

УДК 34     DOI: 10.14451/2.179.9

# Прокурор как субъект защиты публичных интересов в гражданском и арбитражном процессе

© 2023 **Чугурова Татьяна Викторовна**

Доцент кафедры гражданского процессуального и предпринимательского права. Самарский национальный исследовательский университет имени академика С. П. Королева.

Доцент кафедры гражданского и арбитражного процесса. Самарский государственный экономический университет, Россия, Самара.

E-mail: ChugurovaTV@yandex.ru

**Ключевые слова:** публичный интерес, интерес неопределенного круга лиц, государственный интерес, общественный интерес, процессуальные формы защиты, прокурор.

В статье рассматривается роль прокурора в цивилистическом процессе в системе процессуальных форм защиты, проводится анализ использования прокурором процессуальной формы защиты публичных интересов в российском праве на примере гражданского, арбитражного процесса, обоснована необходимость участия прокурора по делам о защите группы лиц как универсального субъекта защиты публичных интересов.

Проблема защиты общественного, публичного интереса является одной из самых значимых в настоящее время как для законодательной, так и для правоприменительной практики России.

Осмысление форм защиты групповых, коллективных, общественных интересов как в теоретическом, так и в практическом значении является предметом изучения многих авторов, в том числе тех, кто занимается исследованием процессуальных форм защиты публичных интересов [19].

К сожалению, публичный интерес как объект процессуальных форм защиты четко не определен ни в теории процессуального права, ни в законодательстве, ни в правоприменительной практике.

В свою очередь, проблема понимания процессуальной роли прокурора в гражданском и арбитражном процессе может быть решена на основе общего теоретического понимания системы процессуальных форм защиты, материально-правового содержания правовой категории «публичный интерес» [2].

В законодательстве и теории процессуального права встречается множество связанных между собой понятий, таких как: «публичный интерес», «неопределенный круг лиц», «общественный интерес», «государственный интерес», «жизненно важный интерес», «публичный порядок» и др. – легально-законодательного определения они не получили, относятся к числу научных, в связи с чем можно отметить проблему терминологии

и соотношения данных понятий. Несмотря на то, что термин «публичный интерес» закреплен в российском законодательстве, значение его до сих пор не раскрыто.

В части первой статьи 53 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации [14] указано, что в случаях, предусмотренных федеральным законом, государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы вправе обратиться в арбитражный суд в защиту публичных интересов, в части третьей, — что в обращении должно быть указано, в чем заключается нарушение публичных интересов или прав и (или) законных интересов других лиц, послужившее основанием для обращения в арбитражный суд. Согласно правовой регламентации глав 28.2 АПК РФ, 22.3 ГПК РФ [21], интересы группы лиц к публичным интересам не относятся. Думается, что в процессуальной форме защиты групповых исков публичный интерес присутствует. Не случайно Ярков В.В. отмечал «о необходимости соединения в одном иске возможностей защиты как публичных, так и частных интересов при доработке нового проекта ГПК РФ» [4]. Многими авторами эта позиция разделяется [20, с. 138–148], [32, с. 87–88], [1; 6; 29].

Согласно статье 291.11. АПК РФ, одним из оснований для отмены или изменения Судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации судебных актов в порядке кассационного производства является защита охраняемых законом публичных интересов, а в статье 308.8 АПК РФ к основаниям для отмены или изменения судебных постановлений в порядке надзора также относится нарушение прав и законных интересов неопределенного круга лиц или иных публичных интересов. Аналогичные основания закреплены в статье 390.14 ГПК РФ и в статье 391.9 ГПК РФ. При этом сама категория публичного интереса нигде в законодательстве не раскрывается.

В ч. 1 ст. 152.1 Гражданского кодекса Российской Федерации [10] указывается, что после смерти гражданина его изображение может использо-

ваться только с согласия детей и пережившего супруга, а при их отсутствии — с согласия родителей. Такое согласие не требуется, в частности, в случаях, когда использование изображения осуществляется в государственных, общественных или иных публичных интересах. Исходя из буквального толкования нормы понятие «публичные интересы» шире, включает в себя «государственные интересы», «общественные интересы».

В п. 2 ст. 168 ГК РФ говорится что сделка, нарушающая требования закона или иного правового акта и при этом посягающая на публичные интересы либо права и охраняемые законом интересы третьих лиц, ничтожна, если из закона не следует, что такая сделка оспорима или должны применяться другие последствия нарушения, не связанные с недействительностью сделки. Буквальный смысл нормы закона ничтожность сделки связывает не с любым нарушением закона, а только с тем, которое посягает на публичные интересы либо права охраняемые законом интересы третьих лиц.

