

УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

Кыргызская Республика является правовым государством в котором, реализация права обеспечивается правовыми средствами, но не такое, где реализация права целиком зависит от индивидуальной воли его субъекта.

В правовом государстве охрана прав и свобод человека дело не только самой личности, но и деятельность специальных органов государств, которая может осуществить активную правозащитную функцию.

Во всяком случае, органы прокуратуры, которая вполне может справиться с этой функцией.

Произошедшие в последние годы, коренные изменения в социально экономической сфере, а также координальные преобразования в области материального и гражданского права вызвали необходимость актуализации и нового раскрытия принципов диспозитивности и состязательности в гражданском процессе. Стороны должны самостоятельно и активно защищать свои права и интересы, отвечать за совершаемые действия и их последствия на всех стадиях рассмотрения гражданских дел.

В то же время нельзя не учитывать и процессы резкого имущественного расслоения в обществе, что порождает фактическое неравенство сторон в процессе, поскольку механизм судебной защиты стал слишком дорог для большинства граждан.

Граждане сегодня практически оставлены один на один в борьбе с хорошо налаженным бюрократическим аппаратом, махинациями работодателей, монополистов торговцев и монопольных посредников, недобросовестных изготовителей, производителей и т.д. Для защиты своих законных прав ему необходима квалифицированная правовая помощь.

Оказание юридической помощи со стороны адвокатского корпуса при современных расценках за услуги возможно только для узкого круга лиц, обладающего соответствующими основными возможностями. Большинство сограждан, а в особенности социально не защищенным слоям населения - пенсионерам, инвалидам и т.д., правовая помощь юридических служб непосильна. Поэтому гражданин за защитой своих нарушенных прав вынужден обращаться в единственно доступный орган - прокуратуру.

Термин «прокуратура» происходит от латинского глагола *procurare* -заботиться. Возникновение прокуратуры как особого института, осуществляющего наблюдение за законностью, с одной стороны, и ведущего уголовное преследование за преступления, с другой стороны, относится к XII-XIV вв.

Рассматривая деятельность органов прокуратуры, имеет смысл ретроспективно остановиться на некоторых исторических и современных проблемах развития института участия прокурора в гражданском процессе, так и надзорных функций в целом. Поиск истины всегда связан с поиском исторических корней того или иного явления, его сравнения с имеющимися аналогами. Поэтому история создания какого-либо государственного органа помогает лучше понять его предназначение и место в системе других государственных образований.

При создании этого органа идея состояла отнюдь не в карательном его предназначении, а в обеспечении справедливости и законности. Так, например, предназначение прокуратуры в Греции и странах Востока состояла, во-первых, в надзоре за исполнением предписаний государственной власти, во-вторых, в поддержании обвинения в суде («ораторы»)¹.

В европейских странах впервые прокуратура возникает во Франции в XIV веке. В эту эпоху во Франции сложился особый орган государственного обвинения (в лице так называемых *officiers clu roi, avocats du roi, gens du roi*). Впоследствии на этот орган была возложена обязанность наблюдения за законностью.

Сразу же следует отметить, что Французская прокуратура была создана отнюдь не с тем предназначением, какое в нее первоначально вкладывалось. Это был сугубо обвинительный, карательный орган к тому времени сформировавшегося инквизиционного процесса и приспособлен исключительно для исполнения воли короля. В последующем, особенно после Французской революции 1789 г., деятельность прокуратуры Франции претерпела некоторые изменения, однако основное ее предназначение осталось прежним - обеспечение незыблемости держателя верховной власти в стране.

Образование прокуратуры в эпоху Петра I явилось продолжением его реформ государственного управления, в которых ведущую роль играло создание Правительствующего сената и коллегии (будущих министерств). Новые органы власти, создаваемые волею монарха, и осуществлявшие ее должностные лица во многом впитывали в себя худшие черты своих предшественников, в частности, нерадение и беспорядок в делах; волокиту в решении важных вопросов; мздоимство чиновников, в том числе высокопоставленных; казнокрадство и стяжательство в разных формах; ставшее чуть ли не нормой предпочтения личных интересов государственным. Петр I считал необходимым принятия решительных мер по борьбе с этим злом, ставшим существенным тормозом в его реформаторской деятельности.

