

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)  
АКАДЕМИИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Н. А. ВАСИЛЬЧИКОВА**

**УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА  
В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ  
ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ ДЕЛ**

*Учебное пособие*



Санкт-Петербург  
2008

УДК 347.9  
ББК 67.410  
В19

### *Рецензенты*

*А. Н. КУЗБАГАРОВ, начальник кафедры гражданского права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юридических наук, профессор.*

*Д. Е. АЛЕХИН, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Санкт-Петербургского института внешнеэкономических связей, экономики и права, кандидат юридических наук.*

#### **Васильчикова, Н. А.**

В19

Участие прокурора в гражданском процессе по отдельным категориям дел : учебное пособие / Н. А. Васильчикова. — СПб. : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2008. — 60 с.

УДК 347.9  
ББК 67.410

В учебном пособии рассматриваются формы участия прокурора в деле в суде первой инстанции, процессуальный порядок рассмотрения и разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений, с использованием материалов судебно-прокурорской практики. При подготовке пособия учтены изменения и дополнения, внесенные в гражданское процессуальное законодательство, по состоянию на 1 сентября 2008 года.

Пособие предназначено для использования в учебном процессе подготовки и повышения квалификации прокурорских работников.



Санкт-Петербургский  
юридический  
институт (филиал)  
Академии  
Генеральной  
прокуратуры  
Российской  
Федерации,  
2008

# **1. ФОРМЫ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА В ДЕЛЕ**

## *в суде первой инстанции*

Действующее гражданское процессуальное законодательство предусматривает две формы участия прокурора в деле в суде первой инстанции:

обращение с заявлением в суд в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц;

вступление в начавшийся процесс для дачи заключения по делу.

Перечисленные формы участия прокурора в деле были известны и ранее действовавшему законодательству. Вместе с тем по ГПК РСФСР 1964 года прокурор, обратившийся с заявлением в суд, как процессуальный истец давал еще и заключение по делу. Такое положение прокурора в деле нарушало один из принципов гражданского процессуального права — принцип равноправия сторон.

ГПК РФ 2002 года имевшее место нарушение принципа равноправия сторон устранил, закрепив в ч. 3 ст. 190 правило о том, что в судебных прениях прокурор выступает первым.

### **1.1. Обращение с заявлением суд**

Одной из функций прокуратуры является участие прокурора в рассмотрении судами гражданских дел. В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>1</sup> прямо указано, что в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших (ч. 4 ст. 27).

---

<sup>1</sup> См.: О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон в ред. Федерального закона от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ с изм. и доп.

ГПК РФ с учетом вышеуказанного положения определяет, что прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Правовые основания обращения прокурора с заявлением в суд предусмотрены и некоторыми отраслевыми нормативно-правовыми актами. Так, ч. 3 ст. 73 Семейного кодекса РФ к числу лиц, обладающих правом на обращение с иском в суд об ограничении в родительских правах, относит прокурора. Семейный кодекс РФ предоставляет также прокурору право на предъявление иска о лишении родительских прав (ст. 70).

Принимая во внимание, что в порядке искового производства судами рассматривается большинство гражданских дел, данная форма участия прокурора в деле будет изложена применительно к обращению его в суд с иском с заявлением.

Неисковые дела возбуждаются в суде по общим правилам искового производства с учетом особенностей, предусмотренных процессуальными нормами.

При реализации прокурором права на обращение в суд должны быть соблюдены определенные условия, которые в теории процессуального права называют предпосылками осуществления права на обращение в суд за судебной защитой, и сам порядок обращения в суд, получившие закрепление в гражданском процессуальном законодательстве Российской Федерации (ст.ст. 131, 132, 134, 135, 136 ГПК РФ).

## **ПРЕДПОСЫЛКИ ПРАВА НА ОБРАЩЕНИЕ В СУД**

1. При обращении с заявлением в суд прежде всего должны быть соблюдены правила разграничения подведомственности дел.

Суды общей юрисдикции рассматривают дела о защите прав, свобод и охраняемых законом интересов, за исключением тех, которые отнесены законами к подведомственности Конституционного Суда РФ и арбитражных судов. ГПК РФ (чч. 1, 2 ст. 22) содержит примерный перечень дел, отнесенных к подведомственности судов общей юрисдикции. Поэтому суды могут рассматривать и другие иски по спорам, вытекающим из иных правоотношений.

При разграничении подведомственности дел между судами общей юрисдикции и арбитражными судами применяются два критерия: характер спора и субъектный состав участников спора. Экономические споры и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской или иной экономической деятельности, возникающие из гражданских, административных и иных публичных правоотношений, с участием юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, а в случаях, предусмотренных АПК РФ и иными федеральными законами, с участием Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, образований, не имеющих статуса юридического лица, и граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя, в том числе с участием иностранных лиц, подведомственны арбитражным судам (ст.ст. 27, 29 АПК РФ)<sup>2</sup>.

По общему правилу критерии, применяемые при разграничении подведомственности дел между судами общей юрисдикции и арбитражными судами, применяются в совокупности. Вместе с тем имеют место исключения из общего правила. Так, ст. 33 АПК РФ закрепляет перечень дел, подведомственных арбитражным судам независимо от субъектного состава участников спора<sup>3</sup>.

Как правило, вопросы, связанные с разграничением подведомственности дел судам общей юрисдикции и арбитражным судам, возникают при обращении прокурора в защиту интересов неопределенного круга лиц. Например, прокурор Советского района г. Новосибирска в порядке ч. 1 ст. 45 ГПК РФ в интересах неопределенного круга лиц обратился с иском к ООО «Краномонтаж» о прекращении деятельности автозаправочной станции в водоохранной зоне в связи с нарушением природоохранного законодательства. Прокурор просил суд обязать ООО «Краномонтаж» прекратить деятельность автозаправочной станции. Прокурору было отказано в принятии искового заявления в связи с тем, что спор не подлежит рассмотрению и разрешению в по-

---

<sup>2</sup> См.: О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 9 декабря 2002 г. № 11. П. 2.

<sup>3</sup> См.: Там же. Пп. 5—9.

рядке гражданского судопроизводства. Определение суда первой инстанции было обжаловано, однако кассационная инстанция, а впоследствии и суд надзорной инстанции согласились с вынесенными определениями. Не согласился с судебными постановлениями только заместитель Генерального прокурора РФ и внес представление в Верховный Суд РФ об их пересмотре. В результате вынесенные по делу судебные постановления были отменены и заявление прокурора направлено в суд первой инстанции для решения вопроса о его принятии к производству.

Какие доводы были приведены? В указанном случае спор возник из экологических правоотношений и прокурор обратился в суд в защиту прав неопределенного круга лиц на благоприятную окружающую среду. Неопределенный круг лиц включает в себя физических лиц, которые не являются участниками предпринимательской или иной экономической деятельности. Сторонами в споре выступают граждане Российской Федерации и юридическое лицо, и, исходя из субъектного состава участников, возникший конфликт должен рассматриваться судом общей юрисдикции<sup>4</sup>.

Критерием разграничения подведомственности дел между судами общей юрисдикции и третейскими судами является наличие третейского соглашения сторон. Оспаривание решений третейских судов и выдача исполнительных листов на их принудительное исполнение осуществляются в порядке глав 46, 47 ГПК РФ. Отказ в выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда не препятствует обращению сторон третейского разбирательства за разрешением такого спора в суд общей юрисдикции, если основаниями отказа явились:

недействительность третейского соглашения;  
принятие решения по спору, не предусмотренному третейским соглашением, либо не подпадающему под его условия, либо содержащему постановления по вопросам, не охватываемым третейским соглашением (ч. 4 ст. 427 ГПК РФ).

Разграничение подведомственности дел между судами общей юрисдикции и Конституционным Судом РФ касается только дел об оспаривании нормативных правовых актов. Общее правило разграничения подведомственности закреплено в ч. 3 ст. 251

---

<sup>4</sup> См.: Из практики прокурорского надзора по гражданским делам // Законность. 2007. № 2.

ГПК РФ. Оно заключается в том, что судам общей юрисдикции не подведомственны дела об оспаривании нормативных правовых актов, проверка которых отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ. При применении данного правила следует исходить из того, что проверка нормативного правового акта на соответствие Конституции РФ осуществляется Конституционным Судом РФ, а на соответствие федеральному закону или нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, чем оспариваемый, — судом общей юрисдикции.

2. При принятии заявления к производству суд проверяет наличие у прокурора права на обращение в суд в защиту прав, свобод и охраняемых законом интересов других лиц. Данное право в силу п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ может быть предоставлено только ГПК РФ и иными федеральными законами. В большинстве случаев суды отказывают в принятии заявления прокурора по такому основанию, поскольку обращение прокурора в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина возможно только при наличии уважительных причин (состояние здоровья, возраст, недееспособность гражданина и др.). Перечень уважительных причин законодатель оставил открытым, и право их оценки принадлежит суду.

Судебная практика свидетельствует о том, что суды признают уважительными причинами преклонный возраст, недееспособность, отдаленность места проживания от места нахождения суда и отсутствие возможности оплатить проезд, юридическая неграмотность, невозможность оплатить услуги адвоката в связи с тяжелым материальным положением, зависимость от работодателя, наличие на иждивении несовершеннолетних детей.

Только в 2007 году прокурорами было предъявлено в суды более 450 тысяч исков в защиту прав граждан, законные интересы которых нарушались неправомерными действиями (бездействием) должностных лиц. Это иски в защиту трудовых прав граждан, пенсионных и иных социальных прав, прав потребителей, в интересах несовершеннолетних, о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью<sup>5</sup>.

Генеральная прокуратура РФ данному направлению деятель-

---

<sup>5</sup> См.: Роль и место прокуратуры в системе государственных органов Российской Федерации / Академия Генеральной прокуратуры РФ. М., 2008. С. 72.

ности уделяет пристальное внимание. На активное использование полномочий, установленных ст. 45 ГПК РФ, в случаях выявления нарушений прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным уважительным причинам не может лично отстаивать в суде свои права и свободы, указывается в ведомственных актах Генеральной прокуратуры РФ<sup>6</sup>.

По действующему законодательству прокурор вправе обращаться с иском в суд и в защиту неопределенного круга лиц. Например, предъявлять в суды иски о признании действий продавцов (изготовителей, исполнителей) противоправными в отношении неопределенного круга потребителей и прекращении таких действий (ст. 46 Закона РФ «О защите прав потребителей»<sup>7</sup>); о защите избирательных прав неопределенного круга избирателей, отразив в заявлении «что он действует в интересах избирателей, не поддерживающих кандидата N, индивидуализация которых невозможна, поскольку нарушит тайну голосования, а также избирателей, которые по уважительным причинам не могут обратиться в суд самостоятельно»<sup>8</sup>. Понятие «значительное число граждан», закрепленное в п. 4 ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», не равнозначно понятию «неопределенный круг лиц».

В литературе справедливо отмечается, что значительное число граждан — это всегда определенная группа лиц. Каждое такое лицо должно быть указано в исковом заявлении и привлекаться судом для участия в процессе в качестве истца.

Неопределенный же круг лиц — это круг лиц, которых невозможно индивидуализировать и соответственно разрешить вопрос о правах и обязанностях каждого из них<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> См.: Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: Приказ Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195. П. 12.

<sup>7</sup> См.: О защите прав потребителей: Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 с изм. и доп.

<sup>8</sup> См.: Степанов И. Защита избирательных прав неопределенного круга лиц // Законность. 2007. № 7.

<sup>9</sup> См.: Алиева И. Д. Защита гражданских прав прокурорами и иными уполномоченными органами. М., 2006. С. 31; Жуйков В. М. ГПК РФ: порядок введения в действие // Российская юстиция. 2003. № 2.



Прокурор не наделен правом на обращение с заявлением в суд в защиту интересов организации. В ряде регионов прокуроры предъявляют иски в интересах Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, хотя, по сути, речь идет о защите интересов организаций. Например, по заявлениям прокуроров выдаются судебные приказы о взыскании задолженности по квартплате, налоговым платежам.

Отсутствие разъяснений Пленума Верховного Суда РФ о том, что следует понимать под интересами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, приводит к тому, что суды отказывают прокурорам в принятии исковых заявлений в интересах юридических лиц независимо от формы собственности и доли государства в их уставном капитале<sup>10</sup>.

На практике возникал вопрос и о праве прокурора на обращение в суд с заявлением в защиту интересов внебюджетных фондов (Пенсионного фонда, Фонда обязательного медицинского страхования), являющихся юридическими лицами.

Поскольку собственником средств, направляемых в Пенсионный фонд РФ, является государство, то на основании ч. 1 ст. 45 ГПК РФ прокурор вправе обратиться с заявлением в суд в защиту его нарушенных имущественных и иных прав и законных интересов.

Относительно Фонда обязательного медицинского страхования следует исходить из того, что он реализует государственную политику в области обязательного медицинского страхования граждан, составной части государственного социального страхования, его средства являются федеральной собственностью и при их расходовании, например, на лечение потерпевшего от преступления затрагиваются интересы Российской Федерации, поэтому прокурор в силу ч. 1 ст. 45 ГПК РФ имеет право обратиться в суд с заявлением о взыскании с виновных денежных средств в пользу государства в лице Фонда обязательного медицинского страхования<sup>11</sup>.

