на незаконное или необоснованное не вступившее в силу решение суда (апелляционной инстанции не существовало), независимо от того, участвовал ли он в данном деле (часть 2 статьи 282 ГПК РСФСР). Прокурор РСФСР и его заместители были вправе приносить протесты в порядке судебного надзора на вступившие в законную силу решения, определения и постановления любого суда РСФСР, а прокуроры субъектов РСФСР на судебные акты районных (городских) судов и определения судебных коллегий по гражданским делам судов субъектов РСФСР, рассматривавших дело в кассационном порядке (статья 320 ГПК РСФСР). При этом прокуроры всех уровней были вправе истребовать из соответствующих судов гражданские дела для разрешения вопроса о наличии оснований для принесения протеста в порядке надзора (статья 322 ГПК РСФСР). Прокуроры, которым было представлено право принесения протеста в порядке надзора, могли приостанавливать исполнение соответствующих судебных решений, определений и постановлений до окончания производства в порядке надзора (статья 323 ГПК РСФСР). Протест, принесенный прокурором, мог быть отозван вышестоящим прокурором (статья 326 ГПК РСФСР).

Эти правила прожили в законе 38 лет, покуда существовал ГПК РСФСР, и доказали свою безупречность. Они выражали сущность прокурорской деятельности. Назначением прокурора было обеспечение законности, а целью этой деятельности являлась защита интересов государства, общества и личности. Приведенные положения ГПК РСФСР, по нашему мнению, должны быть реанимированы.

⁴ Гражданский процессуальный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 11.06.1964) (ред. от 31.12.2002)
// Консультант-Плюс

На сегодня прокурора должно интересовать не столько нарушение права конкретного юридического или физического лица, сколько нарушение единой *законности*. Эти положения основываются не только на отмененном Кодексе 1964 года, но и на позиции Конституционного Суда Российской Федерации, высказанной в нескольких Определениях, согласно которым «прокурор в целях осуществления возложенных на него полномочий выступает в качестве защитника интересов лиц, участвующих в деле, интересов *законности*»⁵. Об обеспечении прокурором *законности* говорит также часть 4 статьи 45 ГПК РФ, часть 5 статьи 52 АПК РФ, а также часть 2 статьи 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Итак, назначение прокурора в сфере гражданской юрисдикции – обеспечение верховенства закона, единства и укрепления *законности* (См. часть вторую статьи 1 Закона о прокуратуре). Целью деятельности прокурора в этой сфере является защита интересов государства, общества и личности. Представляется, что эти положения должны стать отправной точкой в формировании правил о правовом статусе прокурора в данной сфере.

Изменения, которые произошли в статусе прокурора в 2002 году в гражданском процессе не были никак и никем мотивированы. Одновременно Арбитражный процессуальный кодекс и Кодекс административного судопроизводства также отказались от формулировок, которые были в статье 41 ГПК РСФСР. При этом полномочия прокурора в гражданском, административном и арбитражном процессе на сегодня разбросаны в множестве законов. Так, в гражданском судопроизводстве полномочие прокурора на предъявление иска предусмотрено в 9 федеральных законах, в том числе в части первой статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ⁶; абзаце пятом пункта первого статьи 28, абзаце первом пункта первого статьи 70, пункте третьем статьи 73

⁵ Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 2011 г. № 76-О-О; от 25 сентября 2014 г. № 2090-О; от 22 апреля 2014 г. № 806-О

⁶ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 18.11.2002, № 46. Ст. 4532

Семейного кодекса Российской Федерации от 29.12.1995 N 223-ФЗ⁷; статье 391 Трудового кодекса Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ⁸; пункте втором статьи 91 Жилищного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 N 188-ФЗ⁹; статье 10 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 21.12.1996 N 159-ФЗ¹⁰; статье 29 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 12.01.1996 N 10-ФЗ¹¹; статье 23 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24.07.1998 N 124-ФЗ¹²; подпункте пятом пункта третьего статьи 23 Федерального закона «О персональных данных» от 27.07.2006 N 152-ФЗ¹³; статье 44 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» от 07.02.1992 N 2300-1¹⁴. Об этих полномочиях прокурора говорится также в 6 постановлениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации и ряде приказов Генерального прокурора Российской Федерации.

Аналогичные перечни существуют в арбитражном и административном судопроизводстве.

Полагаем, что для всестороннего анализа функции участия прокурора в названных отраслях судопроизводства требуется рассматривать три формы участия прокурора: обращение в суд с иском (заявлением); выступление с

⁷ Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 01.01.1996, № 1. Ст. 16

⁸ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 07.01.2002, № 1 (ч. 1). Ст. 3

⁹ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 03.01.2005, № 1 (часть 1). Ст. 14

¹⁰ Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Собрание законодательства Российской Федерации, 23.12.1996, № 52. Ст. 5880

¹¹ Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации, 15.01.1996, № 3. Ст. 148

¹² Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 03.08.1998, № 31. Ст. 3802

¹³ Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» // Собрание законодательства Российской Федерации, 31.07.2006, № 31 (1 ч.). Ст. 3451

¹⁴ Закон Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» // Собрание законодательства Российской Федерации, 15.01.1996, № 3. Ст. 140

заключением по делам в случае предъявления иска другими лицами; принесение представлений (жалоб)¹⁵.

