

*Червиченко Татьяна Сергеевна,
кандидат юридических наук, доцент
доцент кафедры «теории и философии права»
Самарский государственный экономический университет
Россия, г. Самара
Смирнов П.С.,
студент
1 курс, факультета магистратуры
Самарский государственный экономический университет
Россия, г. Самара*

ОБРАЩЕНИЕ ПРОКУРОРА В ЗАЩИТУ ПРАВ, СВОБОД И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ НЕОПРЕДЕЛЕННОГО КРУГА ЛИЦ

***Аннотация:** статья посвящена изучению вопроса по обращению прокурора в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, предусмотренного статьей 45 ГПК РФ, 39 КАС РФ, а также ФЗ «О прокуратуре РФ».*

***Ключевые слова:** прокурор, неопределенный круг лиц, защита прав и законных интересов.*

***Annotation:** The article is devoted to the study of the issue of the application of the prosecutor for the protection of the rights, freedoms and legitimate interests of an uncertain circle of persons, provided for in article 45 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation, 39 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation, as well as the Federal Law "On the Prosecutor 's Office of the Russian Federation."*

***Key words:** prosecutor, uncertain circle of persons, protection of rights and legitimate interests.*

Одной из процессуальных форм защиты прокурором публичных интересов является обращение прокурора в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц. Задумываясь над закреплением именно такой формы приходим к выводу, что обращение в интересах неопределенного круга лиц, как общественно значимых, затрагивающих не частные интересы персонифицированных участников правоотношений, а интересы такого количества лиц, число которых даже предположить не возможно, в большей мере соответствует задаче защиты публичного интереса.

Обращения могут быть способом реализации указанных в статье 10 ФЗ «О прокуратуре РФ» полномочий по рассмотрению заявлений, жалоб, а также других обращений граждан, содержащих сведения о нарушении законодательства.

Существуют некоторые проблемы идентификации исков (обращений) как поданных в защиту прав, свобод и интересов неопределенного круга лиц. Существующие проблемы во многом объясняются отсутствием закрепленного в российском законодательстве единого понятия "неопределенный круг лиц". Только в порядке практического толкования закона Верховный Суд РФ в Обзоре судебной практики разъяснил, что "под неопределенным кругом лиц понимается такой круг лиц, который невозможно индивидуализировать (определить), привлечь в процесс в качестве истцов, указать в решении, а также решить вопрос о правах и обязанностях каждого из них при разрешении дела"¹. Такое толкование не полное, затрагивает один признак "неопределенности". Этот признак связан с тем, что не представляется возможным установить и идентифицировать каждое лицо, чьи права могут быть нарушены. Вместе с тем в делах о защите неопределенного круга лиц следует исходить не из гипотетической невозможности определить круг пострадавших, идентифицировать каждого, а из того, насколько круг таких лиц широк и

¹Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2004 года, утвержденный Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 23 и 30 июня 2004 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. N 11.

изменчив. Требование о защите прав неопределенного круга лиц направлено на защиту прав лиц, которые уже пострадали, и защиту прав тех, кто может в будущем оказаться в числе пострадавших. Данный подход нашел свое отражение и в позиции Верховного Суда РФ, согласно которой целью обращения общественного объединения потребителей в суд является прекращение противоправных действий изготовителя в отношении неопределенного круга потребителей в будущем.² В связи с этим по таким делам необходимо установить многочисленность пострадавших и реальную возможность увеличения их числа, т.е. существование угрозы нарушения прав неопределенного круга граждан.

Процессуальная форма обращения прокурора в защиту прав, свобод и интересов неопределенного круга лиц закреплена в процессуальном законодательстве: Гражданском процессуальном Кодексе РФ и Кодексе административного судопроизводства РФ, а также в ФЗ «О прокуратуре РФ». Обращение прокурора считается инициативной формой участия прокурора в юрисдикционном процессе.

В зависимости от расширительного или ограничительного подхода к вопросу участия прокурора в юрисдикционном процессе существует и различный взгляд на целесообразность обращения прокурора в защиту значительного числа граждан. Например, те, кто считает, что участие прокуратуры надо ограничивать, предлагают рассматривать как необходимость участия прокурора только в том случае, когда федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы контроля или местного самоуправления а) нарушают закон при нормотворческой деятельности б) не принимают предусмотренных законом мер по защите интересов общества и государства.³

Те, кто являются сторонниками расширительного подхода предполагают допустить более широкое участие прокурора в гражданском процессе за счет увеличения категорий дел, по которым участвовать может прокурор.

