

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2020.46.79.026

Проблемы установления «неопределенного круга лиц» при обращении прокуроров с заявлениями в суд

Исламова Эльнара Рафисовна

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора
в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел,
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал),
Университет прокуратуры Российской Федерации,
191104, Российская Федерация, Санкт-Петербург, просп. Литейный, 44;
e-mail: alnara@yandex.ru

Аннотация

Цель. Изучение проблем установления «неопределенного круга лиц» при обращении прокуроров с заявлениями в суд. Методология. Автором использованы диалектический, сравнительно-правовой методы, метод анализа и другие, применяемые в юридических науках. Результаты. Выявлены проблемы, возникающие при обращении прокуроров с заявлениями в суд в защиту неопределенного круга лиц: отсутствие легального определения «неопределенный круг лиц», ошибки прокуроров при предъявлении заявлений в суд, а также судов при рассмотрении дел по таким искам. На основании изучения судебной практики и практики прокурорской деятельности обозначены пути решения этих проблем. Заключение. в отсутствие легального определения понятия «неопределенный круг лиц» имеются проблемы его установления в практике прокурорской деятельности и судебной практике. Однако следование выработанным в теории признакам «неопределенного круга лиц» позволяет избежать ошибок как при предъявлении заявлений прокурорами, так и судебных ошибок.

Для цитирования в научных исследованиях

Исламова Э.Р. Проблемы установления «неопределенного круга лиц» при обращении прокуроров с заявлениями в суд // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 10А. С. 233-240. DOI: 10.34670/AR.2020.46.79.026

Ключевые слова

Прокурор, неопределенный круг лиц, общественный интерес, публичный интерес, многочисленность.

Введение

Отсутствие легального определения «неопределенного круга лиц» и его признаков вызывает проблемы правоприменительной практики, связанные как с необоснованными фактами предъявления прокурорами исков в защиту неопределенного круга лиц, так и случаями отказов судов в принятии исков, прекращения производств по делам в отсутствие законных оснований. Примеры таких ошибок приводят многие авторы [Красикова, Красикова, 2018 155; Эрделевский, 2014, 13; Бухтоярова, 2009, 102; Токарева, 2012, 41].

Это порождает необоснованные суждения отдельных лиц о том, что ст. 45 ГПК РФ предоставляет прокурору право подменять государственные и муниципальные органы, произвольно использовать понятие «неопределенный круг лиц», определять подсудность гражданских и административных дел, вмешиваться в частные дела¹.

Основная часть

Конституционный Суд РФ совершенно обоснованно отметил, что ч. 1 ст. 45 ГПК РФ не предполагает принятие прокурором произвольного решения об обращении в суд с заявлением, поскольку:

- такое решение принимается в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации;

- при необходимости защиты прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства;

- форма и содержание заявления должны соответствовать частям 1 и 2 ст. 131 ГПК Российской Федерации;

- заявление должно содержать указание в соответствии с ч. 3 ст. 131 ГПК Российской Федерации, в чем конкретно заключаются интересы неопределенного круга лиц, какое их право нарушено;

- заявление должно содержать ссылку на закон или иной нормативный правовой акт, предусматривающие способы защиты этих интересов².

Некоторые ориентиры для правильного установления неопределенного круга лиц даются Верховным Судом РФ, отметившим, что под таким кругом лиц (потребителей) понимается тот, который невозможно индивидуализировать (определить), привлечь в процесс в качестве истцов, указать в решении, а также решить вопрос о правах и обязанностях каждого из них при разрешении дела³.

Представляется, что исключить многие ошибки при предъявлении прокурорами исков в защиту неопределенного круга лиц и вынесении судебных решений по ним позволяют сформулированные учеными признаки таких исков [Артамонова, 2004, 9; Бухтоярова, 2009,

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 28.05.2020 № 1228-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кибакина Максима Михайловича и Кибакина Михаила Юрьевича на нарушение их конституционных прав положениями статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

² Определение Конституционного Суда РФ от 28.05.2020 № 1228-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кибакина Максима Михайловича и Кибакина Михаила Юрьевича на нарушение их конституционных прав положениями статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

³ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за 1 квартал 2004 года (по гражданским делам) (утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 23 и 30 июня 2004 г.