В связи с этим заслуживает внимания мнение Н. Г. Меркина,

---

<sup>10</sup> См.: Алиева И. Д. Указ. соч. С. 32.

<sup>11</sup> См.: Практика применения Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: Практическое пособие / Под ред. В. М. Жуйкова. М., 2007. Вопрос 84.

что государственный интерес может быть не только непосредственным, но и опосредованным. Например, прокурор обращается с исковым заявлением в интересах государственного предприятия, учреждения, а также акционерного общества, в котором значительна доля государственного имущества<sup>12</sup>.

3. Перед обращением в суд прокурору необходимо выяснить, нет ли вступивших в законную силу решения суда по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям, определения суда о прекращении производства по делу в связи с принятием отказа истца от иска или утверждения мирового соглашения сторон, решения третейского суда, принятого по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям.

Отсутствие рассмотренных предпосылок осуществления прокурором права на обращение в суд за судебной защитой при обращении в суд общей юрисдикции влечет за собой отказ в принятии искового заявления.

В арбитражном процессе отсутствие таких предпосылок влечет оставление искового заявления без движения и его возвращение (ст.ст. 128, 129 АПК РФ).

### ***Порядок подачи искового заявления***

При обращении прокурора с заявлением в суд должен быть соблюден порядок предъявления иска. Процессуально-правовыми последствиями его несоблюдения могут быть оставление заявления без движения (ст. 136 ГПК РФ) и возвращение заявления (ст. 135 ГПК РФ).

К основаниям оставления заявления без движения относится несоблюдение требований ст. 131 ГПК РФ (к форме и содержанию искового заявления) и ст. 132 ГПК РФ (к перечню документов, прилагаемых к исковому заявлению).

Процессуальный закон помимо общих требований к содержанию искового заявления предусматривает для прокурора и дополнительные. В частности, при обращении в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в защиту прав, свобод и законных инте-

---

<sup>12</sup> См.: Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации / Под ред. В. И. Радченко. М., 2003. С. 104.

ресов неопределенного круга лиц в заявлении прокурора должно быть указано, в чем конкретно заключаются их интересы, какое право нарушено, а также должна содержаться ссылка на закон или иной нормативный правовой акт, предусматривающие способы защиты этих интересов.

При обращении в защиту законных интересов гражданина в заявлении должно содержаться обоснование невозможности предъявления иска самим гражданином (ч. 3 ст. 131 ГПК РФ). Комментируя ст. 131 ГПК РФ, некоторые авторы отмечают, что ч. 3 данной статьи предусматривает обязанность прокурора в случае обращения в защиту законных интересов гражданина обосновать невозможность предъявления иска самим гражданином. При этом прокурор не обязан представлять доказательства недееспособности гражданина, его возраста и т. д., а должен лишь указать на это в заявлении, что будет в дальнейшем подтверждено в судебном заседании<sup>13</sup>.

На практике довольно часто встречаются случаи, когда суд оставляет заявление без движения по той причине, что прокурор не представил доказательства в подтверждение невозможности самого гражданина обратиться в суд. Следует заметить, что в информационном письме Генеральной прокуратуры РФ «О некоторых вопросах участия прокурора в гражданском процессе, связанных с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» от 27 января 2003 г. № 8-15-2003 указано на необходимость представления доказательств, подтверждающих невозможность самостоятельного обращения, с приложением копий документов. По нашему мнению, данные положения Письма не корреспондируют с нормами ГПК РФ. В статье 132 ГПК РФ сказано только о представлении документов, подтверждающих обстоятельства, на которых истец основывает свои требования, а ч. 3 ст. 131 ГПК РФ, как уже отмечалось, предусматривает такой реквизит искового заявления, как «...обоснование невозможности предъявления иска самим гражданином». Следовательно, на основании Федерального закона «О введении в действие Гражданского процессуального ко-

---

<sup>13</sup> См.: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: Постатейный комментарий. / Под ред. П. В. Крашенинникова. М., 2003. С. 246.

декса Российской Федерации»<sup>14</sup> положения Письма Генеральной прокуратуры РФ не должны применяться. В этой связи отсутствие доказательств, подтверждающих невозможность самостоятельного обращения в суд, не может являться основанием для оставления заявления без движения.

При оставлении искового заявления без движения судом назначается разумный срок для устранения недостатков. Данный вид процессуальных сроков, в отличие от сроков, установленных законом, может продлеваться по ходатайству заинтересованного лица, что следует учитывать, когда возникает вопрос о пропуске срока исковой давности. Например, на момент обращения с заявлением в суд срок исковой давности не был пропущен. Исковое заявление было оставлено без движения, и в срок, назначенный судом, заинтересованное лицо не уложились. Последствия — исковое заявление возвращается, но лицо имеет право на повторное обращение в суд. И уже повторное обращение в суд может быть связано с пропуском срока исковой давности.

К числу документов, прилагаемых к исковому заявлению, процессуальный закон относит документы, подтверждающие основание иска, т. е. обстоятельства, на которых основаны исковые требования. Из буквального толкования норм ст. 132 ГПК РФ следует, что на истце не лежит обязанность приложить все документы, подтверждающие обстоятельства, на которых основываются исковые требования. Необходимые для рассмотрения дела доказательства, не представленные на момент подачи искового заявления, могут быть представлены позднее. Однако в судебной практике встречаются случаи необоснованного оставления искового заявления без движения, а также его возвращения. Если к исковому заявлению приложен хотя бы один документ, подтверждающий обстоятельства по делу, суд не должен оставлять иск без движения, а в последующем возвращать исковое заявление, так как процессуальный закон содержит механизм, позволяющий восполнить недостатки искового заявления в данной части<sup>15</sup>.

Таким образом, суд вправе оставить заявление без движения

---

<sup>14</sup> См.: О введении в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 137-ФЗ. Ст. 4.

<sup>15</sup> См.: Абонова О. В. Проблемы реализации права на обращение за судебной защитой в гражданском и арбитражном процессе // Закон. 2006. № 11.

только в случае нарушения требований ст.ст. 131, 132 ГПК РФ, перечень которых является исчерпывающим.

Порядок предъявления иска включает в себя и соблюдение требований ст. 135 ГПК РФ, согласно которой судья возвращает исковое заявление, если:

1) истцом не соблюден досудебный порядок урегулирования спора;

2) дело неподсудно данному суду;

3) исковое заявление подано недееспособным лицом;

4) *в производстве этого или другого суда или третейского суда имеется дело по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям;*

5) до вынесения определения суда о принятии искового заявления к производству от истца поступило заявление о возвращении искового заявления;

б) исковое заявление не подписано или исковое заявление подписано и подано лицом, не имеющим полномочий на его подписание и предъявление в суд.

*По нашему мнению, применительно к обращению прокурора с заявлением в суд имеют практическое значение два основания для возвращения искового заявления. Это несоблюдение досудебного порядка урегулирования спора и неподписание искового заявления или подписание и подача заявления лицом, не имеющим таких полномочий.*

Обязательного соблюдения досудебного порядка урегулирования споров, если такой порядок предусмотрен законом или договором, требуют положения Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, в частности, ст.ст. 131, 132, 135 ГПК РФ.

Следует обратить внимание на то, что соблюдение досудебного порядка урегулирования споров обязательно не только в случаях, когда такой порядок предусмотрен непосредственно федеральным законом. Федеральный закон может содержать отсылочную норму, предусматривающую, что претензионный или иной досудебный порядок урегулирования определенной категории споров регламентируется подзаконным правовым актом, например постановлением Правительства РФ или актом федерального органа исполнительной власти, осуществляющего руководство определенной отраслью или сферой управления. Поэтому

в случаях, когда досудебный порядок урегулирования споров регламентирован подзаконным правовым актом при условии, что такая возможность прямо предусмотрена федеральным законом, для обращения в суд или арбитражный суд необходимо соблюдение указанного порядка.

В остальных случаях (если досудебный порядок не предусмотрен договором) спор может быть передан на рассмотрение суда без соблюдения данного порядка. Это возможно даже в тех случаях, когда досудебный порядок предусмотрен для конкретной категории споров подзаконным правовым актом, требования которого не основаны на соответствующей уполномочивающей норме федерального закона<sup>16</sup>.

По смыслу норм ГПК РФ досудебным может являться не только претензионный, но и иной порядок урегулирования споров, который может быть предусмотрен как договором, так и федеральным законом.

В некоторых случаях федеральные законы в императивном порядке закрепляют ту или иную форму досудебного порядка урегулирования спорных правоотношений. Так, Трудовой кодекс РФ закрепляет такую форму досудебного урегулирования большинства трудовых споров, как обращение в комиссию по трудовым спорам (ст.ст. 382, 385 ТК РФ), ГК РФ (ч. 2 ст. 462) предусматривает, что требование об изменении или расторжении договора может быть заявлено стороной в суд только после получения отказа от другой стороны на предложения изменить или расторгнуть договор либо неполучение ответа в срок.

В связи с вышеизложенным возникает вопрос: требуется ли соблюдение досудебного порядка урегулирования спора прокурором? Ответ неоднозначен<sup>17</sup>. Как представляется, необходимость соблюдения досудебного порядка находится в зависимости от того, в защиту прав и интересов каких лиц (ч. 1 ст. 45 ГПК РФ) обращается прокурор. Правило о досудебном порядке разрешения спора должно распространяться на прокурора только при предъявлении им иска в защиту прав и законных интересов гражданина. И здесь следует исходить из того, что прокурор не яв-

---

<sup>16</sup> См.: Исковые заявления и претензии / Под ред. М. Ю. Тихомирова. 3-е изд. М., 2005.

<sup>17</sup> См.: Аргунов В. Н. Участие прокурора в гражданском процессе. М., 1991. С. 122—123.

ляется субъектом спорного материального правоотношения, стороной в деле. Не случайно ч. 2 ст. 38 ГПК РФ закрепляет обязанность суда известить лицо, чьи права и интересы защищает прокурор, о начатом процессе. И это лицо участвует в процессе в качестве истца, а прокурор — в качестве процессуального истца.

«Если же дело представляет публичный интерес, — отмечает М. С. Шакарян, — в нем нет субъекта материального правоотношения (определенного истца), прокурор не должен соблюдать внесудебный порядок урегулирования спора, поскольку не является стороной в нем»<sup>18</sup>.

Подписание и подача заявления лицом, не имеющим таких полномочий, как основание возвращения искового заявления также встречается в судебно-прокурорской практике. Если исковое заявление подписано лицом, временно исполняющим обязанности прокурора, то к заявлению необходимо приложить копию приказа о назначении его исполняющим обязанности прокурора. При применении рассматриваемого основания для возвращения искового заявления суды обращают внимание на временные рамки оформления и подачи искового заявления. Например, заявление оформлено и подписано исполняющим обязанности прокурора, который на момент подачи заявления в суд уже не исполняет обязанности прокурора. Для суда имеет значение дата подачи заявления, а не его оформления (ст. 136 ГПК РФ).

Итак, порядок обращения с заявлением в суд предусмотрен законом, и его несоблюдение влечет за собой, в частности, возвращение заявления, что не препятствует повторному обращению в суд.

## **1.2. Дача заключения по делу**

Вопрос об участии прокурора в гражданском процессе в форме дачи заключения по делу является дискуссионным. С точки зрения ряда процессуалистов, должна иметь место только одна форма участия прокурора в процессе — посредством обращения с заявлением в суд в защиту прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан по их просьбе, неопределенного круга лиц

---

<sup>18</sup> См.: Гражданское процессуальное право: Учебник / Под ред. М. С. Шакарян. М., 2005. С. 94.

или в интересах государства<sup>19</sup>. Вряд ли с этим можно согласиться. Участие прокурора в процессе, как отмечается в литературе, служит дополнительной гарантией вынесения судом законного решения, является благом для настоящего правосудия, для лиц, отстаивающих свои права в суде, и отказываться от этого блага по меньшей мере неразумно<sup>20</sup>.

Несмотря на всю актуальность данного вопроса, законодатель не оставил за судом права привлекать к участию в рассмотрении дела прокурора, как это имело место ранее, когда суды привлекали прокурора к рассмотрению наиболее сложных категорий дел путем вынесения определения о привлечении прокурора к участию в деле.

ГПК РФ (ч. 3 ст. 45) предусматривает вступление прокурора в процесс и дачу им заключения по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также в иных случаях, установленных ГПК РФ и иными федеральными законами.

В силу закона прокурор должен принимать участие при рассмотрении следующих категорий дел:

- о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (ст. 259 ГПК РФ);

- о признании гражданина безвестно отсутствующим или объявлении гражданина умершим (ст. 278 ГПК РФ);

- о признании гражданина недееспособным, об ограничении гражданина в дееспособности, об ограничении или лишении несовершеннолетнего в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет права самостоятельно распоряжаться своими доходами (ст. 284 ГПК РФ);

- об оспаривании нормативных правовых актов (ст. 252 ГПК РФ);

- об объявлении несовершеннолетнего полностью дееспособ-

---

<sup>19</sup> См.: Жуйков В. М. Проблемы гражданского процессуального права. М., 2001. С. 78; Синюков В. А. Гражданское судопроизводство в военных судах России ( на примере рассмотрения жалоб военнослужащих на неправомерные действия военного командования): Дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 163.

