



Юдин Андрей Владимирович

Yudin Andrey Vladimirovich

заведующий кафедрой гражданского процессуального и предпринимательского права юридического института Самарского университета, профессор кафедры арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук

Head of Department of Civil Procedural and Business Law, Faculty of Law of the Samara University, Professor of the Arbitration Process Department of the Saratov state law Academy, Doctoral degree in law

E-mail: udin77@mail.ru

УДК 343.16

**ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ПРОКУРОРА
СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ПРОКУРАТУР В
ГРАЖДАНСКОМ, АДМИНИСТРАТИВНОМ И
АРБИТРАЖНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ
PROCEDURAL STATUS OF THE PROSECUTOR OF
SPECIALIZED PROSECUTOR'S OFFICES IN CIVIL,
ADMINISTRATIVE AND ARBITRATION PROCEEDINGS**

Ключевые слова: специализированный прокурор, транспортный прокурор, специализированная прокуратура.

Keywords: specialized prosecutor, transport prosecutor, specialized prosecutor's office.

В статье рассматриваются особенности правового положения прокурора специализированных прокуратур применительно к гражданскому процессу и административному судопроизводству, не сводимые к общим проблемам определения правового положения прокурора в данных видах процесса. Автор приходит к выводу, что существующая модель регулирования является недостаточно определенной в части закрепления статуса специализированного прокурора. Конкретизация статуса специализированного прокурора в процессуальных кодексах важна не с точки зрения распределения должностных обязанностей прокуроров прокуратур различных видов и уровней – эти вопросы могут быть решены и путем ведомственного нормотворчества, – а с позиций определения

права конкретного специализированного прокурора на обращение или на участие в суде по гражданскому, административному делу или по экономическому спору.

The article considers the features of the legal status of the prosecutor of specialized prosecutor's offices in relation to civil procedure and administrative proceedings, which are not reducible to the general problems of determining the legal status of the prosecutor in these types of proceedings. The author comes to the conclusion that the existing regulatory model is insufficiently defined in terms of securing the status of a specialized prosecutor. The specification of the status of a specialized prosecutor in the procedural codes is important not from the point of view of the distribution of official duties of prosecutors of prosecutor's offices of various types and levels – these issues can also be resolved through departmental rule – making-but from the standpoint of determining the right of a particular specialized prosecutor to appeal or to participate in court in a civil, administrative case or an economic dispute.

В настоящее время рассмотрение гражданских, административных дел и экономических споров регулируется тремя процессуальными кодексами – Гражданским процессуальным кодексом РФ (далее – ГПК РФ), Кодексом административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ) и Арбитражным процессуальным кодексом РФ (далее – АПК РФ), которые достаточно дифференцированно применяются к рассмотрению перечисленных разновидностей дел (так, например, если арбитражные суды при рассмотрении дел, возникающих из публично-правовых отношений, руководствуются АПК РФ, то суды общей юрисдикции при рассмотрении дел административного судопроизводства уже не могут руководствоваться нормами ГПК РФ).

Такое многообразие кодексов не способствует стабильности процессуально-правового регулирования, что проявляется в избрании разных подходов к регулированию одних и тех же правоотношений; показательным в этом плане является закрепление правового положения прокурора в судопроизводстве, в частности возникающая отсюда неопределенность процессуально-правового положения специализированного прокурора.

Так, ГПК РФ в ст. 45 закрепляет правовое положение *прокурора*, не конкретизируя каким-либо образом его положение в служебной иерархии. В ст. 52 АПК РФ содержится более точное указание

на Генерального прокурора РФ, заместителя Генерального прокурора РФ, прокурора субъекта РФ, заместителя прокурора субъекта РФ, а также на приравненных к ним прокуроров или их заместителей. В ст. 39 КАС РФ содержится еще конкретное указание, и, помимо должностных лиц прокуратуры, упомянутых в АПК РФ, добавляется указание на прокурора города, района и приравненных к ним прокуроров.

