

П. В. Дерябин

## ФОРМЫ И НЕКОТОРЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ ПО ДЕЛАМ, ВОЗНИКАЮЩИМ ИЗ ЖИЛИЩНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

*Аннотация.* В данной статье предлагается классификация форм участия прокурора в гражданском процессе и характеризуются некоторые перспективы совершенствования участия прокурора в гражданском процессе по делам, возникающим из жилищных правоотношений. Автором подчеркивается, что на практике довольно часто именно обращение прокурора в суд является наиболее действенной мерой реализации полномочий по защите прав граждан, в том числе жилищных прав. Автором предлагается усовершенствовать законодательную базу, касающуюся участия прокурора в гражданском процессе

**Ключевые слова:** юриспруденция, прокурор, жилище, правоотношения, процесс, участие, права, свободы, гражданин, статус.

Термин «прокурор» образован от латинского «*procurator*» («заботиться»)¹. Данный термин как нельзя более точно отражает глубинное, сущностное правовое значение органов прокуратуры – защита прав, свобод и законных интересов граждан, олицетворение именно «заботы» государства (в ее юридическом воплощении, правовых механизмах и юридических конструкциях) о своих гражданах.

Не случайно в пункте 2 статьи 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» среди основных задач прокуратуры названы защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства².

Одной из важнейших правовых сфер, в которых прокурор может реализовать возложенную на него социально-правовую миссию защиты прав и свобод граждан, является участие прокурора в гражданском процессе. При этом среди защищаемых прав и свобод немаловажный сектор образуют жилищные права и свободы, что представляет особый интерес.

Как справедливо отмечает О.А. Гуреева, «отсутствие единого подхода к разрешению проблемы правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве обуславливает неослабевающий интерес ученых к исследованию данного вопроса, как в науке гражданского процессуального права, так и в науке прокурорско-надзорного права»³.

При этом справедливо отмечается, что «в действующем Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации недостаточно четко определены роль и процессуальное положение прокурора, однако сущность и правильное разрешение обозначенной проблемы имеет не только теоретическое и практическое значение, но и способствует пониманию правовой природы участия прокурора в гражданском процессе, определяет характер взаимоотношений прокурора с другими участниками процесса и содержание его процессуальных прав и обязанностей»⁴.

В современной правовой литературе существует две основные точки зрения на правовой статус прокурора в гражданском процессе. Согласно одной из них, прокурор выступает в гражданском процессе в качестве стороны, согласно другой из них – всегда является представителем государства, что обуславливает его совершенно особый процессуальный статус.

В пользу первого подхода говорит то, что согласно части 2 статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. №138-ФЗ (далее – ГПК РФ) прокурор, подавший заявление, пользуется всеми процессуальными правами и несет все процессуальные обязанности истца, за исключением права на заключение мирового соглашения и обязанности по уплате судебных расходов⁵.

¹ Юридическая энциклопедия. М., 1997. С. 370.

² «Российская газета», №229, 25.11.1995.

³ Гуреева О.А. Проблемы определения правового статуса про-

курора в гражданском судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2010. №8. С. 16-18.

⁴ Там же.

⁵ «Российская газета», №220, 20.11.2002.

Таким образом, по своему процессуальному статусу прокурор, подающий заявление в суд, практически приравнен к истцу.

Однако в том же нормативном правовом акте содержится и другой аргумент, прямо опровергающий данный подход.

В частности, статья 34 ГПК РФ устанавливает состав лиц, участвующих в деле. Согласно данной статье «лицами, участвующими в деле, являются стороны, третьи лица, прокурор, лица, обращающиеся в суд за защитой прав, свобод и законных интересов других лиц или вступающие в процесс в целях дачи заключения по основаниям, предусмотренным статьями 4, 46 и 47 настоящего Кодекса, заявители и другие заинтересованные лица по делам особого производства и по делам, возникающим из публичных правоотношений». Таким образом, данная статья ГПК РФ совершенно однозначно разделяет категории «стороны» и «прокурор», не относя прокурора к таковым.

Кроме того, в соответствии с частью 2 статьи 45 ГПК РФ в случае отказа прокурора от заявления, поданного в защиту законных интересов другого лица, рассмотрение дела по существу продолжается, если это лицо или его законный представитель не заявит об отказе от иска. При отказе истца от иска суд прекращает производство по делу, если это не противоречит закону или не нарушает права и законные интересы других лиц<sup>6</sup>.

Таким образом, прокурор обладает далеко не всеми процессуальными правами истца, что не позволяет причислить его к сторонам по делу.

