

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.  
ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

**Гриченюк Дарьи Евгеньевны**

**ЗАЩИТА ПРОКУРОРОМ ПУБЛИЧНОГО ИНТЕРЕСА В  
ЦИВИЛИСТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ**

Направление подготовки 40.04.01 – «Юриспруденция»  
юридического факультета СГУ им. Н.Г.Чернышевского

Автореферат магистерской работы

Научный руководитель  
канд. юрид. наук,  
доцент кафедры  
гражданского права и процесса

\_\_\_\_\_

подпись

дата

Е.Н. Тогузаева

Заведующий кафедрой  
гражданского права и процесса  
канд. юрид. наук, доцент

\_\_\_\_\_

подпись

дата

Е.Н. Тогузаева

## Введение

**Актуальность исследования.** Важность темы защиты прокурором публичных интересов объясняется тем, что в настоящее время выявляется достаточно много нарушений публичных интересов общества и государства.

К сожалению, и это один из существенных законодательных недостатков в данной области понятие «публичный интерес» на законодательном уровне отсутствует и это приводит к тому, что каждый раз приходится обосновывать необходимость защиты интересов в какой-либо области.

К сожалению, как уже указывалось, сфере защиты публичных интересов органами прокуратуры существует ряд проблем и прежде всего отсутствие терминологической определенности, а именно, что же именно понимать под публичными интересами. Несмотря на то, что в законодательстве данный термин используется очень активно в материальных и процессуальных кодексах (Гражданский кодекс РФ<sup>1</sup> (далее – ГК РФ), Гражданский процессуальный кодекс РФ<sup>2</sup> (далее – ГПК РФ), Арбитражный процессуальный кодекс РФ<sup>3</sup> (далее – АПК РФ), Кодекс административного судопроизводства<sup>4</sup> (далее – КАС РФ), а также в исследованиях ученых на законодательном уровне данное понятие не определено.

Кроме того, в российское гражданское и арбитражное процессуальное законодательство были внесены существенные изменения, которые обусловили пересмотр позиций некоторых ученых относительно перспектив

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 25.02.2022) // Собрание законодательства РФ. 1994. N 32. ст. 3301.

<sup>2</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 07.10.2022) // Собрание законодательства РФ. 2002. N 46. ст. 4532.

<sup>3</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 07.10.2022) // Собрание законодательства РФ. 2002. N 30. ст. 3012.

<sup>4</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 11.06.2022) // Собрание законодательства РФ. 2015. N 10. ст. 1391.

статуса прокурора в цивилистическом процессе<sup>5</sup>. Отчетливо просматривается тенденция отечественного законодателя ограничить роль прокурора в защите публично-правовых интересов.

**Целью** работы ставится рассмотрение специфики защиты прокурором публичного интереса в гражданском процессе.

Для достижения указанной цели следует решить следующие **задачи**:

- исследовать особенности защиты публичного интереса в гражданском процессе в дореволюционный и советский периоды развития цивилистического законодательства;
- определить понятие "публичный интерес" и роль прокурора в его защите: процессуальный и экономический подходы;
- выявить необходимость унификации норм, регулирующих участие прокурора в цивилистическом процессе по защите публичных интересов;
- изучить актуальные проблемы защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений;
- провести анализ особенностей защиты прокурором публичных интересов в сфере градостроительной деятельности;
- исследовать особенности защиты прокурором публичных интересов в сфере использования земель особо охраняемых природных территорий;
- определить роль прокурора в защите прав и законных интересов неопределенного круга лиц;
- определить особенности защиты прокурором прав и законных интересов несовершеннолетних.

**Объектом** исследования являются общественные отношения, связанные с защитой прокурором публичного интереса в цивилистическом процессе.

---

<sup>5</sup> См.: Глаговский, А. А. Организационные аспекты защиты прокурором публичного интереса в гражданском процессе / А. А. Глаговский // Современная юриспруденция: актуальные вопросы, достижения и инновации : сборник статей XXXI Международной научно-практической конференции, Пенза, 25 апреля 2021 года. – Пенза: Общество с ограниченной ответственностью "Наука и Просвещение". 2021. С. 109-111.

**Предметом** исследования являются правовые нормы, устанавливающие особенности защиты прокурором публичного интереса в гражданском процессе.

**Методология исследования.** При написании исследования использовался всеобщий диалектический метод, а так же общенаучные методы - теоретические методы и экспериментальные методы, методы дедукции, индукции, анализа и синтеза, также специальные юридические методы: формально-юридический и сравнительно-правовой.