Несмотря на более или менее удовлетворительную конкретизацию статуса прокурора, следует признать, что существующая модель регулирования является недостаточно определенной, по крайней мере, в части закрепления статуса специализированного прокурора. В первую очередь, такая конкретизация в процессуальных кодексах важна не с точки зрения распределения должностных обязанностей прокуроров прокуратур различных видов и уровней – эти вопросы могут быть решены и путем ведомственного нормотворчества, – а с позиций определения права конкретного прокурора на обращение или на участие в суде по гражданскому, административному делу или по экономическому спору.

Федеральный закон от 17.01.1992 №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее по тексту – Закон о прокуратуре), описывая систему прокуратуры РФ, устанавливает, что ее составляют Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры (ч. 1 ст. 11).

Ст. 54 Закона о прокуратуре, специально посвященная раскрытию содержащихся в законе наименований, понимает под *прокурором* «Генерального прокурора РФ, его советников, старших помощников, помощников и помощников по особым поручениям, заместителей Генерального прокурора РФ, их помощников по особым поручениям, заместителей, старших помощников и помощников Главного военного прокурора, всех нижестоящих прокуроров, их заместителей, помощников прокуроров по особым поручениям, старших помощников и помощников прокуроров, старших прокуроров и прокуроров управлений и отделов, действующих в пределах своей компетенции».

В абзаце 2 п. 9 Постановления Пленума Верховного Суда РФ №16 от 22.06.2021 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующих производство в суде апелляционной инстанции» на основе данной нормы в системном толковании с нормой ст. 45 ГПК РФ предлагается понимание «прокурора, участвующего в деле», однако указание на специализированного прокурора оно в себя не включает.

В норме ст. 54 Закона о прокуратуре предлагается отдельное определение *специализированного прокурора* – это «военные прокуроры, прокуроры транспортных, природоохранных и других специализированных прокуратур».

Получается, что понятие «специализированного прокурора» отчасти противопоставлено понятию «прокурора», поскольку при определении последнего Закон о прокуратуре не упоминает специализированного прокурора, если не считать только общего указания на «всех нижестоящих прокуроров».

Как известно, подходы ученых к определению правового положения прокурора в судопроизводстве очень разнообразны: встречается позиционирование прокурора как «представителя государства», «правозаступника», «стороны», «истца в процессуальном смысле», прокурора (в смысле обозначения его процессуального статуса) и другие подходы¹³.

Обращение к доктринальным подходам и анализ нормативных положений позволяют высказать следующие суждения, направленные на совершенствование процессуально-правовой регламентации положения специализированного прокурора в судопроизводстве.

¹³ См. по данной проблеме: *Чечот Д.М.* Участники гражданского процесса. М., 1960. С. 178; *Банченко-Любимова К.С.* Участие прокурора в суде первой и второй инстанции по гражданским делам. М., 1963. С. 11; *Шакарян М.С.* Субъекты советского гражданского процессуального права. М., 1970. С. 190–191; *Викут М.А.* Стороны – основные лица искового производства. Приводится по: М.А. Викут – 60 лет научно-педагогической деятельности. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007. С.46–47; *Ченцов Н.В.* Проблемы защиты государственных интересов в гражданском судопроизводстве. Томск: Изд-во Томского университета, 1989. С.99; *Аргунов В.Н.* Участие прокурора в гражданском процессе. М.: Изд-во МГУ, 1991. С.115–124; *Ференс-Сороцкий А.А.* Участие прокурора в гражданском процессе // *Гражданский процесс. Учебник.* Издание второе, переработанное и дополненное / Под ред. В.А. Мусина, Н.А. Чечиной, Д.М. Чечота. М.: «ПРОСПЕКТ», 1998. С.90 и др.

1. Участие в гражданском процессе специализированного прокурора возможно не иначе как путем расширительного толкования термина «прокурор», содержащегося в ст. 45 ГПК РФ и в ст. 54 Закона о прокуратуре, что делает уместным предложение относительно большей конкретизации его статуса в гражданском процессуальном законе.

2. В нормативных положениях КАС РФ и АПК РФ право специализированного прокурора на участие в процессе закрепляется путем указания на «приравненного» прокурора или заместителя, однако «*приравненность*» – это указание не на специализацию прокурора, а на уровень прокурора, наделенного правом на обращение. В этом отношении более точным представляется указание сначала на «специализацию» прокурора, а затем на уровень («приравненность») прокурора.