98]:

- многочисленность группы лиц, которая делает невозможными его численное и персональное установление и привлечение в процесс потенциальных истцов;
- общие вопросы права или факта для группы лиц;
- тождество предмета и основания иска, предмета доказывания;
- единство заявляемых требований неимущественного характера [Батаева, 1998, 43], без индивидуализации материально-правовых требований для каждого;
- наличие общего ответчика (соответчиков);
- наличие общего способа защиты нарушенных прав в суде;
- характер защищаемого интереса [Карева, 2008, 168]: предмет защиты составляют некие общие блага (ценности) [Уксусова, 1997, 42], общественно-правовые интересы [Лапин, 2000, 187], публичный интерес [Ярков, 1999, 34], публичные (общественные) интересы [Бухтоярова, 2009, 98], публичный общественный интерес [Салахутдинова, 2010, 35];
- цель защиты – обеспечение правового, экономического, социального, экологического благополучия общества [Уксусова, 1997, 42]; признание действий ответчика (продавца, изготовителя, предприятия, нарушающего экологические правила и др.) противоправными в отношении «всех» лиц (потребителей, заключивших договор, имеющих намерение заключить договор, лиц, пострадавших в результате экологического нарушения и т.п.), пресечение действий ответчика, установление преюдиции по делу [Карева, 2008, 170].

Однако указанные признаки учитываются не всегда. Прокуроры двух районов в интересах неопределенного круга лиц – членов семей ряда категорий граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие Чернобыльской катастрофы, обратились в суд с иском к ОАО «Энергосбытовая компания» о признании противоправными действий по непредоставлению льгот по оплате потребляемой электроэнергии членам семей граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие Чернобыльской катастрофы, в связи с отказом ответчика с 1 января 2005 года предоставлять льготу по оплате стоимости потребляемой электроэнергии в размере 50% названным категориям граждан. В данном случае круг лиц, в интересах которого действовали прокуроры, – члены семей ряда категорий граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие чернобыльской катастрофы, – не является неопределенным. Такой круг лиц следует признать значительным, когда есть возможность указать в исковом заявлении фамилию, имя, отчество, место жительства каждого из истцов, каждый из них индивидуально должен быть извещен судом о времени и месте судебного заседания. В связи с чем по рассматриваемому делу прокурор не имел полномочий обращаться в суд с заявлением в защиту прав и законных интересов других лиц. Производство по делу прекращено Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской⁴.

Данные обстоятельства не были учтены также при обращении прокурора в суд в интересах неопределенного круга лиц к УМВД России по городу, ГУ МВД России по области с требованиями признать незаконным их бездействие, выразившееся в непринятии мер по установлению доплат сотрудникам ИВС и Спецприемника за прохождение службы во вредных условиях, связанных с опасностью инфицирования микобактериями туберкулеза; обязать

⁴ Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2007 года (утв. постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 7 ноября 2007 г.). Определение Верховного Суда РФ от 07.06.2007 № 77-В07-10.

УМВД, Управление с момента вступления решения суда в законную силу произвести доплаты сотрудникам ИВС и Спецприемника за прохождение службы во вредных условиях, связанных с опасностью инфицирования микобактериями туберкулеза. При предъявлении иска прокурором избран ненадлежащий способ защиты права, т.к. заявленные требования не могут восстановить нарушенное право неопределенного круга лиц, в интересах которых заявлен иск, в связи с тем, что не предполагает возложения на ответчиков какой бы то ни было обязанности, положение неопределенного круга лиц, в чьих интересах заявлен иск, остается прежним. Требование о возложении обязанности по осуществлению доплат не может быть удовлетворено, поскольку не позволяет установить ни круг лиц, которым нужно производить такую доплату, ни размер доплаты, который напрямую зависит от фактического времени работы в условиях, связанных с опасностью инфицирования микобактериями туберкулеза. В этой связи оно не отвечает принципу исполнимости судебного решения [Апелляционное определение Свердловского областного суда от 19.09.2018 по делу № 33-15611/2018]. Следует признать обоснованным мнение о том, что при удовлетворении судом таких требований истцы получают право на индивидуальные компенсационные выплаты в порядке заявления иных самостоятельных требований [Соколова, 2016, 120]. Кроме того, прокурор наделен полномочием по направлению заявления в суд при наличии обращения к нему граждан о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений.

Нельзя признать обоснованной позицию прокурора и суда по иску об обязанности ОАО «Авиалинии» принять исчерпывающие меры к взысканию дебиторской задолженности авиапредприятия, исполнить требования трудового законодательства и выплачивать в полном размере заработную плату и иные причитающиеся работникам авиапредприятия выплаты от работодателя в сроки, установленные ТК РФ, произвести начисление и выплату денежной компенсации за задержку выплаты заработной платы и иных причитающихся выплат работникам авиапредприятия, в том числе уволенным в соответствии со ст. 236 ТК РФ. Удовлетворяя иск, суд указал, что прокурор действовал в защиту гарантированных Конституцией РФ прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, в рамках полномочий, предоставленных ему федеральным законодательством для защиты прав и свобод таких лиц, поэтому в иске не содержатся конкретные требования по взысканию каких-либо сумм для граждан, а выдвигаются требования о признании действий (бездействий) по выплате заработной платы и иных платежей и по работе с дебиторской задолженностью [Апелляционное определение Верховного суда Республики Дагестан от 12.09.2012 по делу № 33-2548/2012]. Однако в данном случае прокурор действовал в защиту интересов работников авиакомпании, круг которых может быть установлен и не является неопределенным.

