

## **ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ ПРОКУРОРОМ, УЧАСТВУЮЩИМ В ГРАЖДАНСКОМ И АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

**Аннотация:** статья посвящена актуальной проблеме предупреждения правонарушений в аспекте участия прокурора в рассмотрении дел судами. Автор рассмотрел исторические периоды становления и развития превентивной составляющей участия прокурора в гражданском и административном судопроизводстве. В статье анализируются законодательные и ведомственные нормативные акты, регулирующие участие прокурора в гражданском и административном судопроизводстве.

**Ключевые слова:** прокурор, судопроизводство, предупреждение правонарушений, частное определение.

Несмотря на то, что в действующем Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре)<sup>1</sup> не указывается о предупреждении правонарушений прокурором как самостоятельной функции, высказываются обоснованные мнения о том, что с момента введения в действие и по настоящее время предупреждение правонарушений присуще органам прокуратуры как направление деятельности<sup>2</sup> (указанную деятельность также определяют как функцию<sup>3</sup>; участок внешнефункциональной деятельности<sup>4</sup>), осуществляются научные исследования<sup>5</sup>.

---

\* *Головки Ирина Ивановна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, [irinaivanovna2009@yandex.ru](mailto:irinaivanovna2009@yandex.ru)*

<sup>1</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 29.07.2017) "О прокуратуре Российской Федерации" // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения – 26.09.2017 г.).

<sup>2</sup> Герасимов С. И. Концептуальные основы и научно-практические проблемы предупреждения преступности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 53.

<sup>3</sup> Шалумов М.С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 40; Алексеев А.И. Деятельность органов прокуратуры по предупреждению преступлений. Методическое пособие. под. ред. А.И. Алексеева. М.: Издательство «Экспит», 2004. С. 10.

<sup>4</sup> Винокуров А. Ю. К вопросу об участии органов прокуратуры в профилактике правонарушений в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2016 № 7. С. 620-626.

<sup>5</sup> Дытченко Г. В., Никитин Е. Л. Проблемы организации надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности // Законность. 2008. № 10. С. 11-16; Исламова Э. Р. Обеспечение законности предоставления земельных участков многодетным семьям средствами прокурорского надзора // Вопросы российского и международного права. 2016. № 9. С. 217-233; Коршунова О.Н. Особенности поддержания государственного

Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»<sup>1</sup> в ст. 9 указывает, что органы прокуратуры Российской Федерации осуществляют профилактику правонарушений, обеспечивая надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами в соответствии с Законом о прокуратуре. При осуществлении профилактики правонарушений органы прокуратуры Российской Федерации обладают полномочиями субъекта профилактики правонарушений в пределах своей компетенции. Высказывается обоснованная критика Закона в связи с тем, что законодатель четко не определил место органов прокуратуры в системе профилактики правонарушений и остановился на надзоре за исполнением законов<sup>2</sup>. Однако Закон о прокуратуре и практика прокурорской деятельности отводят ненадзорным направлениям деятельности важное место в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. В связи с этим отметим, что особенности профилактики, осуществляемой прокурором в гражданском и административном судопроизводстве, при разработке Закона не затрагивались.

Есть основания утверждать, что история развития законодательства в области участия прокурора в рассмотрении дел судами прошла периоды, когда на прокурора, участвующего в гражданском судопроизводстве, возлагались полномочия по предупреждению правонарушений. Цель настоящей работы – раскрыть этапы развития отечественного законодательства в части предупреждения прокурором правонарушений в гражданском судопроизводстве.

Рассмотрим нормативную базу периода до 1917 года, советского периода и современного этапа.

Формирование в России законодательства, регулирующего деятельность по предупреждению правонарушений, берет начало со Свода Законов Российской Империи 1832 года. Устав о пресечении и предупреждении преступлений<sup>3</sup> (том 14 Свода Законов) содержал нормы

---

обвинения по делам о преступлениях экстремистской направленности // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2014. № 4. С. 133-136.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации" // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/>(дата обращения –26.09.2017 г.).

<sup>2</sup> Винокуров А.Ю. К вопросу об участии органов прокуратуры в профилактике правонарушений в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 620 – 626.

<sup>3</sup> См.: Устав о пресечении и предупреждении преступлений // Классика российского права. Проект компании «Консультант Плюс» при поддержке издательства «Статут» и Юридической научной библиотеки издательства «Спарк». URL: <http://civil.consultant.ru/>(дата обращения –26.09.2017 г.).