<sup>20</sup> См.: Власов А. А. Актуальные проблемы участия прокурора в гражданском процессе // Принципы гражданского процессуального права и их реализация в проекте ГПК РФ: Материалы второй научно-практической конференции. Тверь, 2000. С. 11.



ным (ст. 288 ГПК РФ);

о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар или о продлении срока принудительной госпитализации гражданина, страдающего психическим расстройством (ст. 304 ГПК РФ);

о лишении родительских прав (ст. 70 Семейного кодекса РФ);

о восстановлении в родительских правах (ст. 72 Семейного кодекса РФ);

об ограничении родительских прав (ст. 73 Семейного кодекса РФ);

об отмене усыновления (ст. 140 Семейного кодекса РФ) и др.

Таким образом, приобретение прокурором статуса лица, участвующего в деле, связано со вступлением в процесс. Некоторые авторы полагают, что вступление в процесс прокурора должно оформляться определением суда как это делается при вступлении в процесс третьих лиц, как заявляющих, так и не заявляющих самостоятельные требования относительно предмета спора<sup>21</sup>. Прокурор, не проявивший процессуальной активности по вступлению в процесс, не является, по их мнению, лицом, участвующим в деле, и не обладает правами и обязанностями такого лица<sup>22</sup>. Однако Верховный Суд РФ занимает несколько иную позицию. Она нашла свое отражение в п. 19 постановления Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» от 20 января 2003 г. № 2, где говорится, что право принести представление в суд второй и надзорной инстанций на судебное постановление признается за прокурором, если он участвовал в деле. Таким правом прокурор обладает независимо от того, явился ли он в заседание суда первой инстанции. Аналогичная позиция изложена и в ведомственных актах Генеральной прокуратуры РФ<sup>23</sup>. Разделяя позицию Верховного Суда РФ в данном вопросе, считаем, что важ-

---

<sup>21</sup> См.: Моисеев С. В. Несколько слов об участии прокурора в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2003. № 8. С. 17.

<sup>22</sup> См.: Там же.

<sup>23</sup> См., например: О некоторых вопросах участия прокурора в гражданском процессе, связанных с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 27 января 2003 г. № 8-15-2003.

ное значение здесь имеет надлежащее извещение прокурора о времени и месте судебного заседания, которое включает в себя две составляющие: 1) реальность оповещения, фиксация результата оповещения; 2) своевременность оповещения.

В юридической литературе обращается внимание на необходимость закрепления в законе срока, предоставляемого прокурору для подготовки заключения. В обоснование делается ссылка на Устав гражданского судопроизводства 1864 года, предусматривавший трехдневный срок для подготовки заключения прокурора<sup>24</sup>. Такая постановка вопроса вызывает возражения. Законодатель предусмотрел норму о вручении судебных извещений и вызовов (ч. 3 ст. 113 ГПК РФ), с тем чтобы лица, участвующие в деле, имели достаточный срок для подготовки к делу и своевременной явки в суд. И если пойти по пути установления срока для подготовки заключения прокурором, тогда конкретный срок для подготовки к делу должен быть установлен и для других лиц, участвующих в деле.

Вопросам извещения заинтересованных лиц о судебном заседании гражданское процессуальное законодательство уделяет достаточно много внимания. Так, в соответствии со ст. 153 ГПК РФ судья, завершая подготовку дела к судебному разбирательству, выносит определение о назначении дела к судебному разбирательству, извещает стороны и других лиц, участвующих в деле, о времени и месте рассмотрения дела. Извещение осуществляется способом, обеспечивающим его фиксирование (уведомление о вручении и др.), и делается с таким расчетом, чтобы указанные лица имели достаточный срок для подготовки к делу и своевременной явки в суд (чч. 1 и 3 ст. 113 ГПК РФ). На соблюдение требований процессуального закона указано и в постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству» от 24 июня 2008 г. № 11 (п. 36).

Неизвещение лиц, участвующих в деле, о времени и месте судебного заседания является безусловным основанием для отмены решения суда. Так, постановлением Президиума Санкт-Петербургского городского суда от 10 октября 2007 г. было отменено заочное решение Красносельского районного суда от 9

---

<sup>24</sup> См.: Алиева И. Д. Указ. соч. С. 42.

октября 2006 г. как вынесенное с нарушением норм процессуального права. В частности, в нарушение ч. 3 ст. 45 ГПК РФ дело было рассмотрено в отсутствие прокурора, не извещенного о слушании дела<sup>25</sup>.

Неявка же прокурора, надлежащим образом извещенного о времени и месте судебного заседания, не является препятствием для рассмотрения дела (ч. 3 ст. 45 ГПК РФ).

Неоднозначно решается вопрос о даче прокурором заключения в судах кассационной и апелляционной инстанций, поскольку рассматриваемая форма имеет место применительно к участию в деле, а дела по существу рассматриваются и разрешаются судом первой инстанции, что вытекает из смысла ст. 45 ГПК РФ.

Разъяснения, сформулированные в письме Генеральной прокуратуры РФ «О некоторых вопросах участия прокурора в гражданском процессе, связанных с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» от 27 января 2003 г. № 8-15-2003, сводятся к следующему: «Системное толкование ст. 350 и ч. 3 ст. 45 ГПК РФ позволяет прийти к выводу о том, что, даже если прокурор не принимал участия в судебном процессе в суде первой инстанции по делам, перечисленным в ч. 3 ст. 45 ГПК РФ, он тем не менее вправе вступить в процесс и дать заключение по делу и в судебном заседании кассационной инстанции».

Если прокурор с учетом положений ст.ст. 34, 35, 45 ГПК РФ является лицом, участвующим в деле, значит, он должен извещаться о времени и месте рассмотрения дела в суде кассационной инстанции, в том числе и по кассационной жалобе других лиц (ст. 343 ГПК РФ). Пленум Верховного Суда РФ в постановлении «О применении судами норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих производство в суде кассационной инстанции» от 24 июня 2008 г. № 12 обратил внимание судов на то, что при выполнении требований ст. 343 ГПК РФ об извещении участников процесса о времени и

---

<sup>25</sup> См.: Обзор надзорной прокурорско-судебной практики по делам, рассмотренным Президиумом Санкт-Петербургского городского суда в 4 квартале 2007 года // Бюллетень практики участия прокуроров в рассмотрении дел судами. СПб., 2008. Вып. 1. С. 105—106.

месте рассмотрения кассационных жалоб, представлений следует учитывать и реальную возможность лиц, участвующих в деле, лично присутствовать в судебном заседании (п. 12). Дела в суде кассационной инстанции рассматриваются по правилам, установленным для проведения судебного заседания в суде первой инстанции, с учетом особенностей, закрепленных в гл. 40 ГПК РФ (ст. 350 ГПК РФ).

Аналогично регулируется процессуальный порядок рассмотрения апелляционной жалобы, представления в суде апелляционной инстанции (ст. 327 ГПК РФ).

Прокурор дает заключение после исследования всех доказательств по делу (ст. 189 ГПК РФ).

В зависимости от характера процессуальных действий выделяют заключения прокурора :

заканчивающие процесс (прекращение производства по делу, отказ от иска, утверждение мирового соглашения сторон);

препятствующие возникновению или движению дела (оставление заявления без рассмотрения);

обеспечивающие нормативный ход процесса (отложение разбирательства дела, привлечение к процессу новых лиц, вызов свидетелей и др.)<sup>26</sup>.

Гражданское процессуальное законодательство не устанавливает требований к форме заключения. Следовательно, оно может быть как устным, так и письменным. Письменное заключение должно оглашаться в судебном заседании. Устное заключение прокурора заносится в протокол судебного заседания.

Применительно к исковому производству заключение прокурора должно содержать: изложение сущности требований истца; изложение возражений ответчика; анализ фактических обстоятельств, установленных в ходе судебного разбирательства; анализ доказательств; вывод о применении закона; предложение о разрешении иска: удовлетворить полностью или частично, отказать в иске, прекратить производство по делу и т. п.<sup>27</sup>

Исходя из принципа независимости судей и подчинения их только конституции и федеральному закону, заключение проку-

---

<sup>26</sup> См.: Туманова Л. В. Лица, участвующие в деле в целях защиты публично-правовых интересов. Тверь, 2001. С. 80.

<sup>27</sup> См.: Исаенкова О. В., Григорьев А. Н. Участие прокурора в искомом производстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 3.

рора для суда не является обязательным, оно носит рекомендательный характер. Несогласие с заключением прокурора требует аргументации доводов суда<sup>28</sup>. Несмотря на то что заключение носит рекомендательный характер, оно помогает суду вынести законное и обоснованное решение и является гарантией осуществления задач гражданского судопроизводства<sup>29</sup>.

На практике нередко возникают такие ситуации, когда по одному и тому же делу прокурор должен участвовать в двух процессуальных формах. Например, по делам о выселении, о лишении родительских прав (в случае, если прокурор выступает инициатором возбуждения гражданского дела в суде). Необходимо учитывать, что прокурор не может выступать в процессе одновременно в двух процессуальных формах. Данный вывод следует из смысла ст. 189 ГПК РФ, которая гласит, что после исследования всех доказательств председательствующий предоставляет слово для заключения по делу прокурору, представителю государственного органа или представителю органа местного самоуправления, участвующим в деле в соответствии с ч. 3 ст. 45 и ст. 47 ГПК РФ. Таким образом, слово для дачи заключения по делу предоставляется прокурору, вступившему в процесс, а не начавшему его. Конституционный Суд РФ в одном из своих определений указал, что «в случае обращения прокурора в суд с заявлением о защите прав и законных интересов других лиц он пользуется процессуальными правами истца; использование в этом случае процессуальных полномочий, предоставленных прокурору как особому участнику процесса в соответствии с ч. 3 ст. 45 ГПК РФ, означало бы нарушение принципа осуществления судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон»<sup>30</sup>.

Россия является участницей Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., где закреплено право на справед-

---

<sup>28</sup> См.: Гражданский процесс: Учебник / Под ред. М. К. Треушников. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 160.

<sup>29</sup> См.: Исаенкова О. В., Григорьев А. Н. Указ. соч.

<sup>30</sup> См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Кропачевой Марины Рафаэловны на нарушение ее конституционных прав частями первой и второй статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 20 июня 2006 г. № 251-О.

ливое судебное разбирательство (ст. 6). Требование справедливости должно охватывать весь судебный процесс, а принцип равенства заинтересованных сторон является центральной характеристикой права на справедливое судебное разбирательство. Принцип равенства сторон по смыслу положений Конвенции означает, что оппонирующей стороне не должны быть предоставлены дополнительные возможности продвигать свою точку зрения.

### **1.3. Права и обязанности прокурора как лица, участвующего в деле**

Участвуя в процессе по конкретному гражданскому делу, прокурор пользуется правами и выполняет обязанности лиц, участвующих в деле (ст. 35 ГПК РФ). Он вправе знакомиться с материалами делами, делать выписки из них, снимать копии; заявлять отводы; представлять доказательства и участвовать в их исследовании; задавать вопросы другим участникам процесса; заявлять ходатайства; давать объяснения суду как в устной форме, так и письменной; приводить свои доводы по вопросам, возникающим в ходе судебного разбирательства; заявлять возражения относительно ходатайств и доводов других лиц, участвующих в деле. Законодательством о гражданском судопроизводстве ему могут быть предоставлены другие процессуальные права. Объем процессуальных прав прокурора зависит от формы его участия в деле.

Являясь лицом, участвующим в деле, прокурор обладает особым статусом. В отличие от других участников процесса, он наделен правом принесения представлений (кассационных, апелляционных, надзорных, частных).

Прокурору может быть заявлен отвод по основаниям, предусмотренным ст. 18 ГПК РФ:

если прокурор является родственником или свойственником кого-либо из лиц, участвующих в деле, либо их представителей;

если прокурор лично, прямо или косвенно, заинтересован в исходе дела либо имеются иные обстоятельства, вызывающие сомнение в его объективности и беспристрастности.

При обращении с заявлением в суд прокурор пользуется всеми процессуальными правами истца, как общими, так и специальными, за исключением права на заключение мирового соглашения.

шения. К специальным относится право на отказ от иска. Такой отказ, даже если он не противоречит закону и не нарушает права и законные интересы других лиц, не может быть принят судом, если влечет за собой прекращение производства по делу. Во всех случаях отказа прокурора от иска необходимо получить согласие истца или его законного представителя (ч. 2 ст. 45 ГПК РФ).

В судебно-прокурорской практике встречаются случаи, когда суд прекращает производство по делу в связи с отказом прокурора от иска по причине смерти истца, забывая при этом, что в гражданском процессе допускается процессуальное правопреемство, при котором происходит замена стороны или третьего лица. Процессуальное правопреемство, как правило, имеет место при правопреемстве в материальном праве и возможно на любой стадии процесса.