Согласно п. 75 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 25 от 23 июня 2015 года «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» [20, с. 144–145], применительно к статьям 166 и 168 ГК РФ под публичными интересами, в частности, следует понимать интересы неопределенного круга лиц, обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды. Все это важнейшие составляющие конституционного строя государства, его основы, конституционно значимые ценности.

Термин «публичный интерес» также упоминается, но не раскрывается в части 5 ст. 1 Федерального закона от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» [1] процедура медиации не применяется, если затрагиваются публичные интересы.

Интерес представляет определение «жизненно

важных интересов», которое было дано в Законе РФ «О безопасности» [9], как совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства, где «жизненно важные интересы» можно рассматривать как синонимичные, однопорядковые с понятием «публичные интересы».

В целом, исходя из анализа действующего законодательства, разъяснений Постановления Пленума Верховного Суда № 25 от 23 июня 2015 года, термин «публичный интерес» следует рассматривать как общественный интерес, признанный государством.

Для более полного осмысления данной правовой конструкции следует обратиться к теоретическим разработкам в области защиты «публичного интереса». Так, Ю. А. Тихомирова отмечает, что «публичный интерес есть интерес, признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которой служит условием и гарантией ее существования и развития» [18]. А. В. Кряжков определяет публичные интересы как «юридически признанные интересы общества, находящиеся под защитой государства» [31], а С. В. Михайлов – «как интерес, присущий обществу как единому целому» [11]. К. Ю. Тотьев полагает, что публичный (общий) интерес как «жизненно необходимое состояние больших социальных групп (включая общество в целом), обязанность по реализации (достижению, сохранению и развитию) которого лежит на государстве» [25, с. 55]. В. В. Ярков под публичным интересом понимает «охраняемый законом интерес общества, на страже которого стоит государство в лице уполномоченных на это органов» [13]. Д. Н. Горшунов полагает, что «публичный интерес» – это признанный государством общественный интерес, выраженный в нормах права и обеспеченный принудительной силой государства» [16, с. 65]. В. Ф. Яковлев также отмечал, что «публичные интересы – это не столько интересы государства, сколько совокупные интересы граждан этого государства» [27, с. 19]. Е. А. Укусова отмечает, что

«защите подлежат такие охраняемые законом права, как право на благоприятную окружающую среду, право на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, право на безопасные для жизни и здоровья товары и услуги и другие права» [12].

Полагаем, что под публичным интересом следует понимать объективную категорию, направленную на сознаваемый и желаемый результат, благо, пользу общества, сохранение и развитие его субъектов, содержанием которой является потребность, носящая социальный характер, а формой выражения – общественное отношение. Однако для более точного определения публичного интереса как предмета процессуальных форм защиты необходимо использовать точные критерии. В связи с этим для определения границ понимания публичного интереса необходимо данное понятие соотносить с понятиями государственного и общественного интереса, с такими типами как право частное и публичное, с понятиями государственного интереса, интереса РФ, субъекта Федерации, муниципального образования, публичным порядком и др. Публичный интерес имеет общую сферу защиты с государственным интересом, интересом субъектов РФ, муниципальных образований; с интересом большого числа граждан, как в случае фактической и правовой неопределенности их состава, так и в случае многочисленности такой группы, а также если дело в силу иных обстоятельств имеет общественное значение.

Универсальным субъектом защиты публичных интересов следует признать прокурора. Как считала М. А. Викут – в гражданском судопроизводстве «прокурор выступает самостоятельно и независимо от других участвующих в деле лиц, поскольку его заинтересованность в процессе вытекает из его компетенции» [8], которая в свою очередь направлена на защиту публичных интересов. Это общая процессуальная форма защиты, которую можно обнаружить не только в гражданском процессе, но и в арбитражном процессе, административном, и в уголовном процессе [22, с. 8].

Термины «публичный интерес» и «интерес неопределенного круга лиц» соотносятся как материально-правовое и процессуально-правовое понятие [28, с. 42]. Если публичный интерес — это понятие материального права, обозначающее, что то или иное действие, правоотношение лежат в сфере, безразличной обществу, в сфере публичного права, то правовой институт иска в защиту неопределенного круга лиц — «процессуально-правовое понятие, оно должно определять только вид процессуального обращения и вид судопроизводства, также он может вытекать из норм публичного и из норм частного права» [7, с. 55] (ст. 40 КАС РФ [17, с. 15], ст. 45 ГПК РФ, ст. 52 АПК РФ). Процессуальное законодательство предоставляет прокурору возможность осуществлять защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц в гражданском процессе на основании ст. 45 ГПК РФ в исковом производстве, как разновидности процессуальных форм защиты публичных интересов. Также следует отметить, что прокурор, защищая интересы определенного лица, когда лицо по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности, другим уважительным причинам не в состоянии само себя защитить, когда обращается с заявлением 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; дает заключение по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью (ст. 45 ГПК РФ) и в др. случаях, предусмотренных законом, защищая тем самым конституционные ценности, осуществляет также защиту публичных интересов, которая проявляется в надлежащей защите интересов частного лица.