С учётом изложенного, на наш взгляд, более правильным является второй подход, согласно которому прокурор является особым участником гражданского процесса, основная задача которого – защита прав и за-

конных интересов граждан, неопределенного круга лиц, Российской Федерации и ее субъектов, муниципальных образований.

По мнению О.А. Гуреевой, прокурор также в силу специфики выполняемых им функций занимает самостоятельное процессуальное положение и его нельзя отождествлять с другими лицами, участвующими в деле. Прокурор как представитель государства выполняет свою должностную функцию, не будучи субъектом спорного материального правоотношения, даже в случае предъявления иска в интересах других лиц он остается представителем государства, основной задачей которого является защита государственных и общественных интересов<sup>7</sup>.

И.М. Байкин также отмечает особую роль прокурора как представителя государства в гражданском процессе. По мнению данного исследователя, в большинстве случаев обращение прокурора с иском в суд является завершающим этапом так называемой обнадзорной деятельности прокуратуры. Вступая в процесс, прокурор не утрачивает своего особого статуса – представителя государства. Подав заявление, он пользуется всеми процессуальными правами и несет все процессуальные обязанности истца, за исключением права на заключение мирового соглашения и обязанности по уплате судебных расходов<sup>8</sup>.

Также добавим, что имеется и совершенно иной, довольно оригинальный подход к участию прокурора. Например, по мнению Г.А. Жилина, «приоритет частноправового интереса требует ликвидировать участие прокурора в гражданском процессе»<sup>9</sup>.

Однако И.М. Байкин в связи с этим пускается в довольно интересные рассуждения, которые мы позволим себе привести полностью: «Зададимся в таком случае вопросом: что следует понимать под частноправовым интересом? Если под частноправовым интересом следует понимать невмешательство прокурора в частные дела гражданина, то это одно. Ведь при подаче прокурором иска в суд может возникнуть конфликт частного и публичного интереса. Получается, что прокурор берет на себя обязанность защищать интересы гражданина, по сути, лишая его права самостоятельно начинать гражданский процесс по своему усмотрению, т.е. выразить свое волеизъявление. Кроме того, гражданин может

<sup>6</sup> В информационном письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 27.01.2003 №8-15-2003 «О некоторых вопросах участия прокурора в гражданском процессе, связанных с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» подчеркивается, что «в случае отказа прокурора от заявления, поданного в защиту законных интересов другого лица, рассмотрение дела по существу продолжается, если это лицо или его законный представитель не заявит об отказе от иска. При отказе истца от иска суд прекращает производство по делу, если это не противоречит закону или не нарушает права и законные интересы других лиц. Условие, когда дело при отказе истца от иска не может быть прекращено, имеет принципиальный характер и служит для предупреждения злонамеренного сговора представителей истца и ответчика и других проявлений злоупотребления правом. Прокурором на определение о прекращении производства по делу может быть внесено представление» (Документ опубликован не был. Используется электронная версия документа, размещенная в справочной правовой системе «КонсультантПлюс»).

<sup>7</sup> Гуреева О.А. Проблемы определения правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2010. №8. С. 16-18.

<sup>8</sup> Байкин И.М. Дача заключения прокурором в гражданском процессе // Мировой судья. 2010. №7. С. 18-21.

<sup>9</sup> Жилин Г.А. Цели гражданского судопроизводства и их реализация в суде первой инстанции. М., 2000. С. 214.

быть и вовсе не заинтересован в государственной опеке прокурора, а прокурор, выходя, может действовать вопреки его волеизъявлению, более того, он нарушает неприкосновенность частной жизни гражданина. Можно рассмотреть и другую ситуацию, когда гражданин самостоятельно может обратиться в суд, минуя прокурора, и для этого у него есть все предпосылки (например, он может оплатить услуги представителя и т.д.). Однако указанный гражданин по тем или иным причинам желает, чтобы в суд в его интересах обратился прокурор, т.е. хочет заручиться поддержкой прокурора, авторитет которого, по его мнению, не вызывает сомнений ни у суда, ни у ответчика, а также имеет меркантильный интерес, пытаясь сэкономить денежные средства на оплату услуг представителя. Думается, однозначно, что защита такого гражданина не прибавит прокурору авторитета, а вот работы прокурору, которой у него и без того достаточно, добавит. Другое дело если гражданин не может самостоятельно осуществить право на судебную защиту, то здесь помощь прокурора ему просто необходима<sup>10</sup>.