¹ Додонов В.Н. Прокуратура в Российской Федерации и за рубежом. М. 2002.

В связи с этим он ужесточает ответственность за злоупотребления чиновников, своим указами стремится регламентировать должностные обязанности и права служилых людей. И приходит к выводу о необходимости создания аппарата, который бы следил за исполнением законов и выявлял их злостных нарушителей.

В России прокуратура появилась в 1722 г. (Указ Петра I от 12 января 1722 г.) как орган наблюдения за законностью действий должностных лиц и охраны государственных интересов. Генерал-прокурору предписывалось надзирать за законностью деятельности Сената, а в последствии - и всех иных государственных органов. При обнаружении нарушения закона он был обязан предложить исправить ошибку, а в случаях неподчинения имел право «протестовать и оное дело остановить»². Избиравшиеся Сенатом нижестоящие прокуроры осуществляли контроль за деятельностью центральных и местных учреждений, докладывали генерал-губернаторам о выявленных недостатках. Обнаружив нарушение, прокурор сначала устно предлагал устранить его, а при неподчинении устному распоряжению мог принести письменный протест в орган, нарушивший закон, а далее - соответствующую коллегии или в Сенат. Принесение протеста на незаконный акт приостанавливало его действие. Если сведения о нарушениях закона поступило к вышестоящему прокурору, то он обязан был принять меры к быстрому и правильному рассмотрению дела.

Начиная разговор об участии прокурора в гражданском судопроизводстве, следует сразу же отметить, что с изменением общей экономической ситуации, форм собственности и другими необратимыми процессами эта, некогда довольно мощная отрасль прокурорского надзора в современных условиях находится, образно выражаясь, в состоянии заката. Причина заката объективно прогнозируемого, а не спонтанного и необъяснимого. Еще в 1992 г. Прокурор КР Ч.Т.Баева внесла лично на рассмотрение парламента законопроект, предусматривающий отказ прокуратуры от участия (тогда еще надзора) в рассмотрении судом гражданских дел. И Верхний Совет республики такой закон принял. Однако Президент страны наложил на него вето и вернул обратно, после чего повторно данный вопрос уже не поднималось.

Со всей очевидностью сказанное подтверждают статистические данные. Если в России до сих пор количество рассматриваемых судами гражданских дел исчисляются миллионами, то в Кыргызстане несколькими тысячами. Причем с каждым годом явно просматриваются тенденции уменьшения практически всех основных показателей прокурорской деятельности.

Полномочия прокурора в гражданском судопроизводстве определены в Законе «О прокуратуре КР» ГПК а также в приказе Генерального прокурора КР № 6 от 9 марта 2000г. Если свести их воедино, то можно определить три основные группы.

Прокурор:

- Участвует в судебном разбирательстве по гражданским делам по первой инстанции, в апелляционном и надзорном порядке; дает заключение по вопросам, возникающим при рассмотрении дел: направляет в суд иски; совершает иные процессуальные действия предусмотренные законом;
- Вносит представления на незаконные и необоснованные решения, определения и постановления судов.
- Проверяет законность обращения к исполнению решений суда.

Прокурор, согласно приказу №6 от 9 марта 2000 г. Принимает обязательное участие в судебном разбирательстве гражданских дел если;

- такое участие предусмотрено законом (например, о лишении родительских прав, о признании гражданина умершим и т.д.)

- признано необходимым судом или вышестоящим прокурором ;
- по собственным иском заявляемым в суд;
- по делам о восстановлении на работе, высылки без предоставления другого жилого помещения;
- по делам об освобождении имущества от ареста;
- по заявлениям на действия органов государственной власти, местного самоуправления должностных лиц, ущемляющих права граждан.

По делам других категории прокурор может принимать участие исходя из актуальности общественного и социального значения (например при стихийных бедствиях катастрофах и т.д.).