одновременно о предупреждении и пресечении преступлений различного характера. Основными субъектами указанной деятельности являлись полиция, генерал-губернаторы, губернаторы, градоначальники; в качестве мер названы надзор полиции, запрет проживать в столице и др. Прокуроры не наделялись полномочиями по предупреждению правонарушений.

Устав Гражданского судопроизводства<sup>1</sup> (том 16 Свода Законов Российской Империи 1832 года) не устанавливал предупредительных задач судопроизводства и не наделял прокурора, участвующего в гражданском судопроизводстве, компетенцией в сфере предупреждения правонарушений.

Первые после революции законодательные акты начала 20 века - ГПК РСФСР 1923 года<sup>2</sup>, Положение о прокурорском надзоре от 28.05.1922 года<sup>3</sup> не содержали норм о предупреждении правонарушений и не устанавливали для прокурора, участвующего в гражданском судопроизводстве, таких полномочий.

В дальнейшем ГПК РСФСР 1964 года<sup>4</sup> в ст. 2 предусмотрел предупреждение правонарушений в числе задач гражданского судопроизводства, что ориентировало суды на установление причин и условий совершения противоправных деяний. В силу ст. 225 ГПК РСФСР нарушения законности или правил социалистического общежития отдельными должностными лицами или гражданами либо существенные недостатки в работе государственных предприятий, учреждений, организаций, колхозов, иных кооперативных организаций, их объединений, других общественных организаций являлись поводом к вынесению частного определения. Оно направлялось соответствующим предприятиям, учреждениям, организациям, должностным лицам или трудовым коллективам, которые обязаны сообщить суду о принятых ими мерах в месячный срок со дня получения частного определения. Аналогичным образом если при рассмотрении жалобы суд приходил к выводу, что был нарушен установленный порядок рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан, выносилось частное определение и направлялось вышестоящему в порядке подчиненности должностному лицу или органу. Указанное должностное лицо или орган обязаны были в месячный срок

---

<sup>1</sup> См.: Устав Гражданского судопроизводства // Классика российского права. Проект компании «Консультант Плюс» при поддержке издательства «Статут» и Юридической научной библиотеки издательства «Спарк». URL: <http://civil.consultant.ru/> (дата обращения –26.09.2017 г.).

<sup>2</sup> Постановление ВЦИК от 10.07.1923 "О введении в действие Гражданского Процессуального Кодекса Р.С.Ф.С.Р." (вместе с "Гражданским Процессуальным Кодексом Р.С.Ф.С.Р.") // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/>(дата обращения –26.09.2017 г.).

<sup>3</sup> Федеральный правовой портал URL: <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1381000> (дата обращения –26.09.2017 г.)

<sup>4</sup> "Гражданский процессуальный кодекс РСФСР" (утв. ВС РСФСР 11.06.1964) (ред. от 31.12.2002) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/>(дата обращения –26.09.2017 г.).

сообщить суду о мерах, принятых по частному определению. ГПК говорил об обязанности суда отреагировать должным образом.

С определением суда мог не согласиться прокурор, который был наделен правом опротестовать его (ст. 225 ГПК РСФСР).

Авторы научных работ советского периода в качестве проблемного аспекта отмечали, что ГПК РСФСР, а также ч. 2 ст. 2 Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик<sup>1</sup> о задачах судопроизводства не обеспечены механизмом реализации, что ограничивало применение частных определений<sup>2</sup>. Представляется, что порядок действий органов, организаций и лиц, которым было направлено частное определение суда, не включается в процессуальные правоотношения с судом и не подлежал регламентированию ГПК. Однако какой – либо другой нормативный акт в этой части не был принят.

Отмеченные обстоятельства позволяют поддержать вывод, что суд не осуществляет контроль за принятием конкретных мер по предупреждению правонарушения, а возлагает соответствующие обязанности на адресата, который самостоятельно решает, что и как необходимо предпринять для устранения указанных судом недостатков<sup>3</sup>.

При этом суд контролировал только сроки информирования об исполнении требований частного определения, но не был наделен правом оценивать целесообразность принятых меры и их полноту.

В качестве проблемных моментов также указывали, что снижено влияние на правовые отношения в смысле недопущения их отклонения от требований законности, так как преимущественно частные определения выносятся по поводу событий, уже имевших место<sup>4</sup>.