К числу общих процессуальных прав прокурора относится право заявлять ходатайства. Ходатайства могут носить различный характер. Например, прокурор как процессуальный истец вправе заявить ходатайство об обеспечении иска (ст. 139 ГПК РФ).

Известно, что меры, принимаемые судом по обеспечению иска, служат гарантией реализации решения суда при удовлетворении иска. Как, однако, должно быть разрешено ходатайство прокурора о принятии мер по обеспечению иска? При ответе на поставленный вопрос следует учесть позицию Конституционного Суда РФ, которая в свое время была изложена в Постановлении от 14 февраля 2002 г. № 4-П<sup>31</sup>. В частности, в Постановлении указывается, что «в силу принципов диспозитивности, состязательности равноправия сторон в гражданском судопроизводстве при осуществлении данного процессуального права прокурор не должен действовать вопреки воле лица, в частноправовых интересах которого он обращается в суд и который как предполагаемый субъект спорных материальных правоотношений... участвует в гражданском процессе в качестве истца» (п. 4). Следовательно, ходатайство прокурора о принятии мер по обеспечению иска должно подтверждаться в той или иной форме истцом либо его представителем. В Постановлении сделан правильный вывод

---

<sup>31</sup> См.: По делу о проверке конституционности статьи 140 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л. Б. Фишер: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2002 г. № 4-П.

о том, что отсутствие такого согласия «позволяло бы истцу уклоняться от возмещения убытков ответчику по формальным основаниям, в то время как его действительная воля на принятие мер по обеспечению иска была бы реализована через процессуальные действия прокурора, обратившегося в суд с заявлением о возбуждении гражданского дела в защиту интересов истца» (п. 5).

При наличии определенных условий (ст. 233 ГПК РФ) гражданское дело может быть рассмотрено в заочном производстве. Одним из таких условий является согласие явившегося истца. Таким образом, заочное рассмотрение дела зависит от того, воспользуется ли своим правом явившийся истец. Если таким правом воспользуется прокурор, какие должны быть действия судьи?

В процессе прокурор занимает положение процессуального истца, носителем же материального интереса является лицо, в защиту прав и интересов которого предъявлен иск. Материальный истец может и не согласиться на заочное производство. В связи с тем что материальный истец извещается о начале процесса и участвует в нем в качестве истца (ст. 38 ГПК РФ), в рассматриваемой ситуации приоритет должен отдаваться именно его согласию, так как он является субъектом спорного материального правоотношения, именно его права и интересы затрагиваются данным спором<sup>32</sup>.

Как процессуальный истец прокурор обладает правом на изменение предмета и основания иска. Закономерен вопрос: сколько раз можно менять предмет и основание иска?

В соответствии с ч. 1 ст. 39 ГПК РФ истец вправе изменить основание или предмет иска. Истец может заявить об изменении предмета или основания иска, а затем вернуться к первоначальным исковым требованиям, сделав соответствующее заявление, поскольку гражданское процессуальное законодательство не запрещает изменять элементы иска неоднократно.

Волеизъявление истца может быть выражено как в письменном, так и устном заявлении. Устное заявление заносится в протокол судебного заседания.

---

<sup>32</sup> См.: Черных И. И. Заочное производство в гражданском процессе. М., 2000. С. 52.



Вместе с тем прокурор не должен злоупотреблять таким правом. Добросовестное пользование процессуальными правами является одной из его обязанностей (ч. 1 ст. 35 ГПК РФ).

Участвуя в деле, прокурор выполняет и процессуальные обязанности, за исключением обязанности по уплате судебных расходов. Он обязан совершать процессуальные действия в сроки, установленные законом; извещать суд о причинах неявки в судебное заседание; доказывать основания заявленных требований и др.

## **2. УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ ПО ДЕЛАМ, ВОЗНИКАЮЩИМ ИЗ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ**

### **2.1. Дела об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части**

В соответствии с полномочиями, предоставленными прокурору Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», прокурор вправе оспорить в суде нормативные правовые акты, которые издаются федеральными органами исполнительной власти (за исключением Правительства РФ), представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами<sup>33</sup>.

Процессуальный порядок рассмотрения и разрешения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов регулируется нормами гл. 24 ГПК РФ (ст.ст. 251—253), иными нормами ГПК РФ, поскольку дела, возникающие из публичных правоотношений, рассматриваются и разрешаются по общим правилам искового производства (ст. 246 ГПК РФ), и другими федеральными законами. При применении норм гл. 24 ГПК РФ необходимо руководствоваться разъяснениями Пленума Верховного Суда РФ, изложенными в постановлении «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» от 29 ноября 2007 г. № 48.

---

<sup>33</sup> См.: О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48. П. 4.

Гражданское дело об оспаривании нормативного правового акта может быть возбуждено лишь при условии, если оспариваемый акт отвечает ряду требований.

В теоретико-правовой литературе даются различные определения понятия «нормативный правовой акт»<sup>34</sup>. Однако все авторы называют следующие основные признаки нормативного правового акта: он распространяется на неопределенный круг лиц, рассчитан на неоднократное применение, действует вне зависимости от существования тех или иных конкретных правоотношений<sup>35</sup>.

В судебной практике принято выделять такие существенные признаки нормативного правового акта, как:

издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом;

наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц;

такие нормы рассчитаны на неоднократное применение;

направлены на регулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений<sup>36</sup>.

С точки зрения определения нормативности правового акта интерес представляет одно из дел, возбужденных по заявлению Волгоградского межрайонного природоохранного прокурора в порядке ст. 251 ГПК РФ о признании незаконными пп. 1.3, 1.4, 3 распоряжения главы администрации г. Волгограда «О порядке проведения работ по сносу зеленых насаждений» от 26 мая 2004 г. № 422-р<sup>37</sup>. При решении вопроса о возбуждении гражданского дела суд первой инстанции ошибочно пришел к выводу о том, что содержание оспариваемых прокурором положений

---

<sup>34</sup> См.: Лазарев В. В., Липень В. В. Теория государства и права. М., 1998. С. 235; Венгеров А. Б. Теория государства и права. М., 1998. С. 408 и др.

<sup>35</sup> См.: Коротеев К. Н. Критерии приемлемости заявлений об оспаривании нормативных правовых актов в российском гражданском процессе // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. № 5. 2006. С. 263.

<sup>36</sup> См.: О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48. П. 9.

<sup>37</sup> См.: Из практики прокурорского надзора по гражданским делам // Законность. 2008. № 4.

пп. 1.3, 1.4, 3 распоряжения составляют правовые нормы, которые рассчитаны на однократное применение и распространяются на определенный круг лиц.

Ненормативные акты носят индивидуально-разовый, индивидуально-определенный характер и принимаются в основном по организационно-распорядительным вопросам<sup>38</sup>.

Предметом оспаривания могут быть только те нормативные правовые акты, которые приняты и опубликованы в установленном порядке. «Если правовой акт не отвечает требованиям как по содержанию (не создает правила поведения для неопределенного круга лиц, рассчитанного на неоднократное применение), так и по форме, порядку принятия и опубликования, то он не может признаваться нормативным правовым актом, применяться кем-либо и оспариваться в таком качестве»<sup>39</sup>.

Поэтому если субъект публичной власти нарушил порядок принятия или официального опубликования нормативного правового акта, последний может быть оспорен заинтересованным лицом только как ненормативный правовой акт и уже по правилам гл. 25 ГПК РФ<sup>40</sup>.

Пленум Верховного Суда РФ в постановлении «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» от 29 ноября 2007 г. № 48 обращает внимание судов на то, что «в отдельных случаях о нормативном характере оспариваемого акта могут свидетельствовать различного рода приложения, утвержденные этим актом, в частности типовые, примерные положения. С учетом этого отсутствие в самом оспариваемом акте положений нормативного характера не может оцениваться в отрыве от приложений и служить основанием для отказа в рассмотрении дела по правилам гл. 24 ГПК РФ» (п. 10).

По смыслу положений гл. 24 ГПК РФ, в частности ч. 1 ст. 251, ч. 3 ст. 253 ГПК РФ, предметом оспаривания в судебном по-

---

<sup>38</sup> См.: Практика применения Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. Вопрос 213.

<sup>39</sup> См.: Жуйков В. М. Проблемы гражданского процессуального права. С. 120—121.

<sup>40</sup> См.: Осокина Г. Л. Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений: Учебное пособие. Томск, 2006. С. 64; Коротеев К. Н. Указ. соч. С. 264.

рядке могут быть только действующие нормативные правовые акты. В пункте 11 постановления Пленума Верховного Суда РФ «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» от 29 ноября 2007 г. № 48 указано, что судья отказывает в принятии заявления, если в заявлении оспаривается недействующий нормативный правовой акт или его часть (в том числе акт, не вступивший в законную силу, отмененный органом или должностным лицом, его издавшими, утративший силу в связи с ограничением его действия временными рамками, указанными в самом акте, а также формально не отмененный, но фактически не действующий в силу издания более позднего акта), поскольку такой акт не порождает правовых последствий.

В принятии заявления также может быть отказано, если:

оспаривается проект нормативного правового акта, решение законодательного органа о принятии или отклонении проекта нормативного правового акта, поскольку они не порождают правовых последствий;

оспаривается содержание той части нормативного правового акта, требование об оспаривании которой неподведомственно суду общей юрисдикции. В этом случае судья выносит мотивированное определение о возвращении заявления<sup>41</sup>.

Дела об оспаривании нормативных правовых актов правомочны рассматривать федеральные суды (Конституционный Суд РФ, суды общей юрисдикции, арбитражные суды). Что лежит в основе разграничения полномочий перечисленных судов?

Основным критерием разграничения компетенции между Конституционным Судом РФ и судами общей юрисдикции является уровень правовой коллизии. Конституционный Суд РФ проверяет нормативные правовые акты на соответствие их Конституции РФ, а суды общей юрисдикции — на соответствие федеральным законам и иным нормативным правовым актам, обладающим большей юридической силой<sup>42</sup>.

На сегодня суды общей юрисдикции лишены возможности

---

<sup>41</sup> См.: О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48. П. 11.

<sup>42</sup> См.: Осокина Г. Л. Гражданский процесс. Общая часть: Учебник. М., 2004. С. 383—399.

рассматривать дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ в случаях, когда проверка соответствия нормативных правовых актов федеральному закону невозможна без установления их соответствия Конституции РФ, а также дела об оспаривании конституций и уставов субъектов Российской Федерации<sup>43</sup>. Таким образом, произошло перераспределение компетенции по проверке законности нормативных правовых актов в пользу Конституционного Суда РФ.

Арбитражные суды вправе рассматривать и разрешать дела об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, только в том случае, если федеральным законом рассмотрение таких дел прямо отнесено к ведению арбитражного суда (ст. 245 ГПК РФ, ст. ст. 29, 191 АПК РФ, п. 1 постановления Пленума Верховного Суда РФ «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» от 29 ноября 2007 г. № 48).

В систему судов Российской Федерации входят также уставные суды субъектов Российской Федерации. Если в субъекте Российской Федерации такой суд действует, то дела о проверке соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта относятся к подведомственности соответствующего уставного суда субъекта Российской

---

<sup>43</sup> О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48. П.1; По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П; По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 2004 г. № 1-П.

Федерации, а не суда общей юрисдикции (ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»<sup>44</sup>). Если в субъекте такого суда нет — это компетенция суда общей юрисдикции. В исключительных случаях такие дела могут относиться к подведомственности Конституционного Суда РФ при условии наличия договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации<sup>45</sup>.

Для дел об оспаривании нормативных правовых актов установлена родовая подсудность (ч. 4 ст. 251 ГПК РФ). Статья 26 ГПК РФ закрепляет подсудность дел судам субъектов Российской Федерации; ст. 27 ГПК РФ — подсудность дел Верховному Суду РФ. Все дела об оспаривании нормативных правовых актов, не отнесенные к подсудности судов субъектов Российской Федерации, а также Верховного Суда РФ, рассматриваются районными судами<sup>46</sup>.

Общее правило территориальной подсудности по данной категории дел состоит в том, что заявление подается в суд субъекта Российской Федерации или районный суд по месту нахождения субъекта публичной власти, принявшего оспариваемый нормативный правовой акт.

По таким делам не может иметь места договорная территориальная подсудность.

Мировые судьи не вправе рассматривать такие дела как не отнесенные законом к их подсудности.

Если в правовом акте отдельные положения не содержат правовых норм, это не меняет нормативно-правового характера акта. Отсюда следует, что такое обстоятельство не может служить основанием для изменения подсудности дела. Поэтому подсудность дел об оспаривании нормативного правового акта в части,

---

<sup>44</sup> См.: О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ с изм. и доп.

<sup>45</sup> См.: О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48. П. 11.

<sup>46</sup> См.: Там же. П. 2. Подсудность дел об оспаривании нормативных актов военным судам определяет ст. 9 Федерального конституционного закона «О военных судах в Российской Федерации» от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ с изм. и доп.