Не в этом ли наивысший публичный интерес? Не случайно профессор Е. В. Васьковский говорил о том, что «государству не должно быть безразлично осуществление частно-правового порядка, уплатит ли Иванов свой долг Петрову, внесет ли наниматель деньги домовладельцу Григорьеву и т. д.» [23, с. 33]. Данную форму защиты прокурором также можно отнести к защите «публичного интереса».

Особый интерес также представляет теоретическая возможность участия прокурора в рамках новой формы защиты в российском праве, по делам о защите группы лиц, предусмотренной нормами главы 22.3 ГПК РФ.

В ч. 4 ст. 244.20 ГПК РФ указано, что в установленных федеральными законами случаях в защиту прав и законных интересов группы лиц также могут обратиться орган, организация и гражданин, не являющиеся членами этой группы лиц. На сегодняшний день федеральным законом органы прокуратуры не наделены правом на предъявление иска в порядке гл. 22.3 ГПК РФ. Тем не менее заявления о необходимости участия прокурора по групповому иску указывались неоднократно.

Так, Е. Токарева предложила законодательно закрепить возможность защиты прокурором прав и законных интересов значительного числа граждан (многочисленной группы лиц, состав которой можно определить и персонифицировать). Такое предложение обосновано тем, что защитой определенного круга лиц может быть определена защита публичного интереса, поскольку при массовом нарушении частных прав такой конфликт становится безразличным для государства в силу его общесоциального резонанса приобретает отпечаток публичности [26]. По мнению Е. Артамоновой, необходимо расширить сферу применения прокурором иска в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц, включив в нее защиту прав многочисленной, но количественно определенной группы лиц [5]. Также Т. Сушина предлагает включить в материальное и процессуальное законодательство механизм предъявления прокурором

иска в защиту определенного круга лиц применительно к ситуации нарушения прав большой группы участников долевого строительства многоквартирного дома [24, с. 595]. Несмотря на то, что такая группа является определенной, совокупность частных интересов членов этой группы не должна быть безразличной для государства, поскольку приобретает оттенок публичности.

Также представляет интерес предложение Т. А. Литвиновой отойти от критерия массовости при решении вопроса о возможности наделения прокурора полномочием инициировать судебное производство в защиту группы лиц и предоставить ему право на предъявление иска в том числе в защиту нескольких лиц без условия об обязательном для них обращении с заявлением к прокурору [15].

Потенциальная теоретическая возможность защиты интересов персонифицированной группы лиц отражена в п. 4 ст. 27, п. 3 ст. 35 Закона «О Прокуратуре Российской Федерации» [30]. Тем не менее предложения правоприменительной практики не должны противоречить процессуальному законодательству, специальным нормам ГПК РФ, АПК РФ.

К сожалению, вопрос об отграничении неопределенного круга лиц от определенного не нашел разрешения ни в теории, ни в практике, поэтому одинаковые по своей сути требования имеют разную правоприменительную практику:

в одних случаях суды утверждают, что у прокурора нет полномочий на предъявление иска в защиту определенного круга лиц, в других случаях – рассматривают такие иски по существу [3]. В частности, возможно использование групповых исков при защите прав дольщиков при строительстве многоквартирных домов, при оказании услуг ЖКХ, при оказании услуг в образовании, при специальной оценке условий труда и пр.

В целом разрешить данную ситуацию можно с помощью внесения изменений в действующее законодательство, разъяснений Постановления Пленума Верховного суда РФ о наделении прокурора правом подачи иска в защиту не только неопределенного круга лиц, но и определенного круга лиц без обращения с данным требованием к прокурору, этими лицами. Предусмотреть процессуальные особенности механизма защиты неопределенного круга лиц: особенности доказывания, вынесения решения, исполнения решения по данной категории дел. Прокурора следует признать универсальным субъектом защиты публичных интересов.

В целом, проблема понимания процессуальной роли прокурора может быть решена на основе общего теоретического понимания материального правового содержания категории публичного интереса и общей системы процессуальных форм его защиты.