**Эмпирическая база.** При проведении исследования использовались материалы обобщения судебной практики (соответствующие постановления судов), материалы СМИ, связанные с защитой прокурором публичного интереса в гражданском процессе.

**Нормативной базой** исследования являются Конституция Российской Федерации<sup>6</sup>, ГПК РФ, Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 20.10.2022) "О прокуратуре Российской Федерации"<sup>7</sup>, и иные нормативные правовые акты, определяющие особенности защиты прокурором публичного интереса в гражданском процессе.

Положения, выносимые на защиту:

- публичными интересами являются интересы различных общественных групп, государственных органов, органов субъектов федерации, муниципальных образований. Данные интересы закреплены на законодательном уровне в различных законодательных актах и являются значимыми для общества или иных субъектов государства. Представляется, что понятие «публичный интерес» необходимо закрепить в одной из базовых отраслей права, например, в конституционном праве;

---

<sup>6</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 20.10.2022) "О прокуратуре Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 1995. N 47. ст. 4472.

- формы участия прокурора в гражданском процессе должны быть унифицированы, в связи с чем считаем необходимым ст. 52 АПК РФ дополнить следующим образом: "Прокурор вступает в арбитражный процесс и дает заключение по делам, указанным в части 1 настоящей статьи, в целях обеспечения законности";

- норма с наименованием "Заключение прокурора" следующего содержания: "После окончания рассмотрения дела по существу прокурор дает заключение в целом по делу. Прокурор не дает заключение по делу, если дело возбуждено на основании его искового заявления" - имеет полное право на возвращение в Гражданский процессуальный кодекс РФ;

- необходимо законодательно установить не только основания для возмещения потерь правообладателям земельных участков вследствие ограничения их органами власти при установлении или изменении зоны охраны объекта культурного наследия, но и убытков, которые причинены в результате издания нормативных правовых актов об изменении видов разрешенного использования.

Поставленными целями определяется структура работы, а именно, работа состоит из введения, двух глав, объединяющих восемь параграфов, заключения и библиографического списка.

## Основное содержание работы

Глава 1 «Публичный интерес в гражданском процессе: правовая природа» состоит из трех параграфов. Параграф один: «Защита публичного интереса в гражданском процессе в дореволюционный и советский периоды развития цивилистического законодательства», как следует из названия, посвящена истории развития института защиты публичного интереса в гражданском процессе.

Прообразом прокуратуры как защитника публичного интереса называют фискалов<sup>8</sup>. В Указе Петра I от 2 марта 1711 г. «Об обязанностях Сената» впервые упоминается должность фискала. Целью введения фискального института явился тайный государственный контроль, выявлению преступлений, участию в судебном разбирательстве по делам казны. То есть, по сути дела, фискал заботился о публичных интересах казны в то время. Но поскольку среди фискалов начались значительные злоупотребления была введена должность прокурора, который осуществлял гласный надзор за фискалами а также иными государственными органами в то время.

При следующих императорах должность прокурора была упразднена, однако, вновь была восстановлена при императрице Анне Иоанновне, которая ввела должность губернского прокурора. Государственный служащий, находящийся на данной должности, занимался контролем и надзором по отношению к местной администрации. Также в его обязанность входил надзор за судебными органами. В 1763 г. система органов прокуратуры того времени претерпела существенные изменения, а именно, появились прокуроры в провинциях, которые обладали той же компетенцией, что и губернский прокурор, надзирали за судами, но были подчинены не губернскому прокурору, а генерал-прокурору.

---

<sup>8</sup> См.: Беляев В. П., Ларина О. Г. Образование института государственного контроля и надзора в России // История государства и права. 2012. № 17. С. 33–37.

В 1775 г. была введена должность стряпчих, являвшихся заявителями по казенным делам, то есть, по сути они защищали публичные интересы в судах.

Советская власть на какое-то время упразднила должность прокурора. Воссоздание органов прокуратуры произошло в 1922 году в связи с принятием Положения о прокурорском надзоре от 1922 г<sup>9</sup>. Советская власть на собственном опыте убедилась, что органы прокуратуры являются необходимым элементом государственного механизма и была вынуждена их воссоздать.

Возвращение прокурора в сферу защиты публичных интересов произошло после принятия Положения о судеустройстве РСФСР 1926 г<sup>10</sup>., которое обязало прокуратуру охранять в гражданском процессе интересы государства и трудящихся (ст. 9, п. «д» ст. 59, п. «и» ст. 68).

