

ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРОКУРОРА В ГРАЖДАНСКОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ РОССИИ (XVIII-XXI ВВ.)

ПОГОДИН Александр Витальевич,

доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории государства и права Казанского (Приволжского) федерального университета.

E-mail: pgd13@bk.ru;

ЗОЛЬНИКОВ Алексей Зотович,

соискатель кафедры теории и истории государства и права Казанского (Приволжского) федерального университета.

E-mail: azzoln@rambler.ru

***Краткая аннотация:** в статье содержатся концептуальные положения исследования правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве Российского государства в период XVIII-XXI вв. В работе не только выделены исторические периоды становления и развития правового статуса прокурора в отечественном гражданском судопроизводстве, но и прослежены основные тенденции и закономерности его изменения, а также исследованы структура и функции правового статуса прокурора в рассмотрении судами гражданских дел.*

Article contains conceptual provisions of research of legal status of the prosecutor in civil legal proceedings of the Russian state during the 18-21st centuries. In work not only the historical periods of formation and development of legal status of the prosecutor in domestic civil legal proceedings are allocated, but also the main tendencies and regularities of his change are tracked, and also the structure and functions of legal status of the prosecutor in consideration of civil cases by courts are investigated.

***Ключевые слова:** правовой статус прокурора, гражданское судопроизводство, функции правового статуса прокурора в гражданском процессе.*

Legal status of the prosecutor, civil legal proceedings, functions of legal status of the prosecutor in civil process.

Обращение к историческим аспектам формирования правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве от образования прокуратуры и до настоящего времени необходимо для глубокого и всестороннего познания процесса того, как правовой статус прокурора формировался в условиях постоянного изменения законодательства, и что способствовало приобретению им того объема правомочий, каким прокурор обладает на современном этапе.

В разные периоды истории России гражданско-процессуальное положение прокурора находилось в постоянной динамике то в сторону расширения его полномочий, то, напротив, путем создания определенных ограничений, прокурор вытеснялся из гражданского процесса. Несмотря на это, неизменным оставалось то, что элементный состав правового статуса прокурора служил действенным правовым средством обеспечения, охраны, защиты и восстановления нарушенных прав граждан, интересов социальной группы, общества и государства. Например, обращение прокурора в суд с заявлением как элемент правового статуса (прокурора) - это наиболее эффективная мера про-

курорского воздействия для устранения нарушений закона, поскольку только судебное решение может окончательно разрешить вопрос о восстановлении нарушенных прав. Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел для дачи заключения и обжалование незаконных судебных постановлений призвано способствовать вынесению судами законных и обоснованных решений. На основе анализа исторической практики становления и развития правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве, а также практики его реализации в различные временные периоды, можно и необходимо выявить трудности, допускаемые системные просчеты, с которыми сталкивался прокурор, установить их причины в целях исключения или минимизации в настоящее время подобных ошибок как на законодательном, так и практическом уровне.

В историко-правовом исследовании необходимо не только установить хронологию фактов, но и выявить закономерности функционирования правового статуса прокурора. Поэтому, важно опделить методологию исследования. Она включает совокупность общих и специальных методов научного познания: диалектический метод исследо-

вания, формально-логический, историко-правовой, формально-юридический, сравнительно-правовой, статистический, функционально-структурный¹. С помощью функционально-структурного и логического методов были выявлены общие закономерности становления и развития как института прокуратуры, так и института участия прокурора в рассмотрении судами гражданских дел. Диалектический метод в сочетании с функционально-структурным методом познания позволил исследовать процесс изменения положения прокурора в гражданском судопроизводстве. Формально-юридический метод использован при толковании правовых актов, регламентирующих данное направление деятельности прокурора. Статистический, функционально-структурный, историко-правовой методы дали возможность выработать конкретные предложения по совершенствованию работы на современном этапе. Совокупность использования разнообразных методов и подходов в интегративном осмыслении объектно-предметной сферы, основанных на принципе историзма, значительным образом способствуют получению достоверных знаний об эволюции правового положения работников прокуратуры.²

Основные положения. 1. С момента возникновения прокуратуры в механизме Российского государства в 1722 г. и до 1775 г. происходит становление и формирование института участия прокурора в гражданском судопроизводстве. Прокурор приобрел возможность присутствовать на заседаниях судебных мест, изучать гражданские дела, получать необходимые для надзорной деятельности судебные документы, реагировать на выявленные нарушения.