² Определение Верховного Суда РФ от 23 августа 2016 г. N 32-КГ16-8 // СПС "КонсультантПлюс"

³ Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Общая часть. 3-е изд. М.: Норма, 2013. С. 223 - 224; 227.

Предлагалась даже версия "правозащитной" функции прокурора. Предлагалось дополнить права прокурора в делах о банкротстве⁴; обратить внимание на ограниченность полномочий по защите интересов государства, органов местного самоуправления, организаций в арбитражном процессе⁵.

Некоторые ученые, в числе которых С.А. Халатов считают, что в обращении прокурора от своего имени в защиту неопределенного круга лиц: компенсируется отсутствие процессуальной дееспособности; отсутствие процессуального механизма защиты неопределенного круга лиц; и решается вопрос процессуальной экономии⁶.

В защиту неопределенного круга лиц прокурор обращается, например по следующим категориям дел:

о признании незаконными действий УО/УК по расходованию денежных средств собственников помещений МКД на оплату капитального ремонта;

о запрете использования жилого помещения в коммерческих целях;

о признании незаконным бездействия администрации, не принимающей мер к ремонту образовательных учреждений дошкольного образования, санаториев, стационаров

о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;

о сносе самовольной постройки и др.;

На практике применение данной формы выявляются следующие проблемы. Например, А.Р. Султанов считает, что нельзя рассматривать дела в особом производстве по исковому заявлению прокуроров.⁷ Сложности возникают с определением пределов вмешательства прокурора в дела по защите прав потребителей, когда прокурор не только требует прекратить незаконные

⁴Ершов О.Г. О необходимости прокурорского реагирования при банкротстве застройщика // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. N 11. С. 48 - 52.

⁵Гадиятова М.В., Слышкин И.Г. Проблемы эффективности участия прокурора в арбитражном процессе // Российский юридический журнал. 2013. N 4. С. 176 - 181.

⁶Халатов С.А. К вопросу о роли прокурора в рассмотрении судами гражданских дел: теория и судебная практика // Закон. 2017. N 3. С. 69 - 81.

⁷Султанов А.Р. Применение европейских стандартов в гражданском судопроизводстве на примере проблемы "экстремистских дел" // Адвокат. 2010. N 8. С. 7 - 28.

действия со стороны продавца (изготовителя), но и возмещение ущерба потребителям.

Т.В. Сахнова охарактеризовала положение прокурора в современном гражданском судопроизводстве как "компенсационной функцией".⁸ Поскольку считает, что не сформировалось другого института.

Говоря про инициативную форму участия прокурора, как считает Г.Л. Осокина, не существует ограничений в действиях по оформлению и подаче искового заявления. Прокурор пользуется всеми правами, предоставленными процессуальным законодательством.⁹

Вместе с тем, как мы уже отмечали, единообразной терминологии в отношении интересов неопределенной группы лиц не наблюдается даже в процессуальных кодексах, что вызывает многие сложности в практике обращения прокуроров при реализации данной процессуальной формы.

Е.Е. Уксусова и А. Незнамов считают, что объектом защиты интересов неопределенного круга лиц являются общие блага.¹⁰

Существует точка зрения, что между защитой интереса неопределенного круга лиц и общественного интереса много общего, но при этом они не тождественные понятия. Д.А. Туманов, «объединяющим началом» считает «невозможность персонифицирования, и подлежащие защите их однородные права».¹¹

При обращении прокурора в защиту неопределенного круга лиц необходимо отличать наличие интереса общественного от интереса, обусловленного интересами отдельных членов общества. Можно создать такую ситуацию, когда эти интересы противоречат друг другу.

⁸ Сахнова Т.В. Курс гражданского процесса. М.: Статут, 2014. С. 284 - 286.

⁹ Осокина Г.Л. Указ. соч. С. 229.

¹⁰ Уксусова Е.Е. Дела о защите неопределенного круга лиц // Российская юстиция. 1997. N 11.

¹¹ Туманов Д.А. Проблемы защиты общественного интереса в российском гражданском процессе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. N 9.

Так, например, собственники участков на берегу реки, которая периодически затапливает их землю, хотят определить для реки новое русло что, не соответствует общему благу, заключающемуся в создании благоприятной экологической обстановки.

Приведем еще один пример. Прокурор города Нска обратился в суд с иском в защиту неопределенного круга лиц к ГУЗ г. Нска с требованием провести ремонтные работы для работоспособности помещения. Суд, отказывая в принятии иска указал фактически прокурор обратился не в защиту неопределенного круга лиц, а за защитой прав и свобод определенного круга людей, каждого из них можно индивидуализировать.

