

Зольников Алексей Зотович

ТРАНСФОРМАЦИЯ ГРАЖДАНСКО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

Статья посвящена исследованию вопросов процессуального положения прокурора в гражданском судопроизводстве в начале 90-х годов XX века. Автор исследует нормативные акты РСФСР, СССР и современной России, касающиеся статуса прокуратуры и прокурора, и на этой основе приходит к выводу, что в обозначенный период времени наметилась тенденция к ограничению полномочий прокурора в гражданском процессе, выражавшаяся в сужении рамок, в которых прокурор мог реализовать свои судебные права.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2013/7-1/15.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2013. № 7 (33): в 2-х ч. Ч. I. С. 70-72. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2013/7-1/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 347.963

Юридические науки

Статья посвящена исследованию вопросов процессуального положения прокурора в гражданском судопроизводстве в начале 90-х годов XX века. Автор исследует нормативные акты РСФСР, СССР и современной России, касающиеся статуса прокуратуры и прокурора, и на этой основе приходит к выводу, что в обозначенный период времени наметилась тенденция к ограничению полномочий прокурора в гражданском процессе, выражавшаяся в сужении рамок, в которых прокурор мог реализовать свои судебные права.

Ключевые слова и фразы: прокурор; надзор; суд; гражданский процесс; иск; судопроизводство.

Зольников Алексей Зотович

*Чебоксарский кооперативный институт (филиал) Российского университета кооперации
azzoln@rambler.ru*

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ГРАЖДАНСКО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ
ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД[©]**

Историко-правовое исследование вопросов процессуального положения прокурора в гражданском судопроизводстве в начале 90-х годов XX века позволяет получить представление о том, как происходило его формирование в условиях судебной реформы, постоянного изменения и дополнения гражданского процесса и что способствовало приобретению прокурором того объема прав и обязанностей, какими он обладает на современном этапе развития гражданского процессуального законодательства.

Закон СССР «О прокуратуре СССР» 1979 г. [14], действовавший немногим более 12 лет, наряду с Гражданским процессуальным кодексом РСФСР 1964 г. [4] достаточно четко определял положение прокурора в гражданском судопроизводстве, задачи и основные направления деятельности. Объем предоставленных прокурору полномочий свидетельствовал о том, что законодательство выделяло прокурора в качестве одной из основных фигур гражданского процесса, призванного обеспечивать защиту прав граждан и интересов государства.

Вместе с тем преобразования, которые начались в стране с середины 80-х годов в экономической, социальной и политической сферах общественной жизни, прекращение существования Союза ССР в 1991 г. объективно потребовали изменения и законодательства о прокуратуре.

Важным этапом в развитии процессуального статуса прокурора в гражданском судопроизводстве можно считать принятие Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации» 1992 г. [12].

Следует отметить, что в отличие от статьи 12 Гражданского процессуального кодекса РСФСР 1964 г., в соответствии с которой прокурором осуществлялся надзор за точным исполнением законов в гражданском судопроизводстве [4], новый Закон о прокуратуре не предоставлял прокурору такие полномочия. Тем самым был сделан первый шаг к ликвидации института прокурорского надзора в гражданском судопроизводстве, который представлял собой неограниченные права прокурора по проведению проверок деятельности судебных органов, начиная от соблюдения последними сроков рассмотрения гражданских дел и заканчивая надзором за законностью судебных постановлений.

Связано это было с началом реализации в стране Концепции судебной реформы, представленной Президентом РСФСР и одобренной постановлением Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. [11].

Относительно прокурорского надзора в гражданском судопроизводстве в разделе 6 Концепции судебной реформы 1991 г. отмечалось, что суд совершенно не нуждается в процессуальном надзирателе, поскольку способен лучше, беспристрастнее и точнее, чем кто бы то ни было, соблюсти все правила судопроизводства. В состязательном процессе прокурор должен участвовать как равноправная сторона [8].

Вполне закономерно, что при таком подходе к судостроительству в целом и к прокурорскому надзору в частности наметилась тенденция к изменению объема процессуальных прав прокурора в гражданском судопроизводстве. Однако нельзя не отметить, что даже А. Я. Вышинский в свое время высказывал мнение об обязанности прокурора вмешиваться в гражданские дела лишь в особо ответственных случаях – тогда, когда это вызывается интересами государства, социалистического строительства и трудящихся масс [6, с. 83].