2. В результате губернской реформы 1775 г. прокуратура впервые в истории российского государства получила право обращаться в суды с исками. Развивается ее правозащитное направление деятельности, поскольку если непосредст-

венно после создания прокуратуры основной функцией прокуроров стал надзор за процедурой судебного делопроизводства³, то после принятия Учреждений для управления губерний Всероссийской Империи 1775 г. им было предоставлено право предъявлять иски в интересах отдельных подданных, нуждавшихся в защите со стороны государства⁴. Поэтому совершенно справедливо С.М. Казанцев отмечал, что «Учреждение о губерниях создает прокуратуру судебную: это губернские стряпчие и прокуроры и стряпчие губернских судебных органов. Впервые появляются прокуроры, на которых возлагаются функции государственной адвокатуры»⁵. Дальнейшее развитие правозащитного направления деятельности прокуратуры в гражданском судопроизводстве происходит после образования министерства юстиции России, справедливо названного М.А. Филипповым «адвокатом не только казны, но и частных лиц»⁶.

В период от губернской реформы 1775 г. до судебной реформы Александра II были законодательно очерчены две основные формы реализации прокурорами предоставленных полномочий: во-первых, через стряпчих они выступали истцами по спорам в интересах казны и некоторых категорий частных лиц и организаций; во-вторых, осуществляли надзор за соблюдением процессуальной законности.

3. Устав гражданского судопроизводства 1864 г.⁷ строго определил категории лиц, подлежавших исковой защите со стороны прокуроров, и перечень гражданских дел, по которым прокурор имел право давать заключение в суде. Рассмотрение дела без прокурора по обязательной для его участия категории признавалось существенным нарушением и являлось поводом для отмены решения суда. Произшедшее ограничение процессуальных прав прокурора стало следствием низ-

¹ Погодин А.В. Содержание и методология теории реализации норм права // Ученые записки Казанского университета. Т. 153. Кн. 4. Гуманитарные науки. Казань: Казан. ун-т, 2011. С. 11; Он же. Принципы исследования содержания права // Ученые записки Казанского государственного университета. Сер. Гуманитарные науки. Т. 152. Кн. 4. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2010. С. 19-27.

² Степаненко Р.Ф. Теоретико-методологические проблемы общеправовой концепции маргинальности // Ученые записки Казанского государственного университета. 2011. Т. 153. Кн. 4. С. 24-35; Степаненко Р.Ф. Институциональное содержание общеправовой теории маргинальности: монография / Под. ред. О. Ю. Рыбакова. Казань: Университет управления ТИСБИ, 2015. 172 с.

³ Богословский М.М. Областная реформа Петра Великого. М.: Университетская типография, 1902. С. 196.

⁴ Учреждения для управления Губерний Всероссийской Империи от 7 ноября 1775 г. Ч. 1 // Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 1. Т. 20. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. С. 282.

⁵ Казанцев С.М. История царской прокуратуры. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского университета, 1993. С. 97-98.

⁶ Филиппов М.А. Судебная реформа в России: Судостроительство. Т. 1. Ч. 1. СПб.: Типография А. Моригеровского, 1871. С. 188.

⁷ Высочайше утвержденный Устав гражданского судопроизводства от 20 ноября 1864 г. // Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 2. Т. 39. Отд. 2. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1867. С. 306.

кого уровня квалификации прокурорских работников, отсутствия должного влияния прокуроров на осуществление правосудия, расширения процессуальной самостоятельности сторон гражданского судопроизводства и независимости суда.