### Библиографический список

1. Аболонин Г. О. Групповые иски. – М., 2001.
2. Анаева Е. А., Ланг П. П. Прокурорско-надзорный процесс как особая процедура в юридическом процессе // Вопросы экономики и права. – 2016. – № 92. – С. 25–30.
3. Апелляционное определение Пермского краевого суда от 14 ноября 2016 г. по делу N 33-13754/2016. – (Дата обр. 01.05.2023).
4. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ. – (Дата обр. 01.05.2023).
5. Артамонова Е. М. Защита прокурором прав и законных интересов неопределенного круга лиц в гражданском судопроизводстве [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Артамонова Екатерина Михайловна. – М., 2004. – 198 с.
6. Батаева Н. С. Необходимо ввести институт группового иска // Российская юстиция. – 1998. – № 10. – С. 43–45.
7. Вукот М. А. Гражданский процесс России : Учебник. – М. : Юристъ, 2005.
8. Горшунов Д. Н. Нормы частного права и их реализация [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Горшунов Денис Николаевич. – Казань : Казанский государственный университет им. В. И. Ульянова-Ленина, 2003. – 219 с.
9. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ: [ред. от 14.04.2023]: [с изм. и доп., вступ. в силу с 28.04.2023]. – (Дата обр. 01.05.2023).
10. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ: [ред. от 14.04.2023]: [с изм. от 26.04.2023]. – (Дата обр. 01.05.2023).

11. Закон РФ «О безопасности» от 05.03.1992 N 2446-1. – (Дата обр. 01.05.2023).
12. Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. В. В. Яркова. – М., 2003.
13. Кряжков А. В. Публичный интерес: предмет, понятие, виды, защита // Государство право. – 10. С. 91–99.
14. Ланг П. П., Лошкарев А. В., Обухова Е. А. Органы прокураторы как субъекты административно-деликтных правоотношений // Институциональная трансформация правовой среды в условиях цифровизации экономики : Материалы VII Международного научно-инновационного форума «Как выжить в цифровую эпоху?», Самара, 22–26 апреля 2019 года. Том Часть 1. – Самара : Самарский государственный экономический университет, 2019. – С. 188–192.
15. Литвинова Т. А. Проблемные вопросы реализации прокурором исковой защиты прав и законных интересов определенного круга лиц (группы лиц) // Законность. – 2021. – № 10. – С. 16–20.
16. Михайлов С. В. Категория интереса в российском гражданском праве. – М., 2002.
17. Павлушина А. А. Теория юридического процесса и практика процессуального регулирования / под ред. В. М. Ведяхина. – Самара : Самарская государственная экономическая академия, 2005.
18. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 N 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации». – (Дата обр. 01.05.2023).
19. Процессуальное право: общее и частное : учебное пособие / П. П. Ланг [и др.]. – Самара : Самарский государственный экономический университет, 2020.
20. Решетникова И. В., Ярков В. В. Гражданское право и гражданский процесс в современной России. – М., 1999.
21. Росляков А. А., Ланг П. П., Лошкарев А. В. Первые итоги действия КАС РФ для современного отечественного административного судопроизводства // Российская наука: актуальные исследования и разработки : Сборник научных статей VII Всероссийской научно-практической конференции. В 2-х частях, Самара, 07 марта 2019 года / Редколлегия: Г.Р. Хасаев, С.И. Ашмарина [и др.]. Часть 2. – Самара : Самарский государственный экономический университет, 2019. – С. 476–479.
22. Российское государство и право на рубеже тысячелетий (Всероссийская научная конференция) // Государство и право. – 2000. – № 7.
23. Рязановский В. А. Единство процесса. – М., 1996.
24. Сушина Т. Е. Прокурорский надзор за исполнением законов об участии граждан в долевом строительстве жилья : сборник методических материалов. – М., 2010.
25. Тихомиров Ю. А. Публичное право : Учебник. – М. : БЕК, 1995. – 496 с.
26. Токарева Е. В. Защита прокурором публичного интереса в гражданском процессе [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.15 / Токарева Елена Владимировна. – СПб. : Санкт-Петербургский государственный университет, 2014. – 215 с.
27. Тотьев К. Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // Государство и право. – 2002. – № 9.
28. Уксусова Е. А. Дела о защите неопределенного круга лиц // Российская юстиция. – 1997. – № 11.
29. Улетова Г. Д., Громыко С. В. Международная Научно-практическая конференция «Защита прав и законных интересов граждан и организаций» // Арбитражный и гражданский процесс. – 2002. – № 11. – С. 37–39.
30. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 N 2202-1: [ред. от 29.12.2022]: [с изм. и доп., вступ. в силу с 09.01.2023]. – (Дата обр. 01.05.2023).
31. Федеральный закон от 27.07.2010 N 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» [ред. от 26.07.2019]. – (Дата обр. 01.05.2023).
32. Чугурова Т. В. Процессуальные формы защиты публичных интересов в российском праве [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Чугурова Татьяна Викторовна. – Самара, 2007. – 216 с.