Нельзя согласиться и с позицией прокурора по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, который обратился в суд с исковым заявлением к ФКУ ИК УФСИН России по области и просил возложить на ответчика обязанность начислять заработную плату трудоустроенным осужденным, отбывающим наказание в данном учреждении, полностью отработавшим норму рабочего времени и выполнявшим нормы труда, с учетом надбавки в размере 15% за работу в особых климатических условиях, сверх установленного федеральным законодательством минимального размера оплаты труда. В связи с этим судебная коллегия обоснованно указала, что право на обращение в суд с таким иском у прокурора отсутствует, поскольку он обратился в защиту трудовых прав осужденных, отбывающих наказание в ФБУ ИК УФСИН России по области, круг которых

определен [Апелляционное определение Оренбургского областного суда от 09.08.2012 по делу № 33-4318/2012]. При этом следует учесть, что трудовым законодательством не предусмотрен такой способ защиты трудового права как возложение на работодателя обязанности начислять заработную плату на будущее время работникам, численность которых в момент рассмотрения трудового спора не представляется возможным установить [Апелляционное определение Оренбургского областного суда от 19.07.2012 № 33-3647/2012].

Отсутствовали основания для обращения в суд в интересах неопределенного круга лиц и у прокурора, предъявившего иск в интересах коллектива родильного отделения МБУЗ «ЦГБ» о признании незаконными действий по установлению системы оплаты труда работникам родильного отделения ниже установленного минимального размера оплаты труда в Российской Федерации при полностью отработанной месячной норме рабочего времени и выполнении норм труда (трудовых обязанностей) с включением в него районного коэффициента и процентной надбавки за работу в местности, приравненной к району Крайнего Севера, возложении обязанности произвести перерасчет заработной платы работникам родильного отделения исходя из минимального размера оплаты труда в месяц, возложении обязанности разработать и утвердить систему оплаты труда работников родильного отделения не ниже установленного минимального размера оплаты труда в Российской Федерации при полностью отработанной месячной норме рабочего времени и выполнении норм труда (трудовых обязанностей) без включения в нее районного коэффициента и процентной надбавки за работу в местности, приравненной к району Крайнего Севера на начисленную заработную плату. В данном случае прокурор предъявил иск в интересах коллектива родильного отделения, требования которого направлены на защиту трудовых прав каждого конкретного работника родильного отделения [Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 23.04.2012 по делу № 33-2994/2012].

По каждому из указанных дел при предъявлении заявления был неправильно определен круг лиц и необоснованно заявлены требования материального характера (выплатить заработную плату, произвести доплаты и др.).

Отсутствует единство судебной практики по делам по заявлениям прокурора в защиту трудовых прав неопределенного круга лиц, например, о проведении специальной оценки условий труда на рабочих местах. Верховный Суд РФ посчитал необоснованными доводы прокурора о том, что невыполнение обязанности по проведению специальной оценки условий труда нарушает права работников, занимающих должности гражданских служащих, и неопределенного круга граждан, которые вправе вступить в трудовые отношения с войсковой частью по названным должностям, на безопасные условия труда. Суд указал, что те лица, которые не заключили трудовой договор с работодателем или фактически не приступили к работе с ведома или по поручению работодателя, то есть не вступили в трудовые отношения с работодателем, не могут быть отнесены к числу работников, и, следовательно, до поступления на работу их права не могут быть нарушены [Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 05.02.2018 № 41-КГ17-38].

К аналогичному выводу пришел суд, рассматривая заявление прокурора по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях обратился в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц с иском к ФКУ «Исправительная колония ГУ ФСИН по области» о возложении обязанности провести специальную оценку условий труда в соответствии с Федеральным законом «О специальной оценке условий труда» в отношении рабочих мест. Суд не усмотрел неопределенности в круге лиц, работающих по профессиям,

указанным в иске, поскольку с каждым осужденным заключен трудовой договор, следовательно, круг работающих лиц на рабочих местах, подлежащих специальной оценке, известен и определен – это осужденные, трудоустроенные в исправительной колонии [Апелляционное определение Челябинского областного суда от 11.10.2018 по делу № 11-13453/2018]. Не принимаются во внимание и доводы прокурора о том, что непроведение такой оценки может повлечь за собой неблагоприятные последствия в связи с отсутствием у работников достоверной информации об условиях и охране труда на рабочем месте, о существующем риске повреждения здоровья, а также о мерах по защите от воздействия вредных и (или) опасных производственных факторов. Кроме того, невыполнение этого требования работодателем может лишить работников на получение дополнительных льгот, связанных с работой, возможно с вредными и опасными условиями труда [Апелляционное определение Свердловского областного суда от 16.10.2014 по делу № 33-13446/2014].