4. С образованием советской прокуратуры и формированием новых правил гражданского судопроизводства прокурор получил право обратиться в суд с заявлением и вступить в гражданское дело по любым спорам. В качестве отдельного и самостоятельного правомочия (независимо от участия прокурора в деле), но вместе с тем представляющего неотъемлемую составляющую компетенции прокурора в гражданском процессе, ГПК РСФСР 1923 г.¹ выделил такое эффективное средство гражданско-правовой защиты, как опротестование прокурором незаконных судебных постановлений. Предоставление перечисленных полномочий свидетелствует о том, что советское законодательство первой половины XX в. выделяло прокурора в качестве одной из ключевых фигур гражданского процесса. Основной причиной расширения полномочий прокурора была необходимость судебной защиты интересов государства.

5. Принятый ГПК РСФСР 1964 г.² обусловил предъявление прокурорами исков и вступление в дело для дачи заключения необходимостью охраны интересов общества и государства или прав граждан. Участие прокурора в разбирательстве гражданского дела являлось обязательным, когда это было прямо предусмотрено законом или признано судом необходимым. По остальным делам прокурор вступал в процесс по собственной инициативе. Помимо исправления судебных ошибок путем опротестования незаконных решений, прокуроры обращали внимание органов юстиции на допускаемые судами нарушения в представлениях и требовали, таким образом, корректировки работы судов во внепроцессуальном порядке. По сравнению со всеми предыдущими периодами прокурор имел максимальный объем полномочий, поскольку помимо процессуальной деятельности он осуществлял еще и надзор за исполнением законодательства судами.

6. Судебная реформа 1991 г., ключевые

положения которой нашли воплощение в ГПК РФ 2002 г.³, ограничила полномочия прокурора. Как на законодательном, так и на ведомственном уровне были перечислены обстоятельства, при наличии которых прокурор имеет право обратиться в суд с заявлением; определен перечень гражданских дел, по которым прокурор мог вступить в процесс для дачи заключения и обжаловать вынесенное решение. Основанием для ограничения процессуальных прав прокурора стала организация судопроизводства на основе принципов состязательности и равноправия сторон, являвшаяся одним из основных направлений судебной реформы 90-х гг. XX в. Как пишет С.З. Женетль, «теперь статус прокурора в процессе согласно ст. 34 ГПК РФ ничем не отличается от статуса сторон по делу, третьих лиц, так как прокурор является лицом, участвующим в деле»⁴. При обращении в суд прокурор стал обязан обосновать и доказать невозможность предъявления иска самим гражданином, что создавало существенные препятствия для реализации такого полномочия, подкрепленные неоднозначной судебной практикой. Вместе с тем они создали объективные предпосылки для совершенствования механизма судебной защиты прокурором прав и свобод граждан, что было реализовано в результате внесения в 2009 г. изменений в ст. 45 ГПК РФ 2002 г. Внесенные изменения устранили существовавшие ранее процессуальные барьеры в исковой работе прокуроров.

7. Правовой статус прокурора в гражданском судопроизводстве де-юре представляет собой комплекс материально-правовых и процессуально-правовых норм, в которых закрепляются цели, принципы деятельности прокурора, полномочия и другие элементы его правового статуса. Следовательно, исходя из типов правовой деятельности, выделенных Р.В. Шагиевой⁵, участие прокурора в гражданском судопроизводстве следует отнести к материально-правовому и процессуально-правовому типу. Де-факто правовой статус прокурора ситуационно конкретен и не всегда совпадает с правовым статусом де-юре. Это связано: 1) с особенностями конкретного гражданского дела, в рассмотрении которого участвует прокурор (объектив-

¹ Гражданский процессуальный кодекс РСФСР, введенный в действие постановлением ВЦИК от 10 июля 1923 г. // СУ РСФСР. 1923. № 46-47. Ст. 478.

² Гражданский процессуальный кодекс РСФСР, утв. Законом РСФСР от 11 июня 1964 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407.

³ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

⁴ Женетль С.З. Защита интересов неограниченного круга лиц в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2011. № 5. С. 10.