При этом Генеральный прокурор обязывает по делам о восстановлении на работе и выселении принимать действенные меры со стадии подготовки дел к судебному разбирательству, к оперативному устранению во внесудебном порядке явных нарушений закона и восстановлению нарушенных трудовых и жилищных прав граждан, привлечению к материальной ответственности руководителей, виновных в незаконном увольнении. Остро реагировать на факты ущемления демократических прав и свобод граждан, предъявления необоснованных требований о выселении в судебном и административном порядке.³

Еще один важный момент, в случае возбуждения дела путем предъявления иска в порядке ст. 45. ГПК КР прокурор не занимает положение в процессе истца в материальном смысле. В отличие от истца прокурор не имеет в процессе материально - правового интереса. Его интерес заключается в обеспечении исполнения действующих законов. Она обусловлена тем, что прокурор участвует в гражданском процессе для охраны государственных интересов, защиты прав и законных интересов граждан в силу служебных полномочий, которыми он наделен как должностное лицо прокуратуры, осуществляющий от имени государства надзор за соблюдением Конституции КР и исполнением законов, действующих на территории КР.

² Гуценко К. Ф., Ковалева М.А. Правоохранительные органы: Учебник. М., 1997. С. 293.

³ Шагивалиев А.К. учебник Прокурорски надзор Кыргызской Республики г.Бишкек

Таким образом актуальность данной темы заключается в том, что участие прокурора в суде позволяет помочь, в первую очередь, социально незащищенным гражданам в борьбе за свои права, восполняя в рамках гражданского судопроизводства "фактическое неравенство" сторон в жизни.

В соответствии со ст. 45 ГПК КР. прокурор вправе обратиться в суд с иском в защиту прав, свободу и охраняемых законом интересов других лиц или неопределенного круга лиц, а также вступить в дело, рассматриваемое в суде, если этого требует охрана прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан, государственных или общественных интересов.

Иск в защиту прав, свобод и охраняемых законом интересов гражданина может быть предъявлен прокурором только лишь по просьбе заинтересованного лица.

Прокурор имеет права на предъявления иска по любому делу, подведомственному суду, при наличии правонарушения.

Иск прокурора должен предъявляться в суд лишь после того, как будут использованы иные способы воздействия на правонарушителя, даже если и это правонарушение носит злостный характер или дело имеет повышенную политическую значимость.

Колее развернутый и подробный перечень оснований для предъявления иска прокурором, предлагается А.Ф. Козловым. На первое место он ставит наличие каких - либо трудностей, препятствующих самостоятельному использованию лицом судебной защиты (болезнь, отдельное переживание и т.д.). далее специально выделяется бездействие граждан по защите своих прав и должностных лиц - по защите прав организаций, предприятий и учреждений, в результате чего существенно ущемляются их интересы.

Но это не критерии а, по существу перечень возможных ситуаций, когда прокурор должен предъявить иск причем, и здесь отсутствует какая-либо классификация. Возможна, например ситуация, когда прокурор должен предъявить иск, так как у лица имеются существенные препятствия для использования судебной защиты, и одновременно это дело имеет большую государственную и общественную значимость.

На мой взгляд следует выделить следующие основания для предъявления в суд иска прокурором:

- Необходимость защиты интересов государства, когда правонарушителями являются обе стороны правоотношения; »
- Правонарушение, носит злостный характер вследствие существенной политической и общественной значимости подлежащих защите прав и охраняемых законом интересов.

Общим и обязательным для этих оснований является условие невозможности использования иных средств воздействия на правонарушителя помимо суда.

Прокурор передает дело в суд только в том случае, если отсутствует возможность самостоятельно урегулировать спор, т.е. он должен принять меры к добровольному внесудебному порядку разрешения спора. Если же это не удалось или невозможно по каким - либо причинам, то применяются меры реагирования в порядке общего надзора. И только в том случае, если они не дали положительных результатов или применение их по каким- либо причинам невозможно, подается заявление в суд.

Рассмотрение каждого гражданского дела судом влечет определенные расходы государства, отнимает рабочее время у сторон и других участников процесса.