Кроме этого, отмечали, что профилактическая деятельность суда включает органически связанные между собой идеологические и социально-психологические моменты. Судья отвечает не только за свои официальные действия и решения, но и за то влияние, которое он оказывает на умонастроение, взгляды и поступки людей. Контакт с судьей памятен и для многих людей уникален, неповторим, воспринимается как значительное (по крайней мере, в психологическом отношении) событие<sup>5</sup>.

В научной литературе одним из способов решения анализируемой в советский период проблемы называли придание профилактике правонарушений в гражданском процессе значения основной функции,

---

<sup>1</sup> Закон СССР от 08.12.1961 «Об утверждении Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/>(дата обращения –26.09.2017 г.).

<sup>2</sup> Мурадян, Э. М., Тихиня, В. Г. Предупредительный иск в гражданском процессе //Правоведение. 1987. № 4. С. 75 – 79.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Там же.

наряду с функцией рассмотрения и разрешения гражданских дел<sup>1</sup>. Но изменения в законодательстве не последовали.

В качестве интересного предложения советского периода укажем разработку концепции предупредительного иска в гражданском судопроизводстве, который предлагали применять по делам о лишении родительских прав, об ограничении дееспособности лица, по спорам в сфере труда и охраны природы<sup>2</sup>. Авторы концепции считали, что такой иск не аналогичен иску, например, об ограничении в родительских правах. Решение суда по предупредительному иску должно предупреждать правонарушение. Помощь обладателю права состоит в том, чтобы поддержать его требования об устранении незаконного притязания, снять напряженность до наступления последствия, причем в случае, если иными способами невозможно этого достичь. Например, если не действуют беседы, предостережения и другие средства исправления ситуации<sup>3</sup>. Так, предупредительные решения принимаются судами в случае, если оснований для выселения еще нет, но противоправное поведение ответчика дает повод предупредить его. Предупредительное решение может быть вынесено и по иску о предупреждении нанимателя и членов его семьи<sup>4</sup>. На наш взгляд, проблемным является исполнение решения суда, что может проявиться в невозможности проконтролировать соблюдение запрета ответчиком.

Как полагали авторы концепции, по обоснованно заявленному иску суд предупредит конкретное лицо о недопустимости продолжения такого поведения, и после предупреждения суда такое поведение квалифицируется как факт, отягчающий ответственность этого лица за дальнейшее неправомерное поведение<sup>5</sup>. Однако по гражданским делам, как правило, не существует градация санкции, как в уголовном праве. То есть, если лицо нарушило запрет суда, то оно лишается родительских прав и с него взыскиваются алименты в пользу ребенка. При этом какие-либо дополнительные материальные или нематериальные меры законодательство не предусматривает. Таким образом, принятие возможных мер в связи неисполнением решения суда по предупредительному иску в гражданском судопроизводстве не представляется вполне возможным.

До возникновения понятия превентивного иска существовало понятие «иск о воспрещении», известное еще дореволюционной специальной

---

<sup>1</sup> Мурадян, Э. М., Тихиня, В. Г. Предупредительный иск в гражданском процессе // Правоведение. 1987. № 4. С. 75 – 79.

<sup>2</sup> Мурадян Э. М. Социальное действие и резонанс судебного решения // Советское государство и право. 1983. № 3. С. 46-54; Мурадян Э. М., Тихиня В. Г. Предупредительный иск в гражданском процессе // Правоведение. № 4. 1987. С. 75-79; Мурадян Э. М., Тихиня В. Г. Оптимальное судопроизводство (по гражданским делам). Минск, 1989. С. 39 - 56.

<sup>3</sup> Мурадян, Э. М., Тихиня, В. Г. Предупредительный иск в гражданском процессе // Правоведение. 1987. № 4. С. 75-79.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Там же.

литературе, а разработки авторов XIX века уже дают ответы на многие вопросы, которые встают теперь перед исследователями «превентивных исков»<sup>1</sup>.

Концепция превентивного иска с момента своего появления вызвала возражения со стороны представителей науки материального гражданского права, по мнению которых, только состоявшееся нарушение может явиться основанием для обращения с иском в суд, и возражения ученых-процессуалистов (В. П. Грибанов<sup>2</sup>, Г. Л. Осокина<sup>3</sup>, И. М. Зайцев<sup>4</sup>, Д. Л. Семенкин<sup>5</sup>).