⁵ Шагиева Р.В. Концепция правовой деятельности в современном обществе: Автореф. дисс. ... на соиск. докт. юрид. наук. М., 2006. С. 30.

ный фактор); 2) с профессиональными, нравственными и личными качествами конкретного прокурорского работника (субъективный фактор).

8. Правовой статус прокурора в гражданском судопроизводстве формируется с момента образования прокуратуры в Российском государстве. В историческом развитии он постоянно обновляется и совершенствуется в соответствии с динамикой развития российского государства и общества. С учетом исторической практики нормативно-правового регулирования и правоприменительной практики в структуре правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве выделяются следующие элементы: цели, задачи, принципы деятельности прокурора; процессуально-правовые и материально-правовые права и обязанности (полномочия); ограничения, запреты и наказания; поощрения; особое место занимают правовые обычаи; дополнительно выделяются обычаи корпоративной этики, соответствующие нормам профессионального кодекса этики.

9. История становления и развития правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве и в судопроизводстве в целом показывает необходимость всестороннего и детального его регулирования, поскольку он (правовой статус) выполняет исключительно важные функции. Во-первых, правовой статус прокурора содержит (должен содержать) все необходимые и достаточные для качественной деятельности прокурора легальные профессиональные инструменты и процедуры их применения (инструментальная функция). Во-вторых, он служит формально-правовым критерием определенной эффективности деятельности прокурора и одновременно средством внутреннего (в рамках конкретного процесса) и внешнего контроля со стороны специально уполномоченных субъектов (оценочная и контрольная функция). В-третьих, определяет пределы правомерного поведения прокурора, а также противодействует противоправному разрешению конфликта личного и государственно-служебного интереса (ограничительная функция). В-четвертых, правовой статус прокурора в гражданском судопроизводстве предполагает наличие у него процессуального иммунитета и, тем самым, является нормативно-правовой основой защиты прокурора (охранительная функция).

10. Проведенное историко-теоретическое исследование позволило выделить пять форм нор-

мативного регулирования правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве: 1) законодательная (процессуальные законы и иные нормативно-правовые акты Российской Федерации, регламентирующие участие прокурора в рассмотрении судами гражданских дел); 2) международно-правовая (нормы международного права и решения международных судов, касающиеся деятельности прокурора в гражданском судопроизводстве); 3) ведомственная (организационно-распорядительные документы прокуратуры); 4) судебная (разъяснения высших судебных инстанций, обязательные для субъектов правоприменения); 5) моральная, сочетающая в себе одновременно элементы как законодательной (присяга прокурора) так и ведомственной (кодекс этики прокурорского работника Российской Федерации) формы.

В заключение хотелось бы отметить, что в периодизации процесса исторического развития правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве нами выделяются шесть этапов: 1) 1722-1775 гг. от образования прокуратуры до губернской реформы 1775 г.; 2) 1775-1864 гг. от губернской реформы 1775 г. до судебной реформы Александра II; 3) 1864 г. - 20-е гг. XX в. от судебной реформы до образования советской прокуратуры; 4) 20-е гг. XX в. - начало 60-х гг. XX в. от образования советской прокуратуры до кодификации основных отраслей советского права 60-х гг. XX в.; 5) первая половина 60-х гг. XX в. - конец XX в. от принятия ГПК РСФСР 1964 г. до судебной реформы 1991 г.; 6) 90-е гг. XX в. - по настоящее время.

Исследование специфики этих этапов позволяет выявить отличительные особенности, структуру и элементы правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве, выделить его функции, в числе которых инструментальная, оценочная и контрольная, ограничительная и охранительная функции, а также обозначить формы нормативного регулирования. Поэтому результаты данного исследования в виде теоретического знания актуальны и необходимы: 1) законодателю для качественного нормативно-правового регулирования деятельности прокуратуры, а также 2) практикующему юристу, особенно тому специалисту, который осуществляет мониторинг правоприменения по обеспечению, охране и защите интересов личности, социальной группы, общества и государства в гражданском судопроизводстве.