Представляется обоснованной позиция судов, которые полагают, что в результате текучести кадров и по другим причинам на одном и том же рабочем месте в разное время могут работать разные лица. При этом специальная оценка условий труда рабочего места не связана с деятельностью конкретного работника, а направлена на обеспечение безопасных условий труда в целом. Такое мероприятие призвано способствовать установлению безопасных условий труда на каждом рабочем месте всех работников, которые его занимают или будут занимать [Апелляционное определение Иркутского областного суда от 07.07.2016 по делу № 33-9450/2016], поэтому невозможно индивидуализировать круг лиц, права которых будут нарушены, и привлечь их в процесс в качестве истцов, указать в решении, а также решить вопрос о правах и обязанностях каждого из них при разрешении дела, а потому, имеет место нарушение права неопределенного круга лиц на безопасные условия труда [Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 16.04.2015 по делу № 33-2999/2015]. Такое обоснование согласуется с ранее сформированной Верховным Судом РФ позицией о том, что аттестация рабочих мест не связана с деятельностью конкретного работника, а направлена на обеспечение безопасных условий труда в целом [Определение Верховного Суда РФ от 15.09.2009 // Законность. 2010. № 3].

Представляется, что прокурорам, предъявляющим такие иски, необходимо мотивировать свою позицию тем, что под неопределенным кругом лиц следует понимать такую множественность участников соответствующих материальных правоотношений, в которой невозможно заранее предвидеть ее поименный состав применительно к любому отдельно взятому моменту времени [Эрделевский, 2014, 14]. При заявлении требований об обязанности провести обязательную оценку условий труда, прокурорам необходимо конкретизировать действия ответчиков в целях обеспечения исполнимости судебных решений [Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 25.12.2017 № 25-КГ17-35; Апелляционное определение Челябинского областного суда от 11.10.2018 по делу № 11-13453/2018]

Заключение

Резюмируя вышеизложенное, следует сделать вывод о том, что в отсутствие легального определения понятия «неопределенный круг лиц» имеются проблемы его установления в практике прокурорской деятельности и судебной практике. Однако следование выработанным в теории признакам «неопределенного круга лиц» позволяет избежать ошибок как при

предъявлении заявлений прокурорами, так и судебных ошибок.

Библиография

1. Артамонова Е.М. Защита прокурором прав и законных интересов неопределенного круга лиц в гражданском судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – 26 с.
2. Батаева Н. Необходимо ввести институт группового иска // Российская юстиция. – 1998. – № 10. – С. 43-45.
3. Бухтоярова О.А. Право на иск в защиту интересов неопределенного круга лиц // Гуманитарные науки Сибири. – 2009. – №1. – С. 98-102.
4. Карева Т.Ю. Иски в защиту неопределенного круга лиц // Правоведение. – 2008. – № 4. – С. 163-171. – С. 168.
5. Красикова Л.А., Красикова Е.Б. Процессуальные проблемы рассмотрения прокурорских исков в защиту неопределенного круга лиц в гражданском судопроизводстве // Актуальные проблемы юридической науки и практики материалы международной научно-практической конференции: сб. материалов Международ. науч.-практич. конференции «Гатчинские чтения 2018». – 2018. – С. 155-159.
6. Лапин Б.Н. О концептуальных положениях Модельного кодекса гражданского судопроизводства для стран Содружества Независимых Государств // Система гражданской юрисдикции в канун XXI века: современное состояние и перспективы развития: Межвуз. сб. науч. тр. – Екатеринбург, 2000. – С. 187-191.
7. Салахутдинова Г. «Публичный интерес», «интересы неопределенного круга лиц» и «государственные интересы» как основание для обращения прокурора в суд // Законность. – 2010. – № 12. – С. 32-35.
8. Соколова О.Г. Неопределенный круг лиц: некоторые вопросы реализации права на обращение в суд // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2016. – №6 (113). – С. 118-122.
9. Токарева Е.В. Защита прав и законных интересов неопределенного круга лиц в гражданском процессе // Закон и право. – 2012. – №1. – С. 37-44.
10. Уксусова Е. Дела о защите прав неопределенного круга лиц // Российская юстиция. – 1997. – № 11. – С. 42-44.
11. Эрделевский А.М. О неопределенном круге лиц в гражданском процессе // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2014, № 1 (39). – С. 10-14.
12. Ярков В.В. Новые формы исковой защиты в гражданском процессе (групповые и косвенные иски) // Государство и право. – 1999. – № 9. – С. 32-40.