Также суд отказал признать обращение прокурора обоснованным в следующей ситуации. С административным иском прокурор обратился к администрации о признании незаконным бездействия, выразившегося в не издании постановления, утверждающего административный регламент предоставления муниципальной услуги в виде отвода земельного участка для захоронения и выделение мест под захоронение, возложении обязанности по устранению допущенных нарушений. Прокурор, ссылаясь на материалы проведенной проверки соблюдения законодательства о предоставлении муниципальных услуг, и об общих принципах организации местного самоуправления свои требования в исковом заявлении указывал, что в нарушение ст. 12 Закона № 210, п. 2 ст. 25 закона «О погребении и похоронном деле» п. 22 ч. 1 ст. 14 закона № 131 администрация предоставляет услуги отвода для захоронения без соответствующего утвержденного регламента. Судом отказано в удовлетворении требования, кроме того, суд указал, что прокурор не предоставил никаких доказательств, которые бы подтверждали основание обращения с иском в указанных интересах.

Иной пример. Суд удовлетворил иск, поданный прокурором в публичных интересах о признании незаконным бездействия в соблюдении требований действующих норм и правил при эксплуатации электростанции. Поскольку

неполадки на данном объекте с особым режимом могут привести к необратимым последствиям и соответственно нарушает интерес неопределенного круга лиц.

Следовательно, интерес группы лиц и интерес неопределенного круга лиц - разные понятия.

Существует мнение, что ограничение предоставления защиты только интересам неопределенного круга лиц со стороны прокурора, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций является необоснованным сужением сферы защиты общественных (публичных) интересов. Статья 391.9 ГПК РФ, содержит более широкую формулировку "права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы".

В вопросе идентификации публичного интереса, подлежащего защите государством нормы закрепленные в кодексах разнятся в подходах, причем как по тексту, так и по сущности. Часть 3 ст. 131 ГПК РФ устанавливает требование предъявляемые к содержанию искового заявления, а именно в чем конкретно нарушаются интересы неопределенного круга лиц, указание на право, которое нарушено, указание на норму закона или иной НПА, предусматривающий способы защиты этих интересов.

Из обзора судебной практики по делам с участием прокурора в порядке статьи 45 ГПК РФ. При обращении с иском прокурор не должен указывать, что нарушение прав приобрело "особое общественное значение", либо что «нарушены права и свободы значительного числа граждан,

Как пример неправильного толкования судом, в чьих интересах обратился прокурор является вывод районного суда, который в определении отказал в принятии иска прокурора района, обратившегося в интересах неопределенного круга лиц к Муниципальному общеобразовательному учреждению о запрещении эксплуатации электрических сетей.

При отказе в принятии заявления, суд определил, что лица в интересах которых прокурор обратился, можно индивидуализировать как учащихся,

преподавателей, сотрудников. Но, при этом суд не учел, что количественный показатель указанных лиц может измениться в любой момент.

Апелляционная инстанция вывод суда о наличии определенного круга лиц, в защиту которых обратился прокурор, признала необоснованным, в связи, с чем определение нижестоящего суда было отменено.

В части 3 ст. 53 АПК РФ закреплены требования к обращению в арбитражный суд «В обращении должно быть указано, в чем заключается нарушение публичных интересов или прав и (или) законных интересов других лиц, послужившие основанием для обращения в арбитражный суд».

АПК РФ закрепляет другой подход к защите прокурором публичных интересов, при которой так же возникает потребность установления границ вмешательства государства в предпринимательскую и иную экономическую деятельность.

Примечательно то, что АПК РФ не содержит нормы о праве прокурора обратиться в суд в защиту прав, свобод и интересов неопределенного круга лиц. Статьи АПК РФ содержат нормы о праве прокурора обратиться в суд в предусмотренных АПК РФ случаях в защиту публичного интереса. При этом согласно третьему пункту Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации в Постановлении от 23 марта 2012 г. N 15 « О некоторых вопросах участия прокурора в Арбитражном процессе» прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительным ненормативного правового акта, если полагает, что оспариваемый акт не соответствует закону или иному нормативному правовому акту и нарушает права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (абзац первый части 1 статьи 52, часть 2 статьи 198 АПК РФ).¹² В своей практике арбитражные суды ссылаются на данный пункт Постановления Пленума ВАС РФ. Так в

¹² Постановлении от 23 марта 2012 г. N 15 « О некоторых вопросах участия прокурора в Арбитражном процессе» Справочно-информационный ресурс гарант.ру

Постановлении ФАС Поволжского округа от 14.11.2013 по делу №А12-8583/2013 кассационный суд указал, что согласен с выводами судов обеих инстанций на основании следующего: обращение прокурора в суд с заявлением о признании незаконным бездействия судебного пристава-исполнителя в исполнительном производстве о взыскании задолженности в пользу государственного внебюджетного фонда не противоречит абзацу 1 ч. 1 ст. 52, ч. 2 ст. 198 АПК РФ. В данном случае бездействие судебного пристава исполнителя нарушает публичные интересы, поскольку взыскание взносов в государственный внебюджетный фонд является публичной обязанностью пенсионного фонда РФ.