По нашему мнению, подход, отрицающий право прокурора на участие в гражданском процессе, не вполне обоснован, учитывая сегодняшнее положение дел с уровнем защиты прав граждан, в том числе жилищных прав, в связи с чем государство просто не вправе уклониться от участия в их защите. А одним из наиболее действенных способов такой защиты является защита прав прокурором – представителем системы органов прокуратуры, относящихся к наиболее эффективным властным организациям в нашей стране.

Переходя к более конкретному рассмотрению особенностей участия прокурора в гражданском процессе, отметим, что одной из наиболее эффективных форм прокурорского реагирования при выявлении нарушений законности является обращение прокурора в суд. Такая форма применяется наряду с иными мерами прокурорского воздействия (протест, представление, предостережение)<sup>11</sup>.

Другой основной формой участия прокурора в гражданском процессе по делам, возникающим из жилищных правоотношений, является выступление с заключением. В частности, согласно части 3 статьи 45 ГПК РФ прокурор вступает в процесс и дает заключение по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также в

иных случаях, предусмотренных названным Кодексом и другими федеральными законами, в целях осуществления возложенных на него полномочий. Неявка прокурора, извещенного о времени и месте рассмотрения дела, не является препятствием к разбирательству дела.

Особо следует подчеркнуть такую категорию дел, как дела о выселении, участие в которых прокурора напрямую связано с защитой жилищных прав граждан.

Например, Горюнова О.П. и Набиркин Н.Н. обратились в суд с иском к Шувановой Е.В., Проникову С.Ю., Денисовой Т.Н., Токареву С.Н., Дееву Н.Н. о прекращении права пользования жилыми помещениями и выселении, указав, что согласно договору купли-продажи от 3 июля 2006 г., заключенному с ООО «Центр «Идеал», являются собственниками 854/1000 долей жилого дома <...> в <...>, где Горюновой О.П. принадлежит на праве общей долевой собственности 174/1000 доли, Набиркину Н.Н. - 340/1000 долей. Собственниками дома являются также Пасько Е.Н. (146/1000 долей) и Пеньевская С.Ф., Пеньевская Е.А., Пеньевская А.А. (340/1000 долей) - наследники по закону после смерти Пеньевского А.Ф. В обоснование заявленных исковых требований истцы указали, что право пользования жилыми помещениями у ответчиков прекращено в связи со сменой собственника части дома, в которой расположены спорные жилые помещения. Эти жилые помещения необходимы истцам для проживания, однако ответчики препятствуют в осуществлении их прав собственников. Кроме того, истцы указали, что ответчики отказались заключить договоры найма на занимаемые жилые помещения, оплату коммунальных услуг в настоящее время не производят, бремя расходов по содержанию в надлежащем состоянии занимаемых жилых помещений не несут.

В определении от 07.09.2010 №86-В10-4 по данному делу<sup>12</sup> Верховный Суд Российской Федерации определил, что дело по иску о прекращении права пользования жилым помещением, выселении и встречному иску о признании права на проживание, внесении сведений в ЕГРПН, возложении обязанности выдать домовую книгу должно быть направлено на новое рассмотрение, так как выселение лица по основаниям, не предусмотренным законом, является произвольным, а сам по себе отказ от заключения договора найма жилого помещения в качестве основания для выселения гражданина действующим законом не предусмотрен; встречный иск не мотивирован.

В приведенном примере в деле участвовал прокурор Генеральной прокуратуры Российской Федерации

<sup>10</sup> Байкин И.М. Вопросы ограниченного участия прокурора в гражданском процессе // «Арбитражный и гражданский процесс», 2008, №10.

<sup>11</sup> Указание Генпрокуратуры РФ от 14.05.2009 №160/8 «Об организации работы по применению ч. 1 ст. 45 ГПК РФ» // Законность. 2009. №7.

<sup>12</sup> Документ опубликован не был. Используется электронная версия документа, размещенная в справочной правовой системе «КонсультантПлюс».

Кротова В.А., поддерживавшая доводы надзорной жалобы.

Однако на практике довольно часто именно обращение прокурора в суд является наиболее действенной мерой реализации полномочий по защите прав граждан, в том числе жилищных прав.

В статье 45 ГПК РФ «Участие в деле прокурора» указываются случаи, при которых прокурор вправе обратиться в суд. В частности, закрепляется, что «прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований» (часть 1 статьи 45).