Участие прокурора в защите публичных интересов имеет очень длительную историю, ведь даже первоначально при Петре I на фискалов возлагалась функция защиты государственной казны, то есть, публичных интересов. Позже в советское время на прокуроров также возлагалась функция охраны интересов государства и трудящихся, то есть, по сути, функция защиты публичных интересов. В действующем ГПК РФ, как и в советское время, у прокурора имеются определенные права и обязанности по защите публичных интересов.

В параграфе два главы 1 «Понятие "публичный интерес" и роль прокурора в его защите: процессуальный и экономический подходы» рассматривается действующее понятие публичного интереса, а также подходы, существующие к его определению.

Понятие «публичные интересы» имеет длительную историю и связано с развитием общества и государства. Все субъекты общественных отношений

---

<sup>9</sup> Положение о прокурорском надзоре : утв. постановлением ВЦИК от 28 мая 1922 г. // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 21.11.22) (утратило силу)

<sup>10</sup> Положение о судеустройстве РСФСР : утв. постановлением ВЦИК от 19 нояб. 1926 г. // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 21.11.22) (утратило силу)

имеют собственные интересы в той или иной форме, при этом эти интересы могут как совпадать с интересами государства как основного субъекта общественных отношений, так и противоречить этим интересам. Интересы государства являются публичными интересами, интересы отдельных личностей или общественных групп являются частными интересами, которые могут вступать в противоречие с публичными интересами.

Публичные интересы могут проявляться в различных сферах, но все они связаны с интересами всего общества, а не его отдельных групп. Публичные интересы в настоящее время имеют очень обширную сферу, это и гражданско-правовые договоры в интересах государственных и муниципальных образований, и распределение государственных денежных средств, и проявления коррупции в сфере, где государство имеет свои интересы, армия, защита национальных интересов, национальная безопасность и многие другие сферы.

Следует обратить внимание на то, что понятие "публичный интерес" является обобщающим и включает в себя общественные и государственные интересы в различных сферах (национальная безопасность, публичная собственность, экологическое благополучие и др.).

Верховный Суд РФ дал свое разъяснение понятия "публичный интерес". В пункте 75 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 N 25 "О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации"<sup>11</sup> дается следующее определение: "Под публичными интересами, в частности, следует понимать интересы неопределенного круга лиц, обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды".

Публичными интересами являются интересы различных общественных групп, государственных органов, органов субъектов федерации,

---

<sup>11</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 N 25 "О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации" // "Бюллетень Верховного Суда РФ", N 8, август, 2015.



муниципальных образований. Данные интересы закреплены на законодательном уровне в различных законодательных актах и являются значимыми для общества или иных субъектов государства. Представляется, что понятие «публичный интерес» необходимо закрепить в одной из базовых отраслей права, например, в конституционном праве.

В параграфе три исследована необходимость унификации норм, регулирующих участие прокурора в арбитражном и гражданском процессе по защите публичных интересов.

Законодательство об административном судопроизводстве частично повторяет положения Гражданского процессуального кодекса РФ, а также устанавливает две формы участия прокурора в административном судопроизводстве (ч. 1, 7 ст. 39 КАС РФ).

В отличие от упомянутых источников, ст. 52 АПК РФ предусматривает лишь одну форму участия прокурора - первую, которая представляет собой обращение в суд с иском. Следует отметить, что арбитражное процессуальное законодательство ограничивает участие прокурора делами, в которых имеет место быть интерес Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Формы участия прокурора в гражданском процессе должны быть унифицированы, в связи с чем считаем необходимым ст. 52 АПК РФ дополнить следующим образом: "Прокурор вступает в арбитражный процесс и дает заключение по делам, указанным в части 1 настоящей статьи, в целях обеспечения законности".

Кроме того, полагаем, что норма с наименованием "Заключение прокурора" следующего содержания: "После окончания рассмотрения дела по существу прокурор дает заключение в целом по делу. Прокурор не дает заключение по делу, если дело возбуждено на основании его искового заявления" - имеет полное право на возвращение в Гражданский процессуальный кодекс РФ.

Глава два: «Роль прокурора в защите публичных интересов в суде по отдельным категориям дел» посвящена исследованию особенностей участия прокурора по отдельным категориям дел. В параграфе один главы 2 «Актуальные проблемы защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений» как и следует из названия, исследованы особенности участия прокурора по делам в сфере земельных правоотношений.