Прокурор обратился в суд в интересах администрации и неопределенного круга лиц с исковым заявлением, в котором просил признать недействительным заключенный договор аренды земельного участка между администрацией и З., также просил о применении последствий признания сделки недействительной в виде признания отсутствующим зарегистрированного в ЕГРН права З. на часть земельного участка. Прокурор указывал на то, что недействительность сделки следует из того, что участок земли в соответствии с генеральным планом расположен в границах территории общего пользования и не мог быть предоставлен в аренду. Также из заявления следовало, что совершенной сделкой допущено ущемление прав и законных интересов администрации, а также неопределенного круга лиц. Из Постановления Президиума ВАС РФ 12.04.2011 № 15248/10, следует, что земля в границах территории общего пользования, не может быть выделена и предоставлена по договору аренды конкретному лицу. Суд указал, что передача в пользование участка земли конкретному лицу, не допускает неограниченному кругу лиц обеспечить право пользование таким участком.

Таким образом, делаем вывод о том, что АПК РФ толкует интересы неопределенного круга лиц как публичные интересы и как интересы публично-правового образования, РФ.

Продолжим сравнительный анализ процессуальных норм по рассматриваемому вопросу.

Исходя из буквального толкования норм ГПК РФ о защите публичных интересов, защите подлежат, только те интересы, которые закреплены законодательно. А те интересы, которые имеют иную форму правового закрепления защите не подлежат. АПК РФ закрепляет более широкое определение защиты публичных интересов.

В Кодексе административного судопроизводства РФ (далее - КАС РФ), имеется неясность и непоследовательность, несмотря на то, что он является самым поздним процессуальным кодексом и на основе АПК и ГПК мог бы создать более ёмкое определение. Согласно ст. 39 КАС РФ прокурор имеет право обратиться в суд с административным иском в защиту прав, свобод и законных интересов неопределённого круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципального образования а так же в иных случаях, предусмотренных федеральными законами. Возникает вопрос о наличии публичного интереса при обращении в защиту неопределенного круга лиц и наличии публичного интереса публично-правовых образований. Союз «или», который употребляется в данной форме позволяет предположить, что законодатель не только различает интересы публично-правовых образований и интересы граждан и неопределённого круга лиц- участников административных и иных публичных правоотношений, но и предполагает их противопоставление. Что также свидетельствует о том, что интересы публично-правовых образований не тождественный публичным интересам.

Из практики судов следует, что прокурор при обращении в защиту прав, свобод и интересов неопределенного круга лиц обязан обосновать, что установить конкретный круг лиц, чьи права и законные интересы могут быть нарушены невозможно.

Так Решением по административному делу № 2А-1652/2017 Тулунского городского суда Иркутской области по административному исковому заявлению Тулунского межрайонного прокурора в защиту интересов неопределенного круга лиц и Российской Федерации к муниципальному учреждению «Администрация г.о. муниципального образования- г. Тулун» об обязанности

организации ликвидации не санкционированной свалки.¹³ Прокурор обращается в защиту неопределенного круга лиц так как определить круг лиц права и законные интересы которых могут быть нарушены в результате бездействия администрации невозможно.

В районный суд обратился Прокурор района в интересах неопределенного круга лиц к Административному ответчику Я с Административным иском заявлением (в порядке ст. 39 КАС РФ) о прекращении права управления транспортным средством мотивируя свое обращение следующим: прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц.

Обращение прокурора направлено на защиту прав и законных интересов неопределённого круга лиц, на предотвращение причинения вреда в будущем.¹⁴ Решением Красноярского районного суда административный иск удовлетворен. Приведем еще один пример, когда суд согласился с прокурором.