Между тем положительный эффект в отдельных случаях может быть достигнут путем проведения простой беседы с правонарушителем или передачей дела на рассмотрение органов общественной юрисдикции. Специфические меры прокурорского реагирования в порядке общего надзора также являются действенным средством защиты нарушенных прав. В ряде случаев с их помощью защита прав достигается в более короткие сроки, нежели путем предъявления иска в суд. Представление прокурора рассматриваются в соответствующих органах в десятидневный срок, а предписание об устранении нарушения закона немедленно (ст. 19 Закон "о прокуратуре"). Следовательно, разрешения дело в суде по иску прокурора возможно только после применения иных мер прокурорского реагирования.

Н.Г. Меркин считает, что необходим специальный перечень дел по искам, которые не могут быть предъявлены или, как правило, не предъявляются без инициативы прокурора.⁴ Иск в суд прокурором затем и предъявляется, чтобы суд разрешил дело, разобрался в возникшем споре и осуществил защиту нарушенных прав и интересов. При возбуждении дела у прокурора возникает основанное на его материалах предположение о наличии правонарушения, виновности правонарушителя и других элементах состава гражданско-правовой ответственности.

Свой вывод о необходимости возбудить гражданское дело в суде прокурор делает на основании оценки доказательств и установления юридических фактов-событий или действий, с которыми закон связывает правовые последствия. Можно предусмотреть перечень дел, имеющих важное политическое и общественное значение и особо злостных правонарушений. Перечень же юридических фактов и доказательств, являющихся основанием для правоприменения, заранее установить невозможно, так как в каждом конкретном случае они имеют индивидуально - определенный характер и устанавливаются непосредственно в процессе этой самой правоприменительной деятельности. Поэтому нельзя предусмотреть в специальном перечне или указать в законе дела, возбуждение которых обязательно для прокурора. Возбуждения дела -это уже итог определенной правоприменительной деятельности прокурора, он не может быть заранее определен или даже предсказуем.

⁴ Меркин Н.Г. Вопросы реализации прокурором, права на иск в порядке гражданского судопроизводства. Автореф. канд. Дис. Свердловск. 1974. С. 15-22.

В интересах отдельных граждан прокурор предъявляет иск, как правило, в тех случаях, когда они по состоянию здоровья, возрасту или другим уважительным причинам не могут этого сделать сами. К ним можно отнести иски о взыскании алиментов в интересах престарелых и больных людей, нетрудоспособных нуждающихся родителей. Особое значение такое средство прокурорского реагирования, как предъявления иска, имеет в случае причинения ущерба государству, государственным предприятиям, учреждениям, организациям. В этих случаях прокурор предъявляет иски к виновным в причинении ущерба, выступая в защиту интересов государственного предприятия, учреждения или организации.

Предъявления иска прокурором может стать основанием для возбуждения дело судом только тогда, когда защищаемое право соответствует тем условиям, которые образуют право на иск. При этом возможны два варианта:

- 1) иск предъявляется в интересах определенного лица;
- 2) иск предъявляется в интересах государства и законности в целом.

В первом случае необходимо учитывать все общие и специальные предпосылки права на предъявление иска применительно к субъективному праву лица, в интересах которого прокурором возбуждается дело. Во втором случае, когда иск предъявляется в интересах государства, в такой координации необходимости не возникает.

Если иск предъявляется в интересах определенного лица, суд должен известить истца о возникшем деле, о времени и месте его рассмотрения. Участия истца как субъекта спорного материального правоотношения при рассмотрении дела является существенным условием правильного разрешения дела. Невыполнение этого требования может привести к судебной ошибке.

Согласно ст. 132 ГПК КР. в исковом заявлении прокурора должны быть указаны обстоятельства, на которых основаны исковые требования, и доказательства, подтверждающие эти обстоятельства. Эти требования для прокурора имеет особо важное значение.

Прокурор не должен возбуждать дело, в исходе которого не уверен. До обращения в суд он должен тщательно проверить имеющиеся у него материалы, уяснить обстоятельства дела для себя и собрать необходимые доказательства для предъявления в суде.

Прокурор, возбудивший дело, обязан доказать те обстоятельства, на которые он ссылается в обоснование своих требований. Объяснения прокурора, в отличие от объяснений сторон, не является средством доказывания, поэтому в подтверждении каждого своего утверждения он должен представить необходимые доказательства. Правильное и быстрое рассмотрение и разрешение дела по заявлению прокурором не должно находиться в зависимости от участия истца в судебном разбирательстве. А это означает, что прокурором должно быть обеспечено доказывание всех обстоятельств по делу.