Однако высказано обоснованное мнение противоположного характера, что, к примеру, в настоящее время ст. 12 ГК РФ называет среди способов защиты гражданских прав такой способ, как пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения<sup>6</sup>. Кроме этого, возможность обращаться в суд с требованиями о прекращении действий, могущих привести к нарушению права истца в будущем, предусмотрена иными нормами материального права: п. 2 ст. 578 ГК РФ (о договоре дарения), ч. 2 ст. 73 Семейного кодекса РФ (ограничение родительских прав), п. 1 ст. 1065 ГК РФ (предупреждение причинения вреда); процессуального закона - п. 4 ч. 2 ст. 131 ГПК РФ (форма и содержание искового заявления)<sup>7</sup>.

Учитывая, что ГПК РСФСР не содержал положений, четко регламентирующих порядок установления причин и условий правонарушений, Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 01.09.1987 № 5 «О повышении роли судов в выполнении требований закона, направленных на выявление обстоятельств, способствовавших совершению преступлений и других правонарушений» в п. 1 акцентировал внимание судов на необходимость установления по каждому гражданскому делу обстоятельства, способствовавших совершению преступлений и других правонарушений, особенно – нарушений прав и свобод граждан. В п. 3 Постановления Пленум Верховного Суда РФ указал, что для выявления обстоятельств, способствовавших совершению преступлений и других правонарушений, надлежит широко использовать результаты судебных экспертиз. В соответствии с п. 6 Постановления судам необходимо усилить

---

<sup>1</sup> См.: Гражданский процесс. Хрестоматия / под ред. М. К. Треушникова. М., 2005. С. 446 - 447.

<sup>2</sup> См.: подраздел 2 раздела 2 Пределы самозащиты гражданских прав. Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав. // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения – 26.09.2017 г.).

<sup>3</sup> Осокина Г. Л. Иск (теория и практика). М.: Городец, 2000. С. 87.

<sup>4</sup> Зайцев И. М. Функции иска в судопроизводстве // Государство и право. 1996. № 7. С. 88-95.

<sup>5</sup> Семенкин Д. Л. К вопросу о превентивных исках // Вестник Федерального Арбитражного суда Западно-Сибирского округа. 2004. № 2. С.100-119.

<sup>6</sup> Нохрин Д. Г. Государственное принуждение в гражданском судопроизводстве. Монография. М., 2009. С. 36.

<sup>7</sup> Нохрин Д. Г. Государственное принуждение в гражданском судопроизводстве. Монография С. 36.

контроль за своевременным исполнением частных определений, за фактическим устранением выявленных обстоятельств, способствовавших совершению преступлений и других правонарушений.

Следующий вопрос, на который необходимо дать ответ, касается того, участвует ли в предупредительной деятельности в гражданском судопроизводстве прокурор. Обратимся к нормам процессуального законодательства. Так, ст. 12 ГПК РСФСР установила осуществление прокурорского надзора за точным и единообразным исполнением законов Союза ССР, союзных и автономных республик в гражданском судопроизводстве. Прокурор обязан во всех стадиях гражданского судопроизводства своевременно принимать предусмотренные законом меры к устранению всяких нарушений закона, от кого бы эти нарушения ни исходили. Ст. 29 ГПК РСФСР определила прокурора в качестве лица, участвующего в деле, не указав ограничений в полномочиях по сравнению с другими участниками процесса. Значит, прокурор был вправе инициировать рассмотрение судом вопроса о вынесении частного определения в отношении виновного органа, организации, лица. Думается, что наделение прокурора надзорными полномочиями способствовало повышению значимости предупредительного аспекта участия прокурора в рассмотрении дел судом.

Законодательство, регламентирующее деятельность органов прокуратуры, впервые установило полномочия прокурора по устранению нарушений закона и причин, им способствующих, в ст. 16 Положения о прокурорском надзоре от 24.05.1955 года<sup>1</sup>.

Закон СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР»<sup>2</sup> в ст. 3 в числе основных направлений деятельности прокуратуры указал разработку совместно с другими государственными органами мер предупреждения преступлений и иных правонарушений. Однако применительно к участию прокурора в судопроизводстве предупредительный характер деятельности не был раскрыт.