Районный прокурор при обращении в суд с административным иском в интересах неопределенного круга лиц. В своем обращении прокурор просил признать запрещенной в Российской Федерации информацию, размещенную в сети Интернет. Основанием для обращения являлись данные проверки прокуратурой района в сфере соблюдения природоохранного законодательства. В ходе проверки также был проведен мониторинг сети , и установлено , что на странице сайта, доступная неопределенному кругу лиц , имеется информация , распространение которой в Российской Федерации противоречит действующему законодательству, Для входа на сайт не определено каких-либо ограничений, сайт работает без регистрации , без каких либо дополнительных требований, что позволяет получать информацию , ознакомиться , копировать информацию с указанного сайте неограниченному кругу лиц . законом установлен запрет на распространение данных об изготовлении рыболовных сетей , которые являются

¹³ Решение № 2А-1652/2017 2А-1652/2017~М-1499/2017 М-1499/2017 от 21 декабря 2017 г. по делу № 2А-1652/2017 <https://sudact.ru>

¹⁴ 2-446/2018 ~ М-188/2018 krasnoiarsky--sam.sudrf.ru

запрещенными для использования в РФ. С учетом того, что размещенная на сайте информация нарушает права и интересы неопределённого круга лиц, интересы общества в сохранении благоприятной природной среды прокурор района обратился суд, действуя в интересах неопределенного круга лиц. Принимая административное исковое заявление, руководствуясь ст. 39 КАС РФ суд установил, что прокурор может обратиться в суд с указанным иском. Иск удовлетворен.

Фактически защита неопределенного круга лиц предполагает защиту прав каждого члена общества без исключения, то есть общего блага, т.е. публичного интереса. Фактически понятия интересы неопределенного круга, нацеленного на общее благо и публичные интересы во многом схожи. По сути публичный интерес это содержание рассматриваемой формы защиты прокурором прав, свобод и интересов неопределенного круга лиц.

В ч. 1. ст. 40 КАС РФ упоминается, что государственные органы, должностные лица... могут обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, публичных интересов. В этой же статье части 6, фраза «публичные интересы» не упоминаются. То ли это техническая ошибка, то ли законодатель умышленно не включил «публичные интересы» в норму, но такие «ошибки» явно не способствуют единообразию и ясности в осуществлении правосудия.

Резюмируя вышесказанное отмечаем, что существующие проблемы идентификации иска как поданного в защиту неопределенного круга лиц во многом обусловлены тем, что в российском законодательстве отсутствует понятие "неопределенный круг лиц" В порядке толкования Верховный Суд РФ в Обзоре судебной практики разъяснил, что "под неопределенным кругом лиц понимается такой круг лиц, который невозможно индивидуализировать (определить), привлечь в процесс в качестве истцов, указать в решении, а также решить вопрос о правах и обязанностях каждого из них при разрешении дела". Фактически защита неопределенного круга лиц предполагает защиту прав каждого члена общества без исключения, то есть общего блага, т. е публичного

интереса. По сути публичный интерес это содержание рассматриваемой формы защиты прокурором прав, свобод и интересов неопределенного круга лиц.

Указанные проблемы лишь часть проблем, связанных с защитой прокурором общественных (публичных) интересов неопределенного круга лиц. Насущная необходимость изменения законодательства в направлении унификации могла бы способствовать решению проблемы, возникающей из-за отсутствия единообразия правовых понятий и институтов.

Использованные источники

1. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2004 года, утвержденный Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 23 и 30 июня 2004 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. N 11.
2. Определение Верховного Суда РФ от 23 августа 2016 г. N 32-КГ16-8 // СПС "КонсультантПлюс"
3. Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Общая часть. 3-е изд. М.: Норма, 2013. С. 223 - 224; 227.
4. Ершов О.Г. О необходимости прокурорского реагирования при банкротстве застройщика // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. N 11. С. 48 - 52.
5. Гадиятова М.В., Слышкин И.Г. Проблемы эффективности участия прокурора в арбитражном процессе // Российский юридический журнал. 2013. N 4. С. 176 - 181.
6. Халатов С.А. К вопросу о роли прокурора в рассмотрении судами гражданских дел: теория и судебная практика // Закон. 2017. N 3. С. 69 - 81.
7. Султанов А.Р. Применение европейских стандартов в гражданском судопроизводстве на примере проблемы "экстремистских дел" // Адвокат. 2010. N 8. С. 7 - 28.
8. Сахнова Т.В. Курс гражданского процесса. М.: Статут, 2014. С. 284 - 286.
9. Уксусова Е.Е. Дела о защите неопределенного круга лиц // Российская юстиция. 1997. N 11.
10. Туманов Д.А. Проблемы защиты общественного интереса в российском

гражданском процессе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. N 9.

11. Постановлении от 23 марта 2012 г. N 15 « О некоторых вопросах участия прокурора в Арбитражном процессе» Справочно-информационный ресурс гарант.ру

12. Решение № 2А-1652/2017 2А-1652/2017~М-1499/2017 М-1499/2017 от 21 декабря 2017 г. по делу № 2А-1652/2017 <https://sudact.ru>

13. Решение № 2-446/2018 ~ М-188/2018 krasnoiarsky--sam.sudrf.ru