Обращение прокурора в суд с заявлениями. В литературе справедливо отмечается, что обращение в суд - есть результат деятельности прокурора при осуществлении надзора в различных сферах правоотношений, которое, в свою очередь, необходимо рассматривать как завершающий этап прокурорско-надзорной деятельности в целях защиты прав граждан, интересов общества и государства, восстановления законности¹⁶.

Прокурор может обращаться в суд при условии, что устранить иным способом нарушение закона не представляется возможным¹⁷. Хотя надо признать, что на практике прокуроры иногда предъявляют иски для того, чтобы закрыть клеточку в своем отчете.

Михайлова Е.В. правильно заявляет, что во всех без исключения гражданских делах, возбуждаемых прокурором, объектом защиты выступает публичное право или интерес. Даже тогда, когда заявление подается в суд общей юрисдикции в порядке статьи 45 ГПК РФ в защиту нарушенных или оспоренных прав гражданина, прокурор нацелен на защиту не конкретного гражданина, а нарушенного права – именно поэтому он вправе отказаться от заявленных требований, если в ходе судебного разбирательства придет к выводу об отсутствии для них оснований¹⁸.

Практике известны многочисленные споры относительно пределов полномочий прокурора на предъявление в суд исков (заявлений) в защиту государственных интересов, неопределенного круга лиц и прав граждан.

Так, весьма сложной темой является толкование содержащихся в статье 45 ГПК РФ понятий «неопределенный круг лиц», «состояние здоровья»,

¹⁵ Головки И.И. Формы участия прокурора в гражданском и административном судопроизводстве: проблемы и перспективы // Балтийский гуманитарный журнал. 2018. № 3 (24). С. 337

¹⁶ Гуреева О.А. Роль и значение участия прокурора в гражданском судопроизводстве на современном этапе // КриминалистЪ. 2016. № 2 (19). С. 92

¹⁷ Отческая Т.И. Процессуальные аспекты участия прокурора в арбитражном процессе // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 2 (87). С. 124

¹⁸ Михайлова Е.В. О некоторых аспектах участия прокурора в гражданском процессе. Юрист. 2024, № 7. Консультант-Плюс

«возраст». Неясность приводит не только к тому, что суды нередко отказывают в рассмотрении исков прокуроров, но и к тому, что прокуроры необоснованно отказываются предъявлять соответствующие иски, в том числе при наличии обращений к ним депутатов, уполномоченного по правам человека, исполнительных органов власти и др. Неопределенно звучат статьи 39 КАС РФ и 52 АПК РФ, устанавливающие случаи, когда прокурор может обратиться в суд с административным иском либо в арбитражном процессе. В этой связи некоторые ученые и практики предлагают максимально детализировать закон с тем, чтобы истолковать неясные термины¹⁹, то есть изложить статью 45 ГПК РФ, статью 39 КАС РФ, статью 52 АПК РФ так, чтобы в них содержался весь исчерпывающий перечень ситуаций, которые конкретизировали бы соответствующие понятия. Однако очевидно, что закон не может быть превращен в некую развернутую инструкцию для толкования прокурорских полномочий.

Представляется, в этих трех кодексах должна быть одна формулировка: *«Прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту законности»*. Это было бы универсальным правом, которое не потребует никаких особых истолкований и конкретизаций и будет правильно разъяснять положения Конституции РФ о назначении прокурора.

Наши оппоненты заявят, что такое безграничное полномочие перегрузит прокуратуру и суд и приведет к злоупотреблениям прокурорами этим правом. Однако этого не случится, так как, во-первых, процедура обращения прокурора в суд будет четко определена в соответствующем приказе Генерального прокурора Российской Федерации. Во-вторых, прокуратура не сможет существенно увеличить объем этой работы из-за ограниченности штатной численности её структур. Посмотрим на статистику. В 2024 году судами приняты к производству в связи с обращением прокурора 174,5 тыс. гражданских дел, 94,7 тыс. административных дел, 6,0 тыс. арбитражных дел.

¹⁹ Напр., Хабиева З.Д. О некоторых проблемах участия прокурора в гражданском процессе // Аграрное и земельное право. 2024. № 11 (239). С. 162-163

Это не так уж и много. Есть основания полагать, что и после названных изменений активность прокуроров не увеличится. Произойдет лишь упорядочение исковой работы. В-третьих, в случае недоверия к прокурору участники процесса могут заявить ему отвод.

Участие прокурора в суде. Как отмечено выше, действующее законодательство предусматривает внушительный перечень случаев, когда прокурор вступает в уже начатый процесс для дачи заключения по делу.