независимо от правового характера оспариваемого положения, должна определяться в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 26 и п. 2 ч. 1 ст. 27 ГПК РФ<sup>47</sup>. Данная позиция Верховного Суда РФ нашла отражение и в постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» от 29 ноября 2007 г. № 48 (п. 10).

Заявление заинтересованного лица, в том числе прокурора, об оспаривании нормативного правового акта должно отвечать общим требованиям, предъявляемым к форме и содержанию заявления (чч. 1, 2 ст. 131 ГПК РФ), кроме того, в заявлении должны содержаться такие дополнительные данные, как: наименование органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт; наименование нормативного правового акта и дата его принятия; указание прав и свобод гражданина или неопределенного круга лиц, которые нарушаются этим актом или его частью (ч. 5 ст. 251 ГПК РФ). К заявлению должна быть приложена копия оспариваемого нормативного правового акта или его части с указанием, каким средством массовой информации и когда опубликован оспариваемый акт (ч. 6 ст. 251 ГПК РФ).

Если соблюдены все требования процессуального закона, то судья должен принять заявление к своему производству и рассмотреть дело по существу в порядке, установленном гл. 24 ГПК РФ<sup>48</sup>.

Вопрос о содержании заявления прокурора являлся предметом рассмотрения в судебных инстанциях, и Верховный Суд РФ в одном из своих определений указал на то, что ст. 251 ГПК РФ не обязывает прокурора конкретизировать, чьи права и свободы, гарантированные Конституцией РФ, законами и другими норма-

---

<sup>47</sup> См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2005 года: Утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 1 марта 2006 г. Ответы на вопросы. Производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов. Вопрос 9.

<sup>48</sup> См.: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2007 года: Утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 1 августа 2007 г. Ответы на вопросы. Процессуальные вопросы. Вопрос 14.

тивными правовыми актами, нарушаются оспариваемым актом<sup>49</sup>. Это отражено и в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48, где говорится о том, что от прокурора не требуется указания данных, конкретизирующих, чьи и какие права и свободы, гарантированные Конституцией РФ и другими нормативными правовыми актами, нарушаются оспариваемым актом, так как ст. 251 ГПК РФ не возлагает на прокурора такую обязанность<sup>50</sup>. Обращение прокурора в суд с заявлением является согласно п. 3 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» одним из полномочий прокурора как органа надзора за законностью, т. е. средством прокурорского реагирования на выявленное нарушение.

При обращении с заявлением в суд не требуется соблюдения досудебного порядка урегулирования спора. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 23) устанавливает, что прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Следовательно, прокурору предоставлено право обращения с заявлением в суд или принесения протеста в орган или должностному лицу, издавшим нормативный правовой акт. Поэтому не может служить основанием для возвращения заявления отсутствие документа, подтверждающего предварительное обращение в орган или к должностному лицу, издавшим акт, по вопросу его отмены или изменения<sup>51</sup>.

Заявления об оспаривании нормативных правовых актов рассматриваются по правилам, закрепленным ст. 252 ГПК РФ, а также ст.ст. 246, 249 ГПК РФ, гл. 15 ГПК РФ (общие правила искового производства).

---

<sup>49</sup> См.: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2003 года: Утв. Постановлениями Президиума Верховного Суда РФ от 3, 24 декабря 2003 г. По гражданским делам. Дела, возникающие из публичных правоотношений. [Определение № 59-ГО3-5].

<sup>50</sup> См.: О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48. П. 7.

<sup>51</sup> Там же. П. 8.



Рассматривая субъектный состав лиц, участвующих в деле, необходимо отметить, что участие прокурора по таким делам обязательно. В то же время Пленум Верховного Суда РФ разъяснил, что в случае обращения прокурора с заявлением в суд об оспаривании нормативного правового акта прокурор, участвующий в деле, пользуется процессуальными правами заявителя, выступает с объяснениями и поэтому не дает заключения по делу. Если прокурор не является заявителем, а вступает в процесс для дачи заключения по делу, он участвует в судебном заседании и дает заключение после исследования всех доказательств по делу<sup>52</sup>.

Поскольку прокурор при обращении в суд в интересах муниципальных образований действует в процессе в качестве процессуального заявителя, в судебной практике возник вопрос: должны ли привлекаться к участию в рассмотрении дела муниципальные образования, чьи права и законные интересы затрагиваются оспариваемым нормативным правовым актом?

По мнению Верховного Суда РФ, не должны, поскольку в таких делах прокурор обращается в суд не в защиту прав этих лиц, а в целях осуществления надзора за соответствием нормативных правовых актов федеральному законодательству в пределах своей компетенции<sup>53</sup>.

Законом (ч. 2 ст. 252 ГПК РФ) установлен сокращенный срок на рассмотрение дел об оспаривании нормативных правовых актов. Срок исчисляется со дня подачи заявления и не должен превышать одного месяца.

Процессуальные особенности рассмотрения дел состоят в следующем.

Суду, в зависимости от обстоятельств дела, предоставлено право рассмотреть заявление в отсутствие кого-либо из заинтересованных лиц, извещенных о времени и месте судебного заседания (чч. 1, 2 ст. 252, ч. 3 ст. 45 ГПК РФ).

Кроме того, суд вправе признать явку в суд органа государственной власти, местного самоуправления, должностного лица,

---

<sup>52</sup> См.: Там же. П. 4.

<sup>53</sup> См.: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2003 года: Утв. Постановлениями Президиума Верховного Суда РФ от 3, 24 декабря 2003 г. Ответы на вопросы. Процессуальные вопросы.

принявшего оспариваемый нормативный правовой акт, обязательной. Неявка по вызову суда влечет наложение судебного штрафа (ч. 4 ст. 246 ГПК РФ). В необходимых случаях для участия в деле по инициативе суда могут привлекаться:

высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации; глава муниципального образования<sup>54</sup>.

Рассматривая дело по существу, суд устанавливает:

полномочия органа (должностного лица) на издание нормативного правового акта и их пределы;

форму (вид), в которой орган (должностное лицо) вправе принимать нормативные правовые акты<sup>55</sup>;

правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе правила их опубликования.

Как разъяснено в постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» от 29 ноября 2007 г. № 48, если судом в ходе судебного разбирательства будет установлено хотя бы одно из нарушений требований законодательства, суд вправе не исследовать другие обстоятельства по делу и принять решение об удовлетворении заявления.

Средствами доказывания являются письменные доказательства: копия оспариваемого нормативного акта или его части, источники опубликования, документы, определяющие компетенцию субъекта публичной власти<sup>56</sup>.

В соответствии с ч. 1 ст. 249 ГПК РФ суд может по своей инициативе собирать доказательства по делу, в связи с этим он вправе обязать соответствующий орган или должностное лицо представить такие доказательства. За неисполнение требований суда должностные лица могут быть подвергнуты штрафу.

При рассмотрении дела суд не связан основаниями и доводами заявленного требования (ч. 3 ст. 246 ГПК РФ). Отсюда следует, что отказ заявителя от заявленного требования не влечет за

---

<sup>54</sup> См.: О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48. П. 13.

<sup>55</sup> В судебной практике существуют различные подходы к оспариванию писем, телеграмм и иных подобных актов министерств и ведомств. См.: Коротеев К. Н. Указ. соч. С. 264—267.

<sup>56</sup> См.: Справочник по доказыванию в гражданском судопроизводстве / Под ред. И. В. Решетниковой. 2-е изд. М., 2005. С. 302—303.

собой прекращения производства по делу, а также признание требования заинтересованным лицом для суда необязательно (ч. 3 ст. 252 ГПК РФ).

По делу не допускается заключение мирового соглашения.

Как отмечалось, дела об оспаривании нормативных правовых актов рассматриваются по общим правилам искового производства с учетом особенностей, установленных законом. Применение или, наоборот, неприменение общих правил искового производства иногда приводит к судебным ошибкам. Например, областной суд при рассмотрении в качестве суда первой инстанции дела по заявлению прокурора о признании противоречащими федеральному законодательству отдельных положений закона субъекта Российской Федерации приостановил производство по этому делу на основании абз. 6 ст. 215 ГПК РФ. Приостановление было произведено в связи с направлением в Конституционный Суд РФ запроса о соответствии оспариваемых положений закона субъекта Российской Федерации Конституции РФ. Суд не учел, что направление запроса возможно только в случае рассмотрения судом конкретного дела по спору о субъективном праве или законном интересе<sup>57</sup>. Другой пример. Обращение в суд об оспаривании нормативного правового акта представлено в форме искового заявления. Как должен поступить судья при решении вопроса о принятии данного заявления к производству?

Несмотря на неправильно избранную форму обращения в суд, если соблюдены все иные требования, установленные гражданским процессуальным законодательством для обращения в суд с заявлением об оспаривании нормативного правового акта, судья должен принять данное заявление к своему производству и рассмотреть дело по существу в порядке, установленном гл. 24 ГПК РФ<sup>58</sup>.

В судебной практике возникал вопрос о возможности прекра-

---

<sup>57</sup> См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2005 года: Утв. Постановлениями Президиума Верховного Суда РФ от 4, 11, 18 мая 2005 г. По гражданским делам. Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений. [Определение № 54-Г04-15].

<sup>58</sup> См.: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2007 года: Утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 1 августа 2007 г. Ответы на вопросы. Процессуальные вопросы. Вопрос 14.

щения производства по делу, если на момент рассмотрения дела в суде нормативный правовой акт утратил силу. Конституционно-правовое толкование Конституционного Суда РФ сводится к тому, что положения п. 1 ч. 1 ст. 134 и ст. 220 ГПК РФ во взаимосвязи со ст. 253 ГПК РФ по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего гражданского процессуального регулирования предполагают, что суд не может прекратить производство по делу об оспаривании нормативного правового акта, признанного по решению органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявшего данный нормативный правовой акт, утратившим силу после подачи заявления в суд соответствующего заявления, если в процессе судебного разбирательства будет установлено нарушение оспариваемым нормативным правовым актом прав, свобод заявителя, гарантированных Конституцией РФ, законами и иными нормативными правовыми актами<sup>59</sup>. Такая позиция Конституционного Суда РФ подвергается справедливой критике<sup>60</sup>.

Дискуссионным является и вопрос о возможности обращения в суд в случае отсутствия нормативного правового акта, если таким отсутствием нарушаются права и законные интересы граждан или организаций.

Российское законодательство не предусматривает оспаривания «нормативного молчания»<sup>61</sup>. ГПК РФ (ч. 1 ст. 251) закрепляет возможность оспаривания принятого и опубликованного в установленном порядке акта.

Это подтверждается и позицией Верховного Суда РФ. Относительно того, подлежит ли принятию к рассмотрению судом заявление прокурора в интересах неопределенного круга лиц об оспаривании бездействия органа местного самоуправления в лице районного Совета депутатов, не принимающего никаких нормативных правовых актов и не предпринимającego каких-либо иных действий по обеспечению мер социальной поддержки ме-

---

<sup>59</sup> См.: По жалобе граждан Вихровой Любови Александровны, Кареевой Екатерины Ивановны и Масловой Валентины Николаевны на нарушение их конституционных прав пунктом 1 части первой статьи 134, статьями 220, 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 12 мая 2005 г. № 244-О. П. 1 резолютивной части.

<sup>60</sup> См.: Осокина Г. Л. Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений. С. 47—48.

<sup>61</sup> См.: Коротеев К. Н. Указ. соч. С. 268.

дицинских и фармацевтических работников муниципальных организаций здравоохранения, Верховный Суд РФ дал следующее разъяснение. По смыслу ст. 10 Конституции РФ все ветви власти (законодательная, исполнительная, судебная) самостоятельны. Органы указанных ветвей власти не могут вмешиваться в компетенцию друг друга. На этом основании суд не может обязать орган законодательной или исполнительной власти принять или дополнить какой-либо нормативный акт<sup>62</sup>.

Решение суда, вынесенное по делу об оспаривании нормативного правового акта полностью или в части, имеет свои особенности.

В резолютивной части решения суда, вынесенного по заявлению об оспаривании нормативного правового акта, обязательно должно быть указано, с какого момента нормативный правовой акт признается недействующим. Нормативный правовой акт или его часть могут быть признаны недействующими:

со времени, когда вошли в противоречие с нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу;

со дня вступления в законную силу нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу (если оспариваемый акт был принят раньше, чем нормативный правовой акт, имеющий большую юридическую силу);

со дня вступления в силу оспариваемого акта (если оспариваемый акт был принят позднее нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу);

со дня вступления решения суда в законную силу (если оспариваемый нормативный правовой акт применялся до вынесения решения суда и на основании этого акта были реализованы права граждан и организаций).

Необходимость признания нормативного правового акта или его части недействующими с того или иного времени должна найти отражение в мотивировочной части судебного решения<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> См.: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2006 года: Утв. Постановлениями Президиума Верховного Суда РФ от 7, 14 июня 2006 г. Ответы на вопросы. Вопросы по делам, возникающим из публичных правоотношений. Вопрос 19.

<sup>63</sup> См.: О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48. П. 28.

В резолютивной части решения также должно содержаться указание на конкретное печатное издание, где должен быть опубликован текст соответствующего решения или сообщения о нем.