The problems of establishing "an indefinite number of persons" at the request of prosecutors statements to the court

El'nara R. Islamova

PhD in Law,
Associate Professor at the Department of public prosecutors'
supervision and participation of public prosecutors in criminal,
civil and commercial proceedings,
Saint Petersburg Law Institute (branch),
University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation,
191104, 44 Liteiny av., St. Petersburg, Russian Federation;
e-mail: alnara@yandex.ru

Abstract

Goal. Study of the problems of establishing an "indefinite circle of persons" when prosecutors apply to the court.

Methodology. The author uses dialectical, comparative legal methods, the method of analysis and others used in the legal Sciences. Results. The problems that arise when prosecutors apply to the court in defense of an indefinite circle of persons are identified: the lack of a legal definition of "indefinite circle of persons", errors of prosecutors when submitting applications to the court, as

well as courts when considering cases on such claims. Based on the study of judicial practice and the practice of prosecutorial activity, ways to solve these problems are outlined. Conclusion. in the absence of a legal definition of the term "indefinite circle of persons", there are problems in establishing it in the practice of Prosecutor's activities and judicial practice. However, following the "indefinite circle of persons" developed in theory allows avoiding mistakes both when submitting statements by prosecutors and judicial errors.

For citation

Islamova E.R. (2020) Problemy ustanovleniya «neopredelennogo kruga lits» pri obrashchenii prokurorov s zayavleniyami v sud [The problems of establishing "an indefinite number of persons" at the request of prosecutors statements to the court]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10 (10A), pp. 233-240. DOI: 10.34670/AR.2020.46.79.026

Keyword

The Prosecutor, an indefinite circle of persons, public interest, public interest should be numerous.

References

1. Artamonova E. M. Protection by the Prosecutor of the rights and legitimate interests of an indefinite circle of persons in civil proceedings: author's abstract. dis. ... Cand. the faculty of law. nauk. - M., 2004. - 26 p.
2. Bataeva N. it is Necessary to introduce the Institute of class action // Russian justice. - 1998. - No. 10. - Pp. 43-45.
3. bukhtoyarova O. A. the Right to claim in defense of the interests of an indefinite circle of persons // Humanities of Siberia. - 2009. - No. 1. - Pp. 98-102.
4. Kareva T. Yu. Claims in defense of an indefinite circle of persons // Jurisprudence. - 2008. - No. 4. - P. 163-171 – - P. 168.
5. Krasikova L. A., Krasikova E. B. Procedural problems of consideration of Prosecutor's claims in defense of an indefinite circle of persons in civil proceedings // Actual problems of legal science and practice materials of the international scientific and practical conference: collection of materials of the international conference. scientific and practical conferences "Gatchina readings 2018". - 2018. - Pp. 155-159.
6. Lapin, B. N. On the conceptual provisions of the Model code of civil procedure for the Commonwealth of Independent States // the System of civil jurisdiction on the eve of XXI century: modern state and perspectives of development: collected book. SB. nauch. Tr. – Ekaterinburg, 2000. – P. 187-191.
7. Salakhutdinova, The "Public interest," "the interests of an indefinite circle of persons" and "public interest" as the basis for the appeal of the Prosecutor in the trial // Legality. - 2010. - no. 12. - P. 32-35.
8. Sokolova O. G. Indefinite circle of persons: some issues of realization of the right to appeal to the court // Bulletin of the Saratov state Academy of law. – 2016. – №6 (113). – P. 118-122.
9. Tokareva E. V. protection of the rights and legitimate interests of an indefinite circle of persons in civil proceedings // Law and right. – 2012. – No. 1. – P. 37-44.
10. Uksusova E. Cases on protection of rights of indefinite circle of persons // The Russian justice. - 1997. - No. 11. - Pp. 42-44.
11. Erdelevsky a.m. on the indefinite circle of persons in civil proceedings // Bulletin of the Academy of the General Prosecutor's office of the Russian Federation. – 2014, № 1 (39). – P. 10-14.
12. Yarkov V. V. New forms of claim protection in civil proceedings (group and indirect claims) // State and law. - 1999. - No. 9. - P. 32-40.