Очевидно, в законодательстве должно существовать правило о том, что в целях обеспечения законности прокурор по своей инициативе или инициативе суда вступает в дело, рассматриваемое судом на любой стадии процесса для дачи заключения в защиту *законности*. Перечень таких дел следует определять в приказах Генерального прокурора Российской Федерации. Однако закон все же должен установить правило об обязательном участии прокурора по некоторым делам и в том числе по делам о выселении и восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, об усыновлении, о признании гражданина безвестно отсутствующим, о лишении родительских прав и др. Кроме того, при заключении мирового соглашения сторонами публично-правового конфликта также предлагается сделать обязательным привлечение к участию в деле прокурора с целью дачи заключения о соответствии проекта мирового соглашения нормам действующего материального и процессуального законодательства. Заключение прокурора, даваемое им по гражданскому делу, должно быть обязательным для учета судом – в случае несогласия с мнением прокурора, изложенным в заключении, суд должен мотивировать свою позицию. Неявка прокурора в судебное заседание по делам, участие в которых в силу прямого указания закона является для него обязательным, должна быть основанием для отложения судебного разбирательства²⁰.

²⁰ Михайлова Е.В. Функции прокурора в сфере гражданской юрисдикции нужно усилить // Законность, 2021, № 8. С. 33-34

Некоторые ученые и практики заявляют, что такая форма участия прокурора в гражданском процессе как дача заключения по делу изжила себя и не согласуется с диспозитивными и состязательными началами современного гражданского процесса²¹. Однако, как было сказано выше, прокурор особый участник процесса, главное назначение которого служить законности. При этом прокурор – это не сторона. Он независимый участник процесса, который дает заключение в целях *обеспечения правильного применения закона*²².

Третьей формой участия прокурора в гражданском, административном и арбитражном производстве является **участие в производстве по пересмотру судебных актов**. Эту форму мы предлагаем рассматривать как процессуальное инициирование прокурором судебного контроля вышестоящим судом законности вынесенного судебного акта нижестоящим судом и участие в рассмотрении дела в соответствующей инстанции²³. То есть речь идет о принесении прокурором апелляционного, кассационного и надзорного представления на принятое соответствующим судом решение и участие в рассмотрении этого представления. О необходимости специального выделения такой формы говорят целый ряд авторов²⁴.

Однако действующее законодательство связывает возможность прокурора вносить представление на судебные акты лишь в случае первоначального участия в судебном разбирательстве. Представляется, что прокурор должен быть наделен правом принесения представлений на любой судебный акт в целях обеспечения *законности*. Это никак не повлияет на независимость судей, которые по-прежнему будут подчиняться только нормам действующего в стране законодательства. Это также не перегрузит суды, ибо

²¹ Хилько И.Ю. Проблемы участия прокурора в гражданском процессе // Сборник материалов научно-практической конференции «Крымские юридические чтения». 2017. С. 156

²² Белоусов О.В. К вопросу об участии прокурора в арбитражном процессе // Закон и право. 2015. № 10. С. 95

²³ Боброва О.В. Конституционно-правовой статус прокурора в арбитражном судопроизводстве // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2021, № 3 (83)

²⁴ См., напр., Царева Е.Д. Прокурор в гражданском процессе: формы участия и правовое положение // Скиф. Вопросы студенческой науки. 2021, № 6 (58). С. 290-294; Фадеев А.В., Прокудина Н.О. Участие прокурора в гражданском процессе: актуальные проблемы // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2019, № 1-2. С. 208-210 Сайфудинова А.А. Прокурор как субъект гражданских процессуальных правоотношений и формы его участия в гражданском судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2023, № 11. С. 17-20

на сегодня прокурор не заинтересован вносить так называемые «непроходные» представления. К тому же, как отмечалось выше, существенно расширять свои функции прокуратура не в состоянии из-за ограниченной штатной численности.

Одним из наиболее кардинально измененных институтов в ГПК РФ применительно к статусу прокурора по сравнению с ГПК РСФСР оказался институт кассационного, надзорного обжалования в Верховном Суде Российской Федерации (§2 главы 41, глава 41.1 ГПК РФ). Полномочия прокурора законодателем сведены, по существу, к представительским функциям. Акт прокурорского реагирования – кассационное, надзорное представление, даже если он подписан Генеральным прокурором Российской Федерации – по всем параметрам приравнен к жалобе гражданина. В соответствии со статьями 390.7, 391.5 ГПК РФ представление передается на рассмотрение одному из судей, который единолично принимает решение об истребовании дела и в дальнейшем о передаче (или об отказе в передаче) дела с представлением для рассмотрения по существу в суд кассационной, надзорной инстанции. Решение по представлению принимается не коллегиальным органом, а единолично судьей. Все прокурорские представления, по-нашему мнению, должны рассматриваться по существу непосредственно кассационной, надзорной инстанцией, минуя какие-либо предварительные этапы.

Все изложенное выше относится к гражданскому, арбитражному и административному судопроизводству.

Реализация приведенных идей позволит повысить востребованность института прокурорского участия в гражданском, административном и арбитражном процессе и будет служить развитию правового государства.

Ю.П.Синельщиков