О результатах работы прокуратуры по предупреждению правонарушений и борьбе с преступностью, по выявлению причин и условий, порождающих нарушения законодательства, и принятии мер к их устранению как одной из задач прокуратуры, принимались постановления Верховного Совета СССР, например, от 03.07.1985 «По отчету Генерального прокурора СССР о деятельности прокуратуры СССР по надзору за исполнением требований советских законов об укреплении правопорядка, охране прав и законных интересов граждан»<sup>3</sup> и аналогичные постановления Верховного Совета СССР в иные годы, что подтверждает значение превентивной деятельности прокуратуры.

---

<sup>1</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР от 24.05.1955 "Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР" // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/>(дата обращения –26.09.2017 г.).

<sup>2</sup> Закон СССР от 30.11.1979 "О прокуратуре СССР" // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/>(дата обращения –26.09.2017 г.).

<sup>3</sup> URL: <https://www.lawmix.ru/sssr/7596/>(дата обращения –26.09.2017 г.).

Ведомственные организационно-распорядительные акты органов прокуратуры после распада СССР регламентировали предупреждение, профилактику правонарушений прокурором вне уголовного судопроизводства следующим образом.

Указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 16.11.1992 № 48/8 «Об участии прокурора в гражданском и арбитражном судопроизводстве»<sup>1</sup> не акцентировало внимание на деятельности прокурора по предупреждению правонарушений.

В последующем ведомственные организационно-распорядительные акты стали в определенной степени регламентировать предупреждение правонарушений.

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 01.08.1995 № 41 «О задачах органов прокуратуры по реализации полномочий в арбитражном процессе»<sup>2</sup> в п. 1 отмечал, что участие прокурора в арбитражном процессе – действенное средство предупреждения правонарушений в экономической сфере.

Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 02.08.1995 № 38-15/1-95 «О практике использования прокурорами полномочий по предъявлению исков в арбитражные суды и участию в их рассмотрении»<sup>3</sup> отмечало потенциал и возможности прокуратуры по предупреждению правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 05.01.1997 № 1 «Об участии прокуроров в гражданском судопроизводстве»<sup>4</sup> не содержал положений о предупреждении правонарушений прокурорами, участвующими в судопроизводстве.

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.12.2003 № 51 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском судопроизводстве»<sup>5</sup> в п. 1 отмечал, что деятельность прокурора в гражданском судопроизводстве способствует предупреждению правонарушений.

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 05.06.2003 № 20 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве»<sup>6</sup> в п. 1 рассматривал участие прокурора в арбитражном процессе как действенное средство укрепления законности и

---

<sup>1</sup> URL: <https://www.lawmix.ru/sss/7596/>(дата обращения –26.09.2017 г.).

<sup>2</sup> URL: <http://sudact.ru/law/prikaz-genprokuratury-rf-ot-01081995-n-41/>(дата обращения – 26.09.2017 г.).

<sup>3</sup> URL: <https://www.lawmix.ru/sss/7596/>(дата обращения –26.09.2017 г.).

<sup>4</sup> URL: <http://sudact.ru/law/prikaz-genprokuratury-rf-ot-05011997-n-1/>(дата обращения – 26.09.2017 г.).

<sup>5</sup> URL: <http://sudact.ru/law/prikaz-genprokuratury-rf-ot-02122003-n-51/>(дата обращения – 26.09.2017 г.).

<sup>6</sup> Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/>(дата обращения –26.09.2017 г.).

предупреждения правонарушений в экономической сфере, защиты государственных и общественных интересов.

В настоящее время в российском законодательстве сохранена традиция предупредительного воздействия суда, и ст. 2 ГПК РФ закрепила предназначение гражданского судопроизводства в части предупреждения правонарушений, выявления причин и условий правонарушений. При выявлении нарушений законности могут быть вынесены частные определения суда, которые направляются в соответствующие организации или соответствующим должностным лицам, которые бязаны в течение месяца сообщить о принятых ими мерах (ч. 1 ст. 226 ГПК РФ). В случае несообщения о принятых мерах виновные должностные лица могут быть подвергнуты штрафу в размере до одной тысячи рублей. Наложение штрафа не освобождает соответствующих должностных лиц от обязанности сообщить о мерах, принятых по частному определению суда (ч. 2 с. 226 ГПК РФ).