3. Прокурор специализированной прокуратуры обладает самостоятельной компетенцией в части обращения в суд или в арбитражный суд с учетом предмета осуществляемого им надзора. Закрепление его права на обращение путем указания на «приравненность» (КАС РФ, АПК РФ), хотя и воспроизводит систему понятий, предлагаемых Законом о прокуратуре, и служит неким приемом законодательной техники, порождает впечатление о производности права специализированного прокурора на обращение от права прокурора территориальных прокуратур. Отсутствие такого указания в ГПК РФ еще более усиливает подобное впечатление.

Между тем процессуальное право на обращение специализированного прокурора в суд или в арбитражный суд имеет самостоятельный и автономный характер, служит продолжением его компетенции в осуществлении надзора в той или иной сфере отношений.

4. Объединение и смешение компетенций различных прокуратур в процессуальном законе затрудняет восприятие нормативных положений и не способствует определенности в установлении компетенции судов.

Так, например, в ст. 39 КАС РФ устанавливается, что правом обращения наделены «*прокурор субъекта Российской Федерации, заместитель прокурора субъекта Российской Федерации и приравненные к ним прокуроры и их заместители – в верховный суд*

республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа, окружной (флотский) военный суд, гарнизонный военный суд, районный суд; прокурор города, района и приравненные к ним прокуроры – в гарнизонный военный суд, районный суд». Указание на военный суд было бы уместным, если оно коррелировало бы праву на обращение военного прокурора; по отношению же ко всем приравненным прокуратурам в целом такое указание становится не очень понятным.

5. Указание специального закона не способствует уяснению положения специализированного прокурора, поскольку норма ст. 54 Закона о прокуратуре в части разъяснения термина «прокурор» в приведенном нами выше узком значении непосредственно отсылает к норме ч. 3 ст. 1 Закона о прокуратуре, где сказано, что «прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации участвуют в рассмотрении дел судами, арбитражными судами». Разъяснение термина «специализированный прокурор» аналогичной отсылки не содержит.

Полномочия прокурора по обращению в суд и по участию в судебном заседании, закрепленные в ст. 35 Закона о прокуратуре, имеют отсылочный к процессуальному законодательству характер, которое, как уже было отмечено, не содержит ответов на поставленные вопросы.

Все это актуализирует задачу усиления внутрисистемной связи норм специального закона, а также синхронизации положений специального закона и процессуальных кодексов.

6. Отмеченные недостатки в части закрепления правового положения прокурора специализированных прокуратур отчасти компенсируются ведомственным нормотворчеством. Все приказы Генерального прокурора РФ, посвященные участию прокурора в гражданском, административном, арбитражном судопроизводстве, так или иначе содержат упоминание о специализированном прокуроре в контексте его права на обращение в суд. Считая такой подход, безусловно, правильным, отметим, что нормы процессуального права могут содержаться в нормативно-правовых актах не ниже уровня федерального закона (ч. 1 ст. 1 ГПК РФ, ч. 2 ст. 3 АПК РФ, ч. 1 ст. 2 КАС РФ).

7. Имеющиеся приказы оперируют различными терминами применительно к праву прокурора специализированной прокуратуры на обращение в суд, что еще раз свидетельствует о необходимости процессуально-правовой регламентации данных отношений.

Приказ Генерального прокурора РФ от 11.01.2021 №2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве», Приказ Генерального прокурора РФ от 10.07.2017 №475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве», Приказ Генерального прокурора РФ от 26.04.2012 №181 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе» называют специализированных прокуроров; Приказ Генерального прокурора РФ от 02.12.2003 №51 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском судопроизводстве» – специализированных прокуроров, а также их заместителей; Приказ Генерального прокурора РФ от 05.01.1997 №1 «Об участии прокурора в гражданском судопроизводстве» – транспортных и иных специализированных прокуроров; Приказ Генерального прокурора РФ от 07.07.2017 №473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве» – прокуроров специализированных прокуратур, их заместителей; Приказ Генерального прокурора РФ от 25.05.2012 №223 «Об обеспечении участия прокуроров в арбитражном процессе», Приказ Генерального прокурора РФ от 05.06.2003 №20 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве», Приказ Генерального прокурора РФ от 24.10.1996 №59 «О задачах органов прокуратуры по реализации полномочий в арбитражном процессе», Приказ Генерального прокурора РФ от 01.08.1995 №41 «О задачах органов прокуратуры по реализации полномочий в арбитражном процессе» – иных специализированных прокуроров. Таким образом, в приказах можно встретить в равной мере упоминание о специализированных прокурорах и их заместителях, что также не способствует единообразному пониманию и определению субъекта, наделенного правом обращения в суд.