Опубликование решения или сообщения о нем имеет практическое значение при решении вопроса о возбуждении производства в суде надзорной инстанции. Правом на пересмотр в порядке надзора судебных постановлений, вступивших в законную силу, обладают и лица, не участвующие в деле, чьи права и законные интересы нарушены вступившим в законную силу судебным постановлением. Шестимесячный срок, установленный на подачу надзорной жалобы (представления), может быть восстановлен только в исключительных случаях. Это должны быть такие обстоятельства, которые исключали возможность подачи надзорной жалобы (представления). Но это не все. Такие обстоятельства должны иметь место в период не позднее одного года со дня вступления обжалуемого судебного постановления в законную силу<sup>64</sup>.

Порядок исчисления срока на подачу надзорной жалобы (представления) распространяется на всех субъектов, обладающих правом на пересмотр судебных решений в порядке надзора. По мнению Верховного Суда РФ, срок, установленный ч. 2 ст. 376 ГПК РФ, следует исчислять с момента официального опубликования решения суда об оспаривании нормативного правового акта, а если решение не опубликовано, то с момента, когда лицо узнало или должно было узнать о таком решении<sup>65</sup>. Суд, рассмотревший дело по первой инстанции, не вправе отказать таким лицам в восстановлении пропущенного по уважительным причинам срока на том основании, что установленный зако-

---

<sup>64</sup> См.: О применении норм гражданского процессуального законодательства в суде надзорной инстанции в связи с принятием и введением в действие Федерального закона от 4 декабря 2007 года № 330-ФЗ «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации»: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 12 февраля 2008 г. № 2. П. 2.

<sup>65</sup> См.: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2004 года: Утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 6 октября 2004 г. Ответы на вопросы. Процессуальные вопросы. Вопрос 5.

ном годичный срок истек<sup>66</sup>.

Необходимо заметить, что еще в Древнем Риме в гражданском процессе действовало правило, оно было закреплено в Дигестах императора Юстиниана (кн. 49, титул IV, фр.1, пр. 15), что «если решение было принято против отсутствующего, то срок на апелляцию следует отсчитывать с того дня, когда отсутствующий узнал об этом, а не с того, когда было принято решение».

Решение суда вступает в законную силу по общим правилам искового производства. Вступление в законную силу решения суда влечет за собой утрату силы нормативного правового акта или его части, а также других нормативных правовых актов, основанных на признанном недействующим нормативном правовом акте или воспроизводящих его содержание (ч. 3 ст. 253 ГПК РФ).

Таким образом, судебное решение оказывает влияние не только на нормативный акт, бывший предметом судебного контроля, но и на другие нормативные акты, которые основаны на незаконном акте либо воспроизводят или содержат положения, признанные судебным решением незаконными<sup>67</sup>.

Различные суждения высказываются относительно того, каковы должны быть действия органа или должностного лица после признания принятого ими нормативного правового акта недействующим полностью или в части.

Так, С. В. Никитин полагает, что наличие такого решения еще не означает отмены нормативного правового акта. Орган или должностное лицо должны совершить действия, направленные на приведение признанного судом недействующим нормативного правового акта в соответствие с законом или иным нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу<sup>68</sup>. В обоснование своей точки зрения С. В. Никитин ссылается на федеральные законы «Об общих принципах организации законо-

---

<sup>66</sup> См.: Терехова Л. Надзорное производство: новеллы // ЭЖ-Юрист. 2008. № 4.

<sup>67</sup> См.: Никитин С. В. Понятие и формы судебного нормоконтроля // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. № 5. 2006. С. 255.

<sup>68</sup> См.: Никитин С. В. Судебное оспаривание нормативных правовых актов // АПК и ГПК 2002 года: сравнительный анализ и актуальные проблемы правоприменения: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. М., 2004. С. 162.

дательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>69</sup> и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>70</sup>. Указанные законы устанавливают порядок и сроки выполнения такой обязанности. И в практике судебной деятельности уже встречались случаи возбуждения гражданских дел по установлению факта непринятия мер по исполнению решения суда. Такое дело было возбуждено по заявлению прокурора Самарской области<sup>71</sup>.

Совершенно к противоположному выводу пришла Г. Л. Осокина, которая считает, что вступление решения суда в законную силу влечет за собой утрату силы оспариваемого нормативного правового акта или его части, и от субъекта публичной власти, издавшего незаконный акт, не требуется специальных действий по его отмене. В качестве аргумента делается ссылка на ч. 4 ст. 253 ГПК РФ: «...решение суда о признании нормативного правового акта недействующим не может быть преодолено повторным принятием такого же акта»<sup>72</sup>.

На наш взгляд, вывод Г. Л. Осокиной не нуждается в дополнительных аргументах.

## **2.2. Дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации**

Порядок рассмотрения и разрешения дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Россий-

---

<sup>69</sup> См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ с изм. и доп.

<sup>70</sup> См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ с изм. и доп.

<sup>71</sup> См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2002 года: Утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 4 декабря 2002 г. По гражданским делам. [Определение № 46-ГО2-14].

<sup>72</sup> См.: Осокина Г. Л. Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений. С. 51—52.



ской Федерации регулируется нормами гл. 26 ГПК РФ<sup>73</sup>, а также ст.ст. 24, 26 и 27 ГПК РФ<sup>74</sup>. Кроме того, при рассмотрении и разрешении рассматриваемой категории дел суд применяет нормы Конституции РФ и законодательства о выборах и референдумах.

Предметом судебного рассмотрения являются правоотношения, возникающие в связи и по поводу организации и проведения федеральных, региональных, муниципальных выборов или референдума Российской Федерации, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума<sup>75</sup>.

Перечень заявителей по данной категории дел определен процессуальным законом (ст. 259 ГПК РФ). Закон выделяет несколько категорий субъектов права на обращение в суд, что зависит от вида и характера нарушения законодательства о выборах и референдумах. К числу таких субъектов относится и прокурор.

Генеральная прокуратура РФ неоднократно обращала внимание на реализацию полномочий прокурора при осуществлении надзора за соблюдением избирательного законодательства<sup>76</sup>.

Обеспечение законности во время проведения предвыборной кампании, выборов, референдума является важной задачей органов прокуратуры.

Следует отметить, что норма ч. 1 ст. 259 ГПК РФ, где предусмотрен прокурор в качестве субъекта права на обращение в суд, носит общий характер. Прокурор, как и другие субъекты, перечисленные в ч. 1 ст. 259 ГПК РФ, вправе обратиться с соответствующим заявлением, если считает, что решениями, действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественного объединения, избирательной

---

<sup>73</sup> Глава 26 ГПК РФ действует в редакции Федеральных законов от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ, от 28 июля 2004 г. № 94-ФЗ, от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ.

<sup>74</sup> Статьи 26 и 27 ГПК РФ действуют в редакции Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ.

<sup>75</sup> См.: Осокина Г. Л. Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений. С. 78.

<sup>76</sup> См.: Об организации прокурорского надзора за соблюдением избирательного законодательства: Письмо Генеральной прокуратуры РФ № 72/ 1- 28 д- 07; Об итогах работы органов прокуратуры за 2006 год и мерах, направленных на повышение эффективности деятельности по укреплению законности и правопорядка: Решение коллегии Генеральной прокуратуры РФ от 22 февраля 2007 г.

комиссии, комиссии референдума, должностным лицом нарушаются избирательные права или право на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

До недавнего времени строго ограниченным являлся круг заявителей по делам об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов), и прокурор в этот круг не входил.

В 2006 году в действующее законодательство были внесены изменения, в том числе в ст. 259 ГПК РФ, касающиеся полномочий прокурора, осуществляющего надзор за соблюдением избирательного законодательства<sup>77</sup>. Прокурор наделен правом на обращение в суд с заявлением об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов), но только в случаях, если при проведении предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума нарушалось законодательство Российской Федерации об интеллектуальной собственности (п. 1.1 ст. 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>78</sup>).

В соответствии с законодательством о выборах и референдумах в Российской Федерации на избиркомы, комиссии референдума возложена обязанность по обеспечению реализации и защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, а также по осуществлению подготовки и проведению выборов и референдумов в Российской Федерации. Поэтому, как правило, в таких делах они участвуют в качестве заинтересованных лиц. Вместе с тем не исключается возможность их участия в процессе и в качестве заявителей (пп. 2—5 ст. 259 ГПК РФ, п. 4 ст. 31 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

По делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации законодательством о выборах и референдумах предусмотрены альтернативная и исключительная подведомственность. Альтернативная подведом-

---

<sup>77</sup> См.: О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ.

<sup>78</sup> См.: Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 68-ФЗ с изм. и доп.

ственность означает, что решения, действия (бездействие) избирательных комиссий, их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан Российской Федерации на участие в референдуме, могут быть обжалованы непосредственно в вышестоящую комиссию либо в суд. При этом для обращения в суд не обязательно предварительное урегулирование избирательного спора, т. е. обращение в вышестоящую комиссию. Параллельное рассмотрение заявления судом и избирательной комиссией, комиссией референдума не допускается. В случае принятия заявления судом и обращения того же заинтересованного лица с аналогичной жалобой в соответствующую избирательную комиссию эта комиссия приостанавливает рассмотрение жалобы до вступления решения суда в законную силу (ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Исключительная подведомственность означает, что некоторые виды дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации рассматриваются и разрешаются только судами общей юрисдикции. Например, к исключительной подведомственности суда относятся дела об отмене регистрации кандидата, о расформировании избирательной комиссии, комиссии референдума и др.<sup>79</sup>

Подсудность дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации определяется по правилам ст.ст. 24, 26, 27 ГПК РФ, что определено ч. 6 ст. 259 ГПК РФ, и по правилам, установленным законодательством о выборах и референдумах. Например, Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» предусматривает, что дела о назначении выборов в органы местного самоуправления отнесены к подсудности верховных судов республик, краевых судов, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области и су-

---

<sup>79</sup> См.: Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 68-ФЗ. Ст.ст. 31, 76, 77.

дов автономных округов<sup>80</sup>.

Родовая подсудность дел определяется по правилам ч. 6 ст. 259 ГПК РФ, разграничивающим компетенцию между судами различных звеньев (Верховный Суд РФ, суды субъектов Российской Федерации, районные суды). Территориальная подсудность определяется нормами законодательства о выборах и референдумах, которые предусматривают, что дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации подсудны суду субъекта Российской Федерации или районному суду по месту нахождения соответствующей избирательной комиссии, комиссии референдума<sup>81</sup>.

Нарушение правил подсудности влечет возвращение заявления (если нарушение выявлено при обращении в суд) или передачу дела в другой суд (если такое нарушение выявлено после возбуждения гражданского дела).

ГПК РФ (ст. 260), а также законодательство о выборах и референдумах устанавливает сроки на обращение в суд.

Сроки на обращение в суд по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации имеют свои особенности<sup>82</sup>.

Во-первых, закон предусматривает общие и специальные сроки. Общие сроки закреплены в чч. 1 и 4 ст. 260 ГПК РФ, кото-

---

<sup>80</sup> См.: Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ с изм. и доп. Ст. 3, п. 7; Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2006 года: Утв. Постановлением Президиумом Верховного Суда РФ от 7 марта 2007 г. Ответы на вопросы. Процессуальные вопросы. Вопрос 3.

<sup>81</sup> Относительно того, может ли суд, действующий в одном субъекте Российской Федерации, рассматривать заявление на решение избирательной комиссии другого субъекта Российской Федерации, Верховный Суд РФ дает отрицательный ответ. Позиция Верховного Суда Российской Федерации мотивирована тем, что по смыслу действующего законодательства о выборах и референдумах заинтересованное лицо вправе оспорить решение избирательной комиссии в соответствующий суд, действующий в этом субъекте Российской Федерации. См.: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2003 года: Утв. Постановлениями Президиума Верховного Суда РФ от 3, 24 декабря 2003 г. Ответы на вопросы. Вопросы по делам, возникающим из публичных правоотношений.

<sup>82</sup> См.: Осокина Г. Л. Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений. С. 92—94.

рые, в свою очередь, имеют две разновидности. Первая разновидность общего срока применяется в период избирательной кампании (кампании референдума) до момента опубликования результатов выборов, референдума. Этот срок составляет три месяца и исчисляется с момента, когда заявителю стало известно о нарушении законодательства о выборах и референдумах, избирательных прав или права на участие в референдуме.

Вторая разновидность общего срока применяется после завершения избирательной кампании (кампании референдума) и составляет один год, который исчисляется со дня официального опубликования результатов выборов, референдума.

Специальные сроки установлены для отдельных категорий дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (пп. 2, 3, 5 ст. 260 ГПК РФ). Например, заявление об отмене регистрации кандидата может быть подано не позднее чем за восемь дней до дня голосования<sup>83</sup>. Тем самым исключается возможность снять с регистрации кандидата «буквально в ночь перед выборами»<sup>84</sup>.

Во-вторых, особенность сроков на обращение в суд связана с последствиями их пропуска.

Пропуск срока исковой давности или срока на обращение в суд при оспаривании решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти не является основанием для отказа в принятии заявления. Кроме того, при наличии уважительных причин эти сроки могут быть восстановлены судом.