Вместе с тем по смыслу статьи 41 Гражданского процессуального кодекса РСФСР 1964 г. для инициирования возбуждения гражданского дела судом в исковом заявлении прокурору достаточно было изложить, в чем заключается нарушение государственных или общественных интересов или прав и охраняемых законом интересов граждан. Отсутствие обоснования причин обращения прокурора в суд не являлось основанием для отказа в принятии искового заявления либо для оставления его без движения. По верному замечанию В. Н. Аргунова, прокурор мог возбудить любое гражданское дело в суде [1, с. 52]. Причем решение вопроса о необходимости предъявления иска закон оставлял на усмотрение прокурора [3, с. 65].

Следовательно, на основании статьи 41 Гражданского процессуального кодекса РСФСР 1964 г., прокурор имел право обратиться в суд с заявлением без каких-либо ограничений, тогда как в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» 1992 г. (ред. от 17 ноября 1995 г.) [13] впервые вводятся определенные условия для реализации такого полномочия.

Исходя из положений пункта 4 статьи 27 названного Закона, прокурор вправе предъявить иск в интересах гражданина, когда последний по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может сам обратиться в суд, нарушены права и свободы значительного числа граждан либо нарушение приобрело особое общественное значение [Там же].

На ведомственном уровне порядок реализации прокурором полномочий по обращению в суды с заявлениями определялся Указанием Генерального прокурора РФ от 16 ноября 1992 г. № 48/8 «Об участии прокурора в гражданском и арбитражном судопроизводстве» [15].

Прокурорам предписывалось в первую очередь обращаться в суд с исками и заявлениями в интересах социально-незащищенных категорий граждан, таких как несовершеннолетние, инвалиды, престарелые, многодетные, а также одинокие родители и др.

Тем не менее, ни введение пунктом 4 статьи 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» перечня условий для обращения прокурора в суд, ни расхождение данной нормы с положениями статьи 41 Гражданского процессуального кодекса РСФСР 1964 г. на практике не вызвали у прокуроров процессуальных трудностей и не создали препятствий для обращения в суды.

По-прежнему прокуроры при предъявлении исков руководствовались статьей 41 Гражданского процессуального кодекса РСФСР 1964 г., а суды не оставляли без движения и не отказывали в принятии таких исков. Напротив, исковая активность прокуроров даже возросла.

Об этом свидетельствует увеличение количества заявлений в интересах граждан, направленных прокурорами в суды в 1996 г., т.е. после внесения вышеназванных изменений в Закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации». В частности, в 1996 г. прокурорами предъявлено в интересах граждан 105128 исков и заявлений против 45379 – в 1995 г., то есть в 2,3 раза больше. Из рассмотренных заявлений прокуроров судами было удовлетворено почти 97% [10].

Таким образом, положения пункта 4 статьи 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» направлены в первую очередь не на регулирование процессуальных правоотношений прокурора и суда, а на определение основных задач исковой работы прокуроров. Требования времени обусловили в деятельности органов прокуратуры переориентацию, начавшуюся в 1992-1994 гг., на обеспечение строгого соблюдения прав граждан, особенно социально не защищенных, в качестве первоочередной задачи [Там же].

В отличие от права на обращение в суд, принятие нового Закона о прокуратуре не оказало существенного влияния на имевшийся объем полномочий прокурора по вступлению в процесс и участию в разбирательстве гражданских дел.

В силу пункта 3 статьи 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. 17 ноября 1995 г.) прокурор вправе вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства [13]. В данном случае положения гражданского процессуального законодательства и Закона о прокуратуре практически дублировали друг друга. Они были сформулированы законодателем таким образом, чтобы прокурор мог вступить в любое гражданское дело. Единственным отличием становится то, что в Законе о прокуратуре на первый план выходит защита прав граждан и только потом интересов общества или государства.

Однако Указание Генерального прокурора РФ от 16 ноября 1992 г. № 48/8 «Об участии прокурора в гражданском и арбитражном судопроизводстве» выделило категории гражданских дел, в судебном разбирательстве которых прокурор принимал обязательное участие. К ним относились споры о восстановлении на работе, о выселении без предоставления жилого помещения, о возмещении государством ущерба, нанесенного собственнику преступлением, об освобождении имущества от ареста, по искам граждан к средствам массовой информации о защите чести и достоинства, по жалобам на решения, действия и бездействие должностных лиц, государственных органов и общественных организаций, по делам, возбужденным по заявлению прокурора [15].

Вопрос об участии в иных гражданских делах прокурор решал самостоятельно. Выбор дела, в котором прокурор считал необходимым участвовать, определялся не только содержанием предъявленного иска. Прокурор исходил при этом и из состояния законности в районе (городе), распространенности и характера нарушения прав, сложности дела и его актуальности [9, с. 306].

Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел признавалось одним из эффективных средств, способствующих вынесению законного решения. Прокуроры участвовали практически по всем делам важнейших категорий и почти по 96% из них решения и определения выносились судами в соответствии с заключением прокурора, что свидетельствует о значимости его роли в укреплении законности [7, с. 194].