Прокурор предъявляют иски и заявления по материалам надзорных проверок, по материалам уголовных и гражданских дел. Если материалы, имеющиеся в прокуратуре, являются недостаточными для предъявления иска, прокурор может собрать дополнительные материалы, используя для этого возможности координации правоохранительных документов.

Деятельность прокурора по доказыванию обоснованности предъявленных требований не должна выходить за рамки прав, предоставляемых истцу. В то же время у прокурора имеются специфические обязанности, направленные на установление объективной истины по делу и вынесения судом законного и обоснованного решения. Прежде всего он обязан представлять доказательства, поскольку имеет практически такие же возможности по собиранию доказательств, как и суд.⁵ Исключением являются лишь такие средства доказывания, как свидетельские показания и заключения эксперта, использование которых составляет прерогативу суда.

Поскольку истцом по делу считается субъект спорного правоотношения, (ст.38 ГПК КР), прокурор не вправе распоряжаться материальным правом, в частности, он не может заключить мировое соглашение. Отказ прокурора от иска является актом распоряжения лишь процессуальным правом и не лишает истца права требовать рассмотрения дела по существу (ст. 45 ГПК КР). По этим же основаниям к прокурору нельзя предъявить встречный иск. Ответчик может предъявить встречный иск к лицу, в интересах которого прокурор предъявил иск. В этом случае прокурор, отстаивая исковые требования, дает заключение по встречному иску.

При отказе прокурора от иска дело прекращается производством лишь при условии отказа от иска заинтересованного лица. Требование заинтересованного лица должно быть разрешено в том же процессе, поскольку оно является истцом.

Не может быть основанием для прекращения дела и мировое соглашение, заключенное между сторонами в дело по иску, предъявленному прокурором.

Прокурор может предъявить любой иск, в том числе вопреки воле заинтересованного лица, если это необходимо для охраны государственных или общественных интересов или прав граждан. Поэтому сроки исковой давности по искам, предъявляемым прокурором, следует исчислять с момента, когда прокурору стало известно о нарушении права или охраняемого законом интереса.

Граждане, обращающиеся в суды, во многих случаях недовольны уровнем разрешения предъявленных исков и качеством судебных постановлений. Отсюда многочисленные жалобы в органы прокуратуры, во все государственные органы, редакции газет и журналов.

⁵ Осокина Г.Л. Иск прокурора в гражданском судопроизводстве. Автореф. канд. дис. Томск. 1980.С. 13.

Такое положение не является только следствием "застойных" времен. Практика участия прокурора в гражданском судопроизводстве, законодательство о прокурорском надзоре нуждается в совершенствовании. В правовом регулировании участие прокурора в суде по гражданским делам достаточно много "белых пятен", ряд норм гражданского процессуального законодательства требует изменений, уточнений и дополнений. Например, не определено ни гражданским процессуальным законодательством, ни законодательством о прокуратуре правовое положение прокурора на стадии возбуждения и подготовки дела, требует уточнения права и обязанности прокурора в суде первой инстанции.

Также многие ученые спорят о правовом положении прокурора при предъявлении иска. Некоторые ученые, считают, что прокурор предъявивший иск, занимает положение стороны в процессе. Другие считают, что прокурор никогда не является стороной в процессе и всегда занимает положение представителя государства, осуществляющего надзор за законностью, третьи считают прокурора, предъявившего иск, истцом только в процессуальном смысле, который одновременно выполняет и функцию надзора за законностью.

Мне кажется более правильный ответ - это прокурор занимающий положение истца в процессуальном смысле. Потому что он защищает интересы других лиц в отличии от истцов, защищающих только свои интересы. В его пользу не присуждается ничего и с него нельзя взыскать т.е. его исковое заявление не оплачивается госпошлиной.

Основная цель участие прокурора в гражданском процессе - это защита государственных и общественных интересов, прав и охраняемых законом интересов граждан.