В арбитражном процессе также должно быть обеспечено укрепление законности и предупреждение правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (ст. 2 АПК РФ), в АПК РФ Федеральным законом от 02.03.2016 № 47-ФЗ<sup>1</sup> введена ст. 188.1, в соответствии с ч. 1 которой при выявлении в ходе рассмотрения дела случаев, требующих устранения нарушения законодательства Российской Федерации государственным органом, органом местного самоуправления, иным органом, организацией, наделенной федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностным лицом, адвокатом, субъектом профессиональной деятельности, арбитражный суд вправе вынести частное определение.

На основании ч. 2 ст. 188. 1 АПК РФ частное определение направляется в соответствующий орган, организацию, наделенную федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностному лицу, а в случае нарушения законодательства Российской Федерации адвокатом, субъектом профессиональной деятельности - соответственно в адвокатское образование, саморегулируемую организацию, которые в течение месяца со дня его получения обязаны сообщить о принятых ими мерах. В силу ч. 3 ст. 188.1 АПК РФ неисполнение частного определения влечет за собой ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации, а именно по ст. 17.4 КоАП РФ. Привлечение к ответственности указанных в ч. 1 ст. 188.1 АПК РФ лиц не освобождает их от обязанности сообщить о мерах, принятых по частному определению арбитражного суда.

В 2015 году в Российской Федерации осуществляется административное судопроизводство, в котором одной из задач определено

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 02.03.2016 № 47-ФЗ "О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации" // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/>(дата обращения –26.09.2017 г.).

укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений (ст. 3 КАС РФ), на основании ст. 200 КАС РФ при выявлении случаев нарушения законности суд выносит частное определение, направляет его копии в соответствующие органы, организации или соответствующим должностным лицам, которые обязаны сообщить в суд о принятых ими мерах по устранению выявленных нарушений в течение одного месяца со дня вынесения частного определения, если иной срок не установлен в частном определении. Согласно ч. 3 ст. 200 КАС РФ несообщение в суд о принятых мерах по устранению выявленных нарушений законности влечет наложение на виновных должностных лиц судебного штрафа. Наложение судебного штрафа не освобождает соответствующих должностных лиц от обязанности сообщить о принятии необходимых мер.

В настоящее время положения в части предупредительной деятельности прокуроров содержат несколько ведомственных организационно-распорядительных актов.

П. 8 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10.07.2017 № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»<sup>1</sup>, п. 9 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном процессе»<sup>2</sup> требуют при выявлении в ходе рассмотрения дела нарушений закона ходатайствовать о вынесении частного определения в адрес организации или должностного лица, допустивших нарушения.

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 10.09.2008 №182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению»<sup>3</sup> в п. 1 говорит о том, что необходимо рассматривать разъяснение законодательства как деятельность, осуществляемую с целью правового просвещения граждан, в том числе при взаимодействии с различными общественными институтами, и считать ее неотъемлемой частью системы профилактики правонарушений, особенно в молодежной среде, противодействия экстремизму, ксенофобии, коррупционным проявлениям.

---

<sup>1</sup> Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 10.07.2017 № 475 "Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве" // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/>(дата обращения –26.09.2017 г.).

<sup>2</sup> Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном процессе» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/>(дата обращения –26.09.2017 г.).

<sup>3</sup> Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 10.09.2008 № 182 "Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению" // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/>(дата обращения –26.09.2017 г.).

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности»<sup>1</sup> в п.1.9 нацеливает прокуроров добиваться своевременного и полного возмещения причиненного государству ущерба, активнее отстаивать экономические интересы государства путем обращения в суд. На основании п. 2.3 Приказа прокуроры обязаны не реже двух раз в год анализировать состояние преступности, ее причин и условий, ей способствующих, для чего использовать в том числе материалы гражданских и арбитражных дел.

Таким образом, одним из приоритетных вопросов является защита интересов государства, а результаты участия в рассмотрении дел судами являются важным источником информации для работы органов прокуратуры по предупреждению преступности.

Нами выделены исторические периоды, когда прокурорам предписывалось активно реализовывать полномочия в судопроизводстве с целью предупреждения правонарушений, в интересах граждан, общества и государства.

В период Российской империи нормативные акты, регулирующие гражданское судопроизводство, не предусматривали мер по предупреждению правонарушений. В научной литературе изучались возможности превентивных исков, но предложения ученых не нашли реализации в законодательных актах.