Что же касается сроков на обращение в суд по делам о защите избирательных прав, то здесь все зависит от вида срока (общий это срок или специальный).

Пропуск общего срока не является препятствием к принятию заявления, а также к восстановлению срока при наличии уважительных причин.

---

<sup>83</sup> Порядок исчисления срока определяется Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 68-ФЗ и Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ.

<sup>84</sup> См.: Туманова Л. В. Процессуальные особенности рассмотрения дел, возникающих из избирательных правоотношений // АПК и ГПК 2002 года: сравнительный анализ и актуальные проблемы правоприменения: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. М., 2004. С. 164.

Пропуск любого из специальных сроков на обращение в суд влечет за собой (независимо от причин пропуска) отказ в принятии заявления (п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ). Если же факт пропуска специального срока будет установлен уже в ходе процесса, то суд прекращает производство по делу (абз. 2 ст. 220 ГПК РФ).

При исчислении специальных сроков необходимо руководствоваться законодательством о выборах и референдумах. Так, согласно правилу п. 1 ст. 11.1 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» десятидневный срок для подачи заявления об отмене решения избирательной комиссии о регистрации исчисляется со дня принятия решения избирательной комиссией<sup>85</sup>.

Порядок рассмотрения данной категории дел имеет свои особенности, заключающиеся в следующем.

1. Дела о расформировании избирательных комиссий рассматриваются судом коллегиально. Все другие виды дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации рассматриваются судьей единолично (ч. 2 ст. 260<sup>1</sup> ГПК РФ).

2. К числу лиц, участвующих в деле, процессуальный закон относит прокурора, который вправе участвовать в делах о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации как путем обращения с заявлением в суд, так и в форме дачи заключения по делу. Вступая в процесс для дачи заключения по делу, прокурор не является заинтересованным лицом. По одному из дел Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ отменила определение суда первой инстанции об оставлении заявления без движения. Основанием оставления заявления без движения послужило отсутствие копии заявления, направляемого прокурору, так как он дает заключение по делу. Отменяя определение суда первой инстанции, Верховный Суд РФ исходил из того, что прокурор не является заинтересованным лицом<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 2 марта 2007 г. Дело № 37- Г07-1; Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 29 ноября 2005 г. Дело № 5- Г05-121.

<sup>86</sup> См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 21 апреля 2004 г. Дело № 93- Г04-1.

3. Дело может быть рассмотрено в отсутствие лиц, участвующих в деле, надлежащим образом извещенных о времени и месте судебного заседания (ст. 260<sup>1</sup> ГПК РФ).

4. ГПК РФ и законодательством о выборах и референдумах установлены ограничения на принятие судом некоторых мер по обеспечению иска. Так, если дело рассматривается в период избирательной кампании, кампании референдума до дня опубликования результатов выборов, референдума, суд не вправе:

налагать арест на избирательные бюллетени, списки избирателей, иные избирательные документы или изымать их;

запрещать избирательной комиссии, комиссии референдума осуществлять установленные законом действия по подготовке и проведению выборов и референдума (ч. 3 ст. 260<sup>1</sup> ГПК РФ).

5. Предмет доказывания определяется судом на основе норм законодательства о выборах и референдумах. Например, предмет доказывания по делу об отмене решения избирательной комиссии может включать в себя такое обстоятельство, как подкуп избирателей кандидатом, признанным избранным<sup>87</sup>.

6. Сроки рассмотрения устанавливаются нормами гражданского процессуального законодательства (пп. 6—11 ст. 260 ГПК РФ) и законодательства о выборах и референдумах. Эти сроки различны и зависят от категории дел. Так, заявление, поступившее в суд в день, предшествующий дню голосования, или в день голосования, рассматривается судом немедленно (ч. 6 ст. 260 ГПК РФ). В связи с этим вполне оправданно поднимаются вопросы о возможности реализации права на обеспечение своей позиции в состязательном процессе и надлежащем извещении лиц, участвующих в деле<sup>88</sup>.

По результатам рассмотрения заявления суд выносит решение об удовлетворении заявления либо об отказе в его удовлетворении. Содержание судебного решения регламентируется нормами ГПК РФ и нормами законодательства о выборах и референдумах.

Содержание судебного решения зависит от категории дела о за-

---

<sup>87</sup> См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2004 года: Утв. Постановлениями Президиума Верховного Суда РФ от 23, 24 июня 2004 г. Ответы на вопросы. Вопросы по делам, возникающим из публичных правоотношений. Вопрос 13.

<sup>88</sup> См.: Туманова Л. В. Процессуальные особенности рассмотрения дел... С. 164.

щите избирательных прав и права на участие в референдуме. Например, в решении суда о внесении изменений в протокол комиссии об итогах голосования, о результатах выборов или в сводную таблицу суд возлагает на комиссию обязанность составить новый протокол об итогах голосования, итогах выборов с отметкой: «Повторный» или сводную таблицу с отметкой: «Повторная»<sup>89</sup>.

С точки зрения кассационного обжалования судебные постановления по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации классифицируются на три группы<sup>90</sup>.

Первую группу составляют судебные решения и определения, подлежащие обжалованию в особом порядке. Часть 3 ст. 261 ГПК РФ предусматривает, что решения и определения, вынесенные в период избирательной кампании, кампании референдума до дня голосования, могут быть обжалованы в кассационном порядке в течение пяти дней со дня принятия судом решения, определения. При исчислении срока на обжалование следует руководствоваться общим порядком — с момента вынесения решения суда в окончательной форме.

Вторую группу составляют судебные решения и определения, вынесенные в период избирательной кампании, кампании референдума в день голосования. Они вступают в законную силу немедленно и кассационному обжалованию не подлежат.

Третью группу составляют судебные решения и определения, вынесенные после окончания избирательной кампании, кампании референдума. Такие судебные постановления могут быть обжалованы в течение десяти дней со дня принятия в окончательной форме.

Порядок исполнения решения суда регулируется не только нормами ГПК РФ (чч. 1, 2 ст. 261, ч. 4 ст. 260<sup>1</sup>, ч. 2 ст. 206, ст. 211), но и нормами законодательства о выборах и референдумах. Решение подлежит исполнению в сроки, указанные судом. При неисполнении судебный пристав-исполнитель применяет меры, предусмотренные Федеральным законом «Об исполни-

---

<sup>89</sup> См.: Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 68-ФЗ. Пп. 1.1, 1.2 ст. 77.

<sup>90</sup> См.: Осокина Г. Л. Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений. С. 101—102.



тельном производстве»<sup>91</sup>.

Не исключается возможность отсрочки, рассрочки исполнения решения, а также немедленного исполнения. По некоторым категориям дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации немедленное исполнение решения суда не допускается. Так, исключается возможность немедленного исполнения решения суда об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов), что закреплено в ч. 4 ст. 260<sup>1</sup> ГПК РФ.

### **2.3. Дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих**

Производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих регулируется гл. 25 ГПК РФ и другими федеральными законами.

К числу субъектов права на обращение в суд закон относит граждан, организации. Отсутствие в перечне субъектов права на обращение в суд прокурора (ч. 1 ст. 254 ГПК РФ) вовсе не означает запрет на его обращение в суд. Право прокурора на обращение с заявлением в суд обусловлено наличием норм ч. 1 ст. 246 ГПК РФ о применении общих правил искового производства, ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Объектами оспаривания в суде общей юрисдикции являются коллегиальные или единоличные решения, действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, в результате которых:

- нарушены права и свободы гражданина;
- созданы препятствия к осуществлению гражданином прав и свобод;
- на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность

---

<sup>91</sup> См.: Об исполнительном производстве: Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ с изм. и доп.

либо гражданин незаконно привлечен к ответственности.

Поскольку организации обладают правом на обращение в суд, соответственно они могут оспаривать в суде решения, действия (бездействие), которыми нарушаются их права, создаются препятствия к осуществлению прав, незаконно возлагаются какие-либо обязанности, хотя в ГПК РФ это прямо не предусмотрено (ст. 255). На противоречивость норм ст.ст. 254, 255, 256 ГПК РФ обращается внимание в юридической литературе<sup>92</sup>.

При применении правил гл. 25 ГПК РФ следует учитывать два момента.

1. По правилам гл. 25 ГПК РФ не могут быть оспорены решения, действия (бездействие) учреждений, организаций, их объединений и общественных объединений. Такие дела рассматриваются по правилам искового производства как дела по спорам о защите субъективного права<sup>93</sup>.

В связи с тем что с введением в действие ГПК РФ Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 не может применяться как противоречащий ГПК РФ, в порядке искового производства должны рассматриваться дела об оспаривании решений и действий (бездействия) не только учреждений, предприятий, организации, их объединений, общественных объединений, но и их руководителей, иных органов управления, других работников<sup>94</sup>.

2. В порядке гл. 25 ГПК РФ не могут оспариваться также решения, действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, которыми нарушаются права и свободы граждан и организаций, если федеральный закон устанавливает иной порядок оспаривания. Так, не могут быть оспорены в порядке, предусмотренном гл. 25 ГПК РФ, отдельно от производства по делу об административном правонарушении вынесенные по делу акты, регламентирующие какие-

---

<sup>92</sup> См.: Уваров В. Порядок оспаривания решений органов власти и должностных лиц // Российская юстиция. 2003. № 10.

<sup>93</sup> См.: О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. № 2. П. 8.

<sup>94</sup> См.: Практика применения Гражданского процессуального кодекса... Вопрос 227.

либо действия, целью которых является решение вопроса о привлечении лица к административной ответственности (например, протоколы об изъятии вещей и документов, явившихся предметами административного правонарушения), поскольку возможность совершения этих действий установлена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Такие акты оспариваются в соответствии с процедурой, предусмотренной этим Кодексом. Если же производство по делу об административном правонарушении прекращено и указанные документы влекут правовые последствия для гражданина (затрагивают его права и свободы), то их можно оспорить по правилам гл. 25 ГПК РФ, так как иной порядок оспаривания данных актов законодательством не предусмотрен<sup>95</sup>.

Это может быть не только административно-процессуальная процедура, уголовно-процессуальная, арбитражно-процессуальная, но и иная гражданско-процессуальная процедура. Например, в порядке особого производства оспариваются действия нотариуса о совершенных нотариальных действиях или об отказе в их совершении (п. 10 ч. 1 ст. 262 ГПК РФ). Дела по жалобам сторон исполнительного производства на действия и акты судебных приставов-исполнителей рассматриваются по правилам ст. 441 ГПК РФ.

На практике возникал вопрос о праве прокурора на оспаривание решения квалификационной коллегии судей об отказе в даче согласия на привлечение судьи к уголовной ответственности при наличии заключения соответствующего суда о том, что в действиях данного судьи содержатся признаки состава преступления. Верховный Суд РФ на этот вопрос дал утвердительный ответ, указав, что прокурор может оспорить в судебном порядке решение квалификационной коллегии судей только по мотивам нарушения процедур его вынесения<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> См.: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2006 года: Утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 7 марта 2007 г. Ответы на вопросы. Процессуальные вопросы. Вопрос 6.

<sup>96</sup> См.: Ответы Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации на вопросы судов по применению норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: Утв. Президиумом Верховного Суда РФ 24 марта 2004 г. Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений. Вопрос 25.

Порядок подачи заявления об оспаривании решения, действия (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего регулируется ч. 1 ст. 254 ГПК РФ, которая устанавливает необходимость указания в заявлении на то, чем конкретно оспариваемый акт нарушает права и свободы лиц, обращающихся за судебной защитой.

При реализации прокурором своего правомочия, установленного ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, на обращение в суд в защиту прав, свобод и законных интересов субъектов, указанных в данной норме, подаваемое заявление должно отвечать всем необходимым требованиям, предусмотренным ГПК РФ<sup>97</sup>.

При обращении прокурора с заявлением в суд в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина в заявлении должно содержаться обоснование невозможности обращения в суд самого гражданина.

Иногда суды в нарушение норм процессуального права отказывают в принятии заявления прокурора на том основании, что заявление подано в интересах конкретных лиц, а не неопределенного круга лиц, в связи с чем прокурор в соответствии со ст. 45 ГПК РФ должен был обосновать причины, по которым эти лица не могут сами обратиться в суд. Так, прокурор Верховского района Орловской области обратился с заявлением в интересах неопределенного круга лиц о признании незаконными действий (бездействия) администрации Верховского района Орловской области, выразившихся в ограничении прав педагогических работников сельских образовательных учреждений района на получение льгот по оплате коммунальных услуг. Прокурор просил обязать администрацию Верховского района Орловской области ликвидировать задолженность по выплате компенсаций за коммунальные услуги педагогическим работникам.

Расценив заявление прокурора как обращенное в защиту интересов конкретных лиц, суд не учел, что круг лиц, права которых были нарушены невыплатой предусмотренной законом компенсации, не являлся постоянным и в силу различных причин

---

<sup>97</sup> См.: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2003 года: Утв. Постановлениями Президиума Верховного Суда РФ от 3, 24 декабря 2003 г. Ответы на вопросы. Процессуальные вопросы. Вопрос 25.