Вопросы противоречия законодательства в сфере землепользования остаются актуальными и сегодня, и для повышения эффективности работы прокуратуры в этой сфере необходимо не только проводить теоретические исследования, но и совершенствовать правовую и организационные основы.

В параграфе два главы 2 исследованы особенности защиты прокурором публичных интересов в сфере градостроительной деятельности.

В целях повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов в сфере градостроительства необходимо совершенствовать законодательство в области возмещения ущерба, причиненного в результате изменений градостроительной документации, в том числе правовых норм, необходимо определить состав и порядок проведения единой формы расчета компенсации; перечень субъектов, ответственных за выплату компенсаций; перечень субъектов, которым убытки должны быть компенсированы действующим законодательством; полномочия по контролю за обоснованностью принятия правовых актов; методология проверки соответствия целям градостроительства при изменении градостроительных документов, для определения критериев эффективности муниципального и регионального нормотворчества в области градостроительства. Эти изменения позволят на государственном уровне создать максимально благоприятные условия для развития территорий с учетом как государственных, так и частных интересов.

Представляется, что прокуратура должна использовать как надзорные, так и ненадзорные полномочия для обеспечения законности

градостроительной документации, что, несомненно, будет способствовать повышению эффективности деятельности, в том числе за счет реализации возможности устранения нарушений мерами прокурорского реагирования, и только в случае невозможности остановить и устранить нарушения вне судебного разбирательства людям придется обращаться в суд<sup>12</sup>. Действия органов государственной власти и местного самоуправления должны быть согласованы с правовыми нормами, а надзорные меры органов прокуратуры должны быть направлены на систематическую оценку правовых актов, относящихся к сфере градостроительства, и на принятие превентивных мер по предотвращению нарушений требований законодательства, а также на пресечение действий органов государственной власти и местного самоуправления, направленных на ограничение прав субъектов градостроительных правоотношений.

Параграф три главы два носит название: «Защита прокурором публичных интересов в сфере использования земель особо охраняемых природных территорий».

Для рационального использования потенциала прокуратуры нужно классифицировать вышеупомянутые типичные нарушения согласно принципу исключительности судебной процедуры защиты общественных интересов как единственно вероятной меры реагирования.

Защита общественных интересов будет осуществляться исключительно в суде в рамках гражданского и уголовного (в части вопросов гражданского иска) производства в следующих случаях: земельные участки использовались незаконно через подачу исков о признании недействительной оспариваемой сделки и применения последствий ее недействительности, применения последствий недействительности ничтожной сделки; нарушений режима использования и охраны ООПТ, совершенных отдельными лицами, выражающихся в осуществлении незаконного строительства (иной

---

<sup>12</sup> Головки И.И., Исламова Э.Р., Коряченцова С.И. Актуальные вопросы оценки прокурором законности документов территориального планирования // Вопросы российского и международного права. 2017. Т. 7. № 2В. С. 207-223.

запрещенной хозяйственной деятельности), поскольку внесение представлений в их адрес законом не предусмотрено; причинения вреда природным объектам и комплексам в границах ООПТ методом предъявления исковых заявлений о его возмещении, в том числе в порядке ст. 44 УПК РФ.

Параграф четыре главы два носит название: «Роль прокурора в защите прав и законных интересов неопределенного круга лиц» и в нем проанализированы особенности защиты прокурором интересов неопределенного круга лиц.

Участие прокурора в гражданском судопроизводстве в защиту интересов неопределенного круга лиц имеет большое значение для обеспечения реализации гражданами своих прав, поддержания и укрепления состояния законности, безопасности и правопорядка, однако рассмотренные проблемные ситуации в законодательстве и на практике создают препятствия для эффективного функционирования этого механизма гражданско-процессуальной защиты.

Параграф пять главы два носит название: «Защита прокурором прав и законных интересов несовершеннолетних» и исследует особенности защиты соответствующей группы лиц.

В данной сфере прокурорами ведется активная работа, в частности, защищаются интересы несовершеннолетних по следующим направлениям: в области медицинского обеспечения детей, интересы и права детей–сирот, права и интересы детей-инвалидов. Все выявленные прокурорами нарушения устранялись через инициирование искового производства. Чаще всего они связаны с невыплатой заработной платы несовершеннолетним, с непредоставлением мест для устройства несовершеннолетних для работы.

В заключении подведены итоги исследования, сделаны обобщающие выводы, представлены некоторые предложения по изменению действующего законодательства Российской Федерации.