Полномочия прокурора, участвующего в гражданском судопроизводстве, в части деятельности превентивного характера были наиболее широкими в период действия ГПК РСФСР 1964 года и российского законодательства. Так, с 1995 года прокурор осуществлял профилактику правонарушений путем участия в арбитражном процессе, и с 2003 года – путем участия в гражданском процессе. В настоящее время ведомственные нормативные акты обязывают прокуроров при выявлении в ходе рассмотрения дела в гражданском и административном судопроизводстве нарушений закона ходатайствовать о вынесении частного определения в адрес организации или должностного лица, допустивших нарушения.

Теоретические подходы относят некоторые виды исков в социальной сфере к предупредительным, однако законодательство не определило их в качестве таковых. Законодательно установленной мерой превентивного характера в советский период и в российском законодательстве следует определить частное определение суда. Прокурор во все исторические периоды был вправе инициировать вынесение судом частного определения по делу, в котором принимал участие.

---

<sup>1</sup> Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/>(дата обращения –26.09.2017 г.).

В качестве причин определения такой меры, на наш взгляд, надлежит назвать публичность судопроизводства (за исключением некоторых категорий дел, производство по которым осуществляется в закрытом судебном заседании); защиту прав граждан, общества и государства; воспитательную составляющую; правовое просвещение общественности.

Действующее законодательство и ведомственные акты отличается тем, что закрепили основания вынесения частного определения, срок для его исполнения и обязательность информирования суда об исполнении, а ненаправление информации о принятых мерах – основание привлечения к ответственности. Прокурор при наличии оснований ходатайствует о вынесении частного определения суда, информирует общественность о результатах участия в судопроизводстве, чем способствует предупреждению правонарушений. Кроме этого, участвующий в гражданском и административном судопроизводстве прокурор на постоянной основе должен информировать о выявленных нарушениях и обстоятельствах, им способствующих, прокурорских работников, на которых возложена обязанность анализировать состояние преступности на поднадзорной территории. Таким образом, необходимо отметить развитие нормативной основы превентивной составляющей участия прокурора в судопроизводстве.

#### ***Библиографический список***

1. Алексеев А. И. Деятельность органов прокуратуры по предупреждению преступлений. Методическое пособие. под. ред. А.И. Алексеева. – М. Изд-во «Экслит», 2004. – 512 с.
2. Винокуров А. Ю. К вопросу об участии органов прокуратуры в профилактике правонарушений в Российской Федерации // Административное и муниципальное право, 2016. № 7. С. 620-626.
3. Герасимов С. И. Концептуальные основы и научно-практические проблемы предупреждения преступности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. – 54 с.
4. Гражданский процесс. Хрестоматия / под ред. М.К. Треушникова. М., 2005. – 896 с.
5. Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав. // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/>(дата обращения – 26.09.2017 г.).
6. Дытченко Г. В., Никитин Е. Л. Проблемы организации надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности // Законность. 2008. № 10. С. 11-16.
7. Зайцев И. М. Функции иска в судопроизводстве // Государство и право. 1996. № 7. С. 88-95.
8. Исламова Э. Р. Обеспечение законности предоставления земельных участков многодетным семьям средствами прокурорского надзора // Вопросы российского и международного права. 2016. № 9. С. 217-233.
9. Коршунова О.Н. Особенности поддержания государственного обвинения по делам о преступлениях экстремистской направленности // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2014. № 4. С. 133-136.
10. Мурадян Э. М. Социальное действие и резонанс судебного решения // Советское государство и право, 1983. № 3. С. 46-54.
11. Мурадян Э. М., Тихиня В. Г. Оптимальное судопроизводство (по гражданским делам). Минск: Университетское, 1989. – 77 с.

12. Мурадян Э. М., Тихиня В. Г. Предупредительный иск в гражданском процессе // Правоведение, 1987. № 4. С. 75 – 79.
13. Нохрин Д. Г. Государственное принуждение в гражданском судопроизводстве. Монография. М.: Волтерс Клувер, 2009. – 256 с.
14. Осокина Г. Л. Иск (теория и практика). М.: Городец, 2000. – 192 с.
15. Семенкин Д. Л. К вопросу о превентивных исках // Вестник Федерального Арбитражного суда Западно-Сибирского округа. 2004. № 2. С.100-119.
16. Шалумов М. С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2002. – 50 с.