менялся.

Верховный Суд РФ в своем определении также указал, что заявление прокурора направлено не только на устранение нарушений закона, уже допущенных администрацией района, но также и на защиту интересов лиц, у которых в будущем возникнет право на соответствующие выплаты. Круг таких лиц точно определен быть не может<sup>98</sup>.

Процессуальный закон устанавливает срок на обращение в суд, который составляет три месяца и исчисляется со дня, когда стало известно о нарушении прав и свобод. Пропуск срока не препятствует возбуждению производства по делу, поскольку он не является процессуальным сроком, что следует из смысла ч. 1 ст. 115 ГПК РФ.

Причины пропуска срока выясняются в предварительном судебном заседании или в судебном заседании. Причем вопрос о причинах пропуска срока на обращение в суд может быть поставлен и по инициативе суда<sup>99</sup>.

Для прокурора, обращающегося с заявлением в суд, важно знать порядок исчисления указанного срока. Иногда до обращения в суд прокурор при выявлении нарушений закона использует такое средство прокурорского реагирования, как представление. Однако направление представления не влияет на порядок исчисления срока на обращение в суд.

Дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих составляют предмет альтернативной подведомственности. Право выбора подведомственности принадлежит заинтересованному лицу. Обращение в вышестоящий орган, к вышестоящему должностному лицу не лишает заинтересованное лицо права на судебную защиту.

Подсудность дел определяется по правилам чч. 2, 3 ст. 254 ГПК РФ. Родовая подсудность таких дел означает, что районным

---

<sup>98</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 24 марта 2008 г. № 37- Впр08-2.

<sup>99</sup> См.: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2003 года: Утв. Постановлениями Президиума Верховного Суда РФ от 3, 24 декабря 2003 г. Ответы на вопросы. Процессуальные вопросы. Вопрос 22.

судам подсудны все дела, за исключением дел, отнесенных законом к подсудности судов иных звеньев судебной системы: Верховного Суда РФ (ст. 27 ГПК РФ), судов субъектов Российской Федерации (ст. 26 ГПК РФ). Подсудность дел военным судам определена ст. 25 ГПК РФ.

Территориальная подсудность дел зависит от того, кто является заявителем.

Если заявителем является прокурор, дело подсудно суду по месту нахождения органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, решение, действие (бездействие) которого оспаривается.

Для граждан установлена альтернативная подсудность (ч. 2 ст. 254 ГПК РФ)<sup>100</sup>.

Особенности рассмотрения судом данной категории дел заключаются в следующем.

1. Законом установлен сокращенный срок рассмотрения дела. Он составляет до десяти дней с момента поступления заявления в суд.

2. В таких делах участвует прокурор в форме дачи заключения по делу.

Представляется, что при решении вопроса об участии прокурора в деле с целью дачи заключения необходимо учитывать разъяснения Пленума Верховного Суда РФ, данные в постановлении «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» от 29 ноября 2007 г. № 48, поскольку речь идет об оспаривании носящих ненормативный характер правовых актов субъектов публичной власти. В случае обращения прокурора с заявлением в суд об оспаривании решения, действия (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего прокурор, участвующий в деле, пользуется процессуальными правами заявителя, выступает с объяснениями и поэтому не дает заключение по делу. Если прокурор не является заявителем, а вступает в про-

---

<sup>100</sup> Соответствующие разъяснения даны в постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» от 20 января 2003 г. № 2. П. 8.

цесс для дачи заключения по делу, он участвует в судебном заседании и дает заключение после исследования всех доказательств по делу.

3. Неявка в судебное заседание кого-либо из лиц, участвующих в деле, надлежащим образом извещенных о времени и месте судебного заседания, не является препятствием к рассмотрению заявления.

4. Суд может признать явку в суд субъекта публичной власти обязательной. Неявка в суд без уважительных причин может повлечь наложение судебного штрафа.

5. Суд вправе приостановить действие оспариваемого ненормативного акта до вступления решения суда в законную силу.

Имеет свои особенности и предмет доказывания.

В предмет судебного доказывания входят такие факты, как: законность (незаконность) оспариваемого решения, действия (бездействия);

принятие решения, совершение действия (бездействие) в пределах полномочий органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего;

нарушение прав и свобод решением, действием (бездействием).

Доказывание перечисленных фактов определено ч. 4 ст. 258 ГПК РФ.

При этом предмет доказывания может иметь свои особенности. Это зависит от содержания публично-правового конфликта<sup>101</sup>.

Обязанность доказывания возлагается на орган государственной власти, орган местного самоуправления, должностное лицо, государственного или муниципального служащего, чье решение, действие (бездействие) обжалуется.

По результатам рассмотрения заявления возможно вынесение решения об отказе в удовлетворении заявления или об удовлетворении заявления.

Решение суда об удовлетворении заявления исполняется в срок, указанный в самом решении.

В обязанность суда входит направление руководителю органа

---

<sup>101</sup> См.: Справочник по доказыванию в гражданском судопроизводстве / Под ред. И. В. Решетниковой. М., 2005. С. 287—299.

государственной власти, местного самоуправления, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему либо в порядке подчиненности в вышестоящий орган, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему решения суда. Срок направления составляет три дня со дня вступления решения суда в законную силу.

Об исполнении решения должно быть сообщено не позднее чем в течение месяца со дня его получения.

При неисполнении решения суда без уважительных причин суд вправе принять меры, предусмотренные Федеральным законом «Об исполнительном производстве» (ст. 113).



# Литература

- Конституция Российской Федерации .
- Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации.
- Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации.
- О введении в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 137-ФЗ.
- О военных судах в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. №-1 ФКЗ с изм. и доп.
- О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1- ФКЗ с изм. и доп.
- О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ.
- О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон в ред. Федерального закона от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ с изм. и доп.
- О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ с изм. и доп.
- О судебной системе: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1- ФКЗ с изм. и доп.
- Об арбитражных судах в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ с изм. и доп.
- Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ с изм. и доп.
- Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ с изм. и доп.
- Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ с изм. и доп.

Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ с изм. и доп.

По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П.

По делу о проверке конституционности положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 2004 г. № 1-П.

Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Кропачевой Марины Рафаэловны на нарушение ее конституционных прав частями первой и второй статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 20 июня 2006 г. № 251-О.

По жалобе граждан Вихровой Любови Александровны, Кареевой Екатерины Ивановны и Масловой Валентины Николаевны на нарушение их конституционных прав пунктом 1 части первой статьи 134, статьями 220 и 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 12 мая 2005 г. № 244-О.

О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. № 2 в ред. Постановлений Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48, от 12 февраля 2008 г. № 2, от 24 июня 2008 г. № 12.

О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 9 декабря 2002 г. № 11.

О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству:

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 июня 2008 г. № 11.

О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48.

О применении норм гражданского процессуального законодательства в суде надзорной инстанции в связи с принятием и введением в действие Федерального закона от 4 декабря 2007 года № 330-ФЗ «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации»: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 12 февраля 2008 г. № 2.

О применении норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении и разрешении дел в суде первой инстанции: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 июня 2008 г. № 13.

О применении судами норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих производство в суде кассационной инстанции: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 июня 2008 г. № 12.

О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов: Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 13 августа 2004 г. № 80.

Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2001 года: Утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 26 декабря 2001 г.

Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2003 года: Утв. Постановлениями Президиума Верховного Суда РФ от 3, 24 декабря 2003 г.

Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2004 года: Утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 6 октября 2004 г.

Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2006 года: Утв. Постановлениями Президиума Верховного Суда РФ от 7, 14 июня 2006 г.

Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2006 года: Утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 7 марта 2007 г.

Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2007 года: Утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 1 августа 2007 г.

Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2002 года: Утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 4 декабря 2002 г.

Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2004 года: Утв. Постановлениями Президиума Верховного Суда РФ от 23, 24 июня 2004 г.

Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2005 года: Утв. Постановлениями Президиума Верховного Суда РФ от 4, 11, 18 мая 2005 г.

Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2005 года: Утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 1 марта 2006 г.

Определение Верховного Суда РФ от 24 марта 2008 г. № 37- Впр08-2.

Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 2 марта 2007 года. Дело № 37- Г07-1.

Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 29 ноября 2005 года. Дело № 5- Г05-121.

Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 21 апреля 2004 г. Дело № 93-Г04-1.

Ответы Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации на вопросы судов по применению норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: Утв. Президиумом Верховного Суда РФ 24 марта 2004 г.

Об обеспечении участия прокурора в гражданском судопроизводстве: Приказ Генерального прокурора РФ от 2 декабря 2003 г. № 51.

Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: Приказ Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195.

О некоторых вопросах участия прокурора в гражданском процессе, связанных с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 27 января 2003 г. № 8-15-2003.

О некоторых вопросах участия прокурора в гражданском процессе, связанных с принятием и введением в действие АПК РФ: Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 22 августа 2002 г. № 38-15-02.

Абознова О. В. Проблемы реализации права на обращение за судебной защитой в гражданском и арбитражном процессе // Закон. 2006. № 11.

Алиева И. Д. Защита гражданских прав прокурорами и иными уполномоченными органами. М., 2006.

Аргунов В. Н. Участие прокурора в гражданском процессе. М., 1991.

Бюллетень практики участия прокуроров в рассмотрении дел судами. СПб., 2008. Вып. 1.

Власов А. А. Актуальные проблемы участия прокурора в гражданском процессе // Принципы гражданского процессуального права и их реализация в проекте ГПК РФ: Материалы второй научно-практической конференции. Тверь, 2000.

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: Постатейный комментарий / Под ред. П. В. Крашенинникова. М., 2003.

Гражданское процессуальное право: Учебник / Под ред. М. С. Шакарян. М., 2005.

Жуйков В. М. Проблемы гражданского процессуального права. М., 2001.

Из практики прокурорского надзора по гражданским делам // Законность. 2007. № 2.

Исаенкова О. В., Григорьев А. Н. Участие прокурора в исковом производстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 3.

Исковые заявления и претензии / Под ред. М. Ю. Тихомирова. 3-е изд. М., 2005.

Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации / Под ред. В. И. Радченко. М., 2003.

Коротеев К. Н. Критерии приемлемости заявлений об оспаривании нормативных правовых актов в российском гражданском

процессе // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. № 5. 2006.

Моисеев С. В. Несколько слов об участии прокурора в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2003. № 8.

Никитин С. В. Понятие и формы судебного нормоконтроля // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. № 5. 2006.

Никитин С. В. Судебное оспаривание нормативных правовых актов // АПК и ГПК 2002 года: сравнительный анализ и актуальные проблемы правоприменения: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. М., 2004.

Осокина Г. Л. Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений: Учебное пособие. Томск, 2006.

Попова Ю. А. Судопроизводство по делам, возникающим из публичных правоотношений (теоретические проблемы). Краснодар, 2002.

Практика применения Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: Практическое пособие / Под ред. В. М. Жуйкова. М., 2007.

Роль и место прокуратуры в системе государственных органов Российской Федерации / Академия Генеральной прокуратуры РФ. М., 2008.

Справочник по доказыванию в гражданском судопроизводстве / Под ред. И. В. Решетниковой. 2-е изд. М., 2005.

Терехова Л. Надзорное производство: новеллы // ЭЖ-Юрист. 2008. № 4.

Туманова Л. В. Лица, участвующие в деле в целях защиты публично-правовых интересов. Тверь, 2001.

Туманова Л. В. Процессуальные особенности рассмотрения дел, возникающих из избирательных правоотношений // АПК и ГПК 2002 года: сравнительный анализ и актуальные проблемы правоприменения: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. М., 2004.

Уваров В. Порядок оспаривания решений органов власти и должностных лиц // Российская юстиция. 2003. № 10.

Фирсова О. Состояние здоровья как обоснование предъявления иска прокурором // Законность. 2007. № 2.

Черных И. И. Заочное производство в гражданском процессе.  
М., 2000.

## СОДЕРЖАНИЕ

1. Формы участия прокурора в деле в суде первой инстанции .....	3
1.1. Обращение с заявлением в суд .....	—
1.2. Дача заключения по делу .....	15
1.3. Права и обязанности прокурора как лица, участвующего в деле .....	21
2. Участие прокурора в гражданском процессе по делам, возникающим из публичных правоотношений .....	24
2.1. Дела об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части .....	—
2.2. Дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации .....	39
2.3. Дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих .....	47
<i>Литература</i> .....	55

*ВАСИЛЬЧИКОВА Нина Александровна,  
доктор юридических наук, профессор*

## УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ ДЕЛ

*Учебное пособие*

Редактор *Н. Я. Ёлкина*  
Компьютерная верстка *Т. И. Павловой*

Подписано к печати 01.12.2008 г. Бум. тип. № 1.  
Гарнитура “Times New Roman Cyr”. Ризография. Печ. л. 3,75.  
Уч.-изд. л. 3,75. Тираж 500 экз. (1-й завод 1—100). Заказ 1916.

Редакционно-издательская лаборатория  
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)  
Академии Генеральной прокуратуры РФ

Отпечатано в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале)  
Академии Генеральной прокуратуры РФ



191104, Санкт-Петербург, Литейный пр., 44