Указание Генерального прокурора РФ от 16 ноября 1992 г. № 48/8 «Об участии прокурора в гражданском и арбитражном судопроизводстве» расставило свои акценты и в вопросе опротестования незаконных судебных постановлений по гражданским делам. В приоритетном порядке прокурорам предписывалось опротестовывать незаконные решения и определения по делам, в рассмотрении которых принимал участие прокурор. По иным категориям гражданских дел прокурор также мог реализовать свое право на принесение кассационных и частных протестов, но в первую очередь – в интересах лиц, особо нуждающихся в социальной и правовой защите [15].

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на начало судебной реформы, принятие нового Закона о прокуратуре на практике не привело к ограничению полномочий прокурора, поскольку до 2003 г. гражданское процессуальное законодательство по-прежнему было достаточно гибким в данном вопросе. Как правильно отмечали В. Н. Бельдюгин и Д. В. Швейцер, прокурор являлся своеобразным блюстителем закона, а цель его участия в рассмотрении гражданских дел заключалась в содействии осуществлению задач правосудия [2, с. 13].

Вместе с тем именно в начале 90-х годов XX века в России наметилась тенденция к изменению объема процессуальных полномочий прокурора в гражданском судопроизводстве. Как на законодательном, так и на ведомственном уровне были перечислены обстоятельства, только наличие которых предоставляло прокурору право обратиться в суд с заявлением, определен перечень гражданских дел, по которым прокурор мог вступить в процесс для дачи заключения и обжаловать вынесенное решение. В последующем все это нашло воплощение в Гражданском процессуальном кодексе РФ 2002 г. [5], который по сравнению с Гражданским процессуальным кодексом РСФСР 1964 г. [4] ограничил полномочия прокурора.

Список литературы

1. **Аргунов В. Н.** Участие прокурора в гражданском процессе. М.: Издательство МГУ, 1991. 134 с.
2. **Бельдюгин В. Н., Швейцер Д. В.** Прокурор в гражданском процессе. М., 1948. 115 с.
3. **Бурмистров К. Д.** Роль прокурорского надзора в обеспечении социалистической законности. М.: Юридическая литература, 1979. 72 с.
4. **Гражданский процессуальный кодекс РСФСР:** утвержден 11 июня 1964 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407.
5. **Гражданский процессуальный кодекс РФ:** Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 2002. № 46. Ст. 4532.
6. **Клейнман А. Ф.** Сталинская Конституция и принципы диспозитивности и состязательности в гражданском процессе // Ученые записки Московского юридического института. 1939. № 1. С. 82-100.
7. **Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации»** / отв. ред. Ю. И. Скуратов. М.: Норма, 1996. 736 с.
8. **Концепция судебной реформы в РСФСР:** одобрена постановлением Верховного Совета РСФСР № 1801-1 от 24 октября 1991 г. // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.
9. **На страже советских законов** / отв. ред. Р. А. Руденко. М.: Юридическая литература, 1972. 456 с.
10. **О деятельности органов прокуратуры Российской Федерации по обеспечению надзора за законностью постановлений судов по гражданским делам в 1996 году** [Электронный ресурс]: информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 14 мая 1997 г. Доступ из СПС «Гарант».
11. **О Концепции судебной реформы в РСФСР:** Постановление Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1801-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.
12. **О прокуратуре Российской Федерации:** Закон РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.
13. **О прокуратуре Российской Федерации:** Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1-ФЗ (ред. от 17 ноября 1995 г.) // СЗРФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
14. **О прокуратуре СССР:** Закон СССР от 30 ноября 1979 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 49. Ст. 843.
15. **Об участии прокурора в гражданском и арбитражном судопроизводстве** [Электронный ресурс]: указание Генерального прокурора РФ от 16 ноября 1992 г. № 48/8. Доступ из СПС «Гарант».

TRANSFORMATION OF PROSECUTOR'S CIVIL PROCEDURAL POWERS IN POST-SOVIET PERIOD

Zol'nikov Aleksei Zotovich

*Cheboksary Cooperative Institute (Branch) of Russian University of Cooperation
azzoln@rambler.ru*

The author studies the questions of the prosecutor's procedural status in civil proceedings at the beginning of the 90s of the XXth century, researches the normative acts of the RSFSR, the USSR and modern Russia, concerning the status of the prosecutor's office and the prosecutor, and on this basis comes to the conclusion that in this period of time there was a tendency to limit the prosecutor's powers in civil procedure, which was expressed in the restriction of the framework, in which the prosecutor could realize his legal rights.

Key words and phrases: prosecutor; supervision; court; civil procedure; claim; proceedings.