8. Определение процессуального положения прокурора специализированной прокуратуры в контексте наличия у него права на обращение в суд в порядке гражданского, арбитражного и административного судопроизводства важно также с позиций

разграничения компетенции прокуроров территориальных и специализированных прокуратур. Решение указанной задачи важно не столько с позиций ведомственного разграничения полномочий органов прокуратуры, сколько с позиций *определения процессуального права конкретного прокурора на обращение в суд.*

Само по себе указание на должность прокурора и на его положение в иерархии органов прокуратуры (прокурор города, района, субъекта и т.д.) не решает данной задачи; право прокурора на обращение связывается, прежде всего, с предметом его надзора; разделение прокуратур на виды предопределено особым предметом прокурорского надзора.

Отсутствие определенных критериев для обращения размывает полномочия прокурора, хотя бы такие полномочия и явствовало из его принадлежности к тому или иному элементу системы органов прокуратуры (ч. 1 ст. 11 Закона о прокуратуре). Так, логично предположить, что военный, транспортный, экологический прокуроры не будут обращаться в суд по предмету, не относящемуся к их надзору, однако нельзя исключать (как и при часто встречающихся коллизиях судебной компетенции) вероятность пересечения, наложения, дублирования предметов их надзора, что приведет к неопределенности наличия у прокурора права на обращение.

Стоит предположить, что сторонам процесса (другим лицам, участвующим в деле) безразлично, может ли быть данный процесс с их участием инициирован конкретным прокурором или может ли конкретный прокурор вступить в него на последующих стадиях. Отрицательный ответ на первый вопрос может означать для ответчика прекращение производства, что следует отнести к серьезным ресурсам его защиты против иска; во втором случае право прокурора на участие в деле в зависимости от поддержки им позиции истца или ответчика, хотя формально и не предопределяет вынесения судом решения в пользу такой стороны, и не рассматривается в качестве посягательства на принцип равноправия, с фактической стороны не позволяет отрицать приобретения такой стороной мощной государственной юридической поддержки. Таким образом, четкое определение компетенции конкретного прокурора на обращение по конкретному спору служит задаче

претворения принципа правовой определенности в судопроизводство.

Попытка разграничения полномочий территориальных и специализированных прокуроров отчасти предпринята Приказом Генерального прокурора РФ от 12.10.2007 №167 «Об организации взаимодействия территориальных и транспортных прокуроров при реализации полномочий в гражданском и арбитражном процессе», однако данный правовой акт направлен более на решение вопросов взаимозаменяемости прокуроров по предъявленным искам (заявлениям), преодоления несогласия в позициях по состоявшемуся обращению в суд и на решение других организационных вопросов.

Критерии для обращения прокурора в суд в гражданском, арбитражном, административном судопроизводстве, сводящиеся к указанию на конкретные категории дел с той или иной степенью детализации, к указанию на качества субъекта, в защиту которого допускается обращение, могут быть спроецированы на предмет любого вида специализированного прокурорского надзора – транспортного, экологического и пр. Следовательно, закрепление правового положения специализированного прокурора не требует ревизии уже имеющихся в законе критериев, хотя, разумеется, законодатель не лишен права предусмотреть специфику и допустимость обращения в суд специализированного прокурора по той или иной категории дел (о чем более подробно будет сказано далее), например, предусмотреть право транспортного прокурора обращаться в суд с требованиями об обеспечении транспортной безопасности. Вполне достаточным будет указание на то, что территориальный и специализированный прокурор *наделены правом обращения в суд по предмету своего надзора*.