На наш взгляд, анализируя данное законодательное положение, можно выделить четыре группы случаев, при которых прокурор вправе обратиться в суд, а именно:

1) *обращение в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов лиц, которые самостоятельно защитить себя не могут* (согласно части 1 статьи 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);

2) *обращение в суд с заявлением в защиту группы особых, социально наиболее значимых прав, свобод и законных интересов граждан* (частью 1 статьи 45 ГПК РФ устанавливается, что ограничение, указанное выше относительно лиц, которые сами не могут обратиться в суд, не распространяется на заявление прокурора, основанием для которого является обращение к нему граждан о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений и иных 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);

3) *обращение в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц;*

4) *обращение в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов публично-властных субъектов – Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований).*

Как представляется, в каждой из данных групп так или иначе могут находить защиту жилищные права. Однако особого внимания заслуживает, на наш взгляд, вторая из предложенных нами групп, поскольку в рамках

данной группы прокурор вступает в процесс в защиту особых групп прав, которым государство в силу тех или иных причин придает особое значение, «удостаивает» повышенной правовой охраны, используя, в том числе такой правовой ресурс, как профессиональная защита данных прав прокурором.

Круг данных прав четко ограничен в упомянутой статье ГПК РФ и расширительному толкованию не подлежит. При этом обращает на себя внимание тот факт, что некоторые категории прав указываются обобщенным термином (например, «трудовые права», «образование»), т.е. подлежат защите целиком, другие же – только отдельными элементами, которые, по всей видимости, признаны государством наиболее важными.

Ко второй категории относятся, в частности, жилищные отношения. В перечне дел, по которым прокурор подает заявление, указываются не дела по защите служебных отношений в целом, а только по защите одной их конкретной разновидности: обеспечение права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах. Однако данная категория является, как видим, довольно узкой (например, из защиты исключены жилищные права граждан в негосударственной сфере – например, возникающие при найме жилого помещения у физического лица).

На наш взгляд, такое исключение жилищных прав из перечня наиболее защищаемых прав является не вполне верным, особенно учитывая, что наличие жилища является фундаментальной естественной потребностью человека, без которой гарантии комплекса «вторичных» социальных прав (например, права на образование) во многом теряют свою актуальность.

Представляется, что жилищные права должны быть полностью отнесены к правам, в защиту которых прокурор вправе выступать в гражданском процессе.

В связи с этим мы предлагаем усовершенствовать редакцию статьи 45 ГПК РФ, расширив перечень защищаемых прав. В частности, предлагается следующая редакция части 1 статьи 45 ГПК РФ:

**«Статья 45. Участие в деле прокурора**

1. Прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. 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, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений; жилищных отношений, в том числе в сфере обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищном фондах; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; охраны здоровья,

включая медицинскую помощь; обеспечения права на благоприятную окружающую среду; образования.

(...»

Предлагаемое в настоящей статье новшество, как представляется, способствует расширению гарантий жилищных прав граждан, а также совершенствованию правового статуса прокурора в гражданском процессе.

#### Библиография

1. Гуреева О.А. Проблемы определения правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2010. №8. С. 16-18.
2. Сергиенко А.А. Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел судами общей юрисдикции: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 12.
3. Байкин И.М. Дача заключения прокурором в гражданском процессе // Мировой судья. 2010. №7. С. 18-21.
4. Жилин Г.А. Цели гражданского судопроизводства и их реализация в суде первой инстанции. М., 2000. С. 214.
5. Байкин И.М. Вопросы ограниченного участия прокурора в гражданском процессе // «Арбитражный и гражданский процесс», 2008, №10.
6. Указание Генпрокуратуры РФ от 14.05.2009 №160/8 «Об организации работы по применению ч. 1 ст. 45 ГПК РФ» // Законность. 2009. №7.

#### References (transliteration)

1. Gureeva O.A. Problemy opredeleniya pravovogo statusa prokurora v grazhdanskom sudoproizvodstve // Arbitrazhnyy i grazhdanskiy protsess. 2010. №8. S. 16-18.
2. Sergienko A.A. Uchastie prokurora v rassmotrenii grazhdanskikh del sudami obshchey yurisdiktsii: Avtoref. dis.... kand. yurid. nauk. M., 2005. S. 12.
3. Baykin I.M. Dacha zaklyucheniya prokurorom v grazhdanskom protsesse // Mirovoy sud'ya. 2010. №7. S. 18-21.
4. Zhilin G.A. Tseli grazhdanskogo sudoproizvodstva i ikh realizatsiya v sude pervoy instantsii. M., 2000. S. 214.
5. Baykin I.M. Voprosy ogranichennogo uchastiya prokurora v grazhdanskom protsesse // «Arbitrazhnyy i grazhdanskiy protsess», 2008, №10.