9. Недостаточно четкое и полное закрепление процессуальных полномочий специализированного прокурора приводит к тому, что может ощущаться дефицит правовых оснований для обращения в суд либо их чрезмерная абстрактность. Так, например, в практике транспортных прокуратур распространены предъявляемые в суд требования об обязанности уполномоченных лиц устранить нарушения при содержании объектов транспортной инфраструктуры путем совершения определенных действий; провести сертифика-

цию технических средств обеспечения транспортной безопасности; утвердить планы обеспечения транспортной безопасности и др. Соответствующие обращения мотивированы необходимостью защиты неопределенного круга лиц, что само по себе правильно, однако предоставление специализированному прокурору права на обращение в суд по предметной области его надзора – являлось бы более точным юридическим средством.

10. Следствием отмеченной тенденции недостаточности полномочий специализированного прокурора является вынужденный перенос дел, относящихся к компетенции арбитражного суда, в суды общей юрисдикции.

Так, по требованию Сызранского транспортного прокурора, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, было признано незаконным «бездействие Администрации г.о. Сызрань, выразившееся в непринятии мер по устранению нарушений требований федерального законодательства, направленного на создание безопасной работы железнодорожного транспорта и перемещения пешеходов под путепроводом по ул. Московская г. Сызрани». Администрация городского округа Сызрань была обязана «устранить следующие нарушения при содержании объекта путепровод по ул. Московская г. Сызрани: оголение закладных деталей перильного ограждения (существует угроза обрушения перильного ограждения на железнодорожные пути и контактный провод); разрушение бетона подферменных блоков; разрушение бетона ригелей опор с оголением рабочей и распределительной арматуры; разрушение бетона консолей пролетных строений; разрушение торцов тротуарных плит; горизонтальные и вертикальные трещины по всем ригелям опор; вертикальная наклонная трещина, проходящая через 2/3 боковой поверхности стойки опоры длиной более 3,5 м, раскрытием более 1 мм, многочисленные горизонтальные, вертикальные трещины по всем опорам; мачты освещения установлены в нарушение ОСТ 32.120-98 «Нормы искусственного освещения объектов железнодорожного транспорта» (под анкера мачт выдалбливались отверстия в главных несущих балках); сплошная коррозия опорных частей пролетных строений» (апелляционное определение Самарского областного суда от 06.07.2018 по делу №33-7574/2018).

По требованиям Куйбышевского транспортного прокурора г. Самары к ООО «Самарское речное пассажирское предприятие», ответчик был обязан в течение месяца со дня вступления в силу решения суда: представить в Федеральное агентство морского и речного транспорта планы обеспечения транспортной безопасности понтонов 49, 381, 384, 411, 859, 869, 920, 930, дебаркадеров 139, 243, 311, 366, 388, 480, 634, 665 и обеспечить их утверждение; провести сертификацию технических средств обеспечения транспортной безопасности «системы и средства сигнализации, контроля доступа, досмотра, видеонаблюдения, аудио- и видеозаписи, связи, оповещения, сбора, обработки, приема и передачи информации, предназначенные для использования на Объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах в целях обеспечения транспортной безопасности» (апелляционное определение Самарского областного суда от 28.03.2019 по делу №33-3640/2019).

По другому делу были удовлетворены требования Сызранского транспортного прокурора в интересах неопределенного круга лиц к ОАО «Российские железные дороги» в лице филиала Центральной дирекции по тепловодоснабжению о понуждении устранить нарушения законодательства о пожарной безопасности. ОАО «Российские железные дороги» в лице филиала Центральной дирекции по тепловодоснабжению обязывалось к устранению нарушения законодательства о пожарной безопасности в здании котельной ППС ст. Сызрань Сызранского территориального участка Куйбышевской дирекции по тепловодоснабжению – структурного подразделения Центральной дирекции по тепловодоснабжению – филиала ОАО «Российские железные дороги» путем выполнения ряда перечисленных в решении мероприятий (апелляционное определение Самарского областного суда от 30.05.2016 №33-5211/2016).

Все перечисленные дела, несмотря на то, что ответчиками по ним являлись юридические лица или органы власти, рассматривались судами общей юрисдикции, поскольку АПК РФ не допускает обращение и участие прокурора по исковым делам иным, чем оспаривание сделок и истребование государственного и муниципального имущества.