

Процессуальное положение прокурора в судопроизводстве по разрешению публично-правовых споров в Республике Таджикистан

Н. С. Музафарова, Ф. М. Давлатзода

Институт философии, политологии и права им. А. М. Баховадинова,
Республика Таджикистан, 734025, Душанбе, пр. Рудаки, 33

Для цитирования: Музафарова, Наргис С., Фариджон М. Давлатзода. 2020. «Процессуальное положение прокурора в судопроизводстве по разрешению публично-правовых споров в Республике Таджикистан». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 3: 705–717. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2020.312>

В статье проводится анализ процессуального положения и форм участия прокурора в судопроизводстве по публично-правовым спорам в судах общей юрисдикции и специальной экономической юрисдикции в Республике Таджикистан. Выявляются проблемы, противоречия и пробелы в действующем процессуальном законодательстве республики, регулирующем порядок разрешения публично-правовых споров. Раскрываются особенности и элементы определенного единообразия в подходе национального законодателя в Гражданском процессуальном кодексе Республики Таджикистан 2008 г., Экономическом процессуальном кодексе Республики Таджикистан 2008 г., Кодексе об административных процедурах Республики Таджикистан 2007 г. к регулированию правового статуса прокурора при разрешении публично-правовых споров в гражданском, экономическом и административном судопроизводстве. Во всех этих процессуальных актах по данной категории споров прокурор определяется как лицо, участвующее в деле, что предполагает его юридическую заинтересованность в исходе дела. Выявляется специфика юридического интереса прокурора по сравнению с интересами иных лиц, участвующих в деле, рассматриваются проблемные вопросы, касающиеся возможности материально-правовой заинтересованности прокурора. На основе анализа национального законодательства раскрывается, что цель деятельности прокурора по делам, возникающим из публично-правовых отношений, заключается в обеспечении законности и публичного интереса. Авторы приходят к выводу, что процессуальный институт прокурора как лица, участвующего в делах по разрешению публично-правовых споров, не является новым, однако многие вопросы, связанные с ним, в Республике Таджикистан все еще не разрешены. По результатам проведенного в статье анализа делается вывод о необходимости совершенствования законодательства, регламентирующего участие прокурора в рассмотрении публично-правовых споров.

Ключевые слова: прокурор, административное судопроизводство, публично-правовой спор, государственное управление, суд, полномочия прокурора, гражданское судопроизводство, экономическое судопроизводство, иск, процессуальное положение.

1. Введение

В рамках проводимой в Республике Таджикистан (далее также — РТ) судебнo-правовой реформы учреждение полноценного административного судопроизвод-

ства исключительно важно с точки зрения защиты прав граждан и организаций, обеспечения надлежащего публичного управления и в силу необходимости решения насущных проблем развития административно-процессуального законодательства.

Судопроизводство по делам, возникающим из публичных правоотношений, занимает особое место в деятельности судов общей юрисдикции, направленной на реализацию обязанности государства по защите прав и свобод граждан, декларируемой ст. 5 и 19 Конституции РТ (здесь и далее все ссылки на нормативно-правовые акты Республики Таджикистан приводятся по Системе Национального центра законодательства при Президенте РТ. Дата обращения 10 декабря, 2019. www.mmk.tj).

Органы прокуратуры традиционно выступали в качестве участников производства по делам, возникающим из публичных правоотношений. Участие прокурора в рассмотрении публично-правовых споров как лица, непосредственно обратившегося в суд в защиту тех или иных охраняемых законом интересов, и в качестве субъекта, присутствующего в судебном заседании в силу требований закона, подчеркивает возложенную государством на представителя надзорного органа особую роль, которая логично вытекает из важнейшей цели функционирования современной прокуратуры Республики Таджикистан, закрепленной в п. 2 ст. 1 Конституционного закона РТ от 25.07.2005 № 107 «Об органах прокуратуры РТ», — обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина.

В настоящее время в Таджикистане разрешение публично-правовых споров регулируется в рамках трех процессуальных кодексов: Гражданского процессуального кодекса РТ 2008 г. (далее — ГПК РТ), Экономического процессуального кодекса РТ 2008 г. (далее — ЭПК РТ), Кодекса об административных процедурах РТ 2007 г. (далее — КАП РТ). Вопрос о правовом положении прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях остается за пределами настоящей статьи, поскольку в этом производстве в рамках Процессуального кодекса об административных правонарушениях РТ 2013 г. (далее — ПКоАП РТ) споры о публичном праве не разрешаются. Более того, этот кодекс исключает принцип состязательности из системы принципов, регулирующих производство по данной категории дел (ст. 7). Тем не менее мы считаем возможным и необходимым обратиться и к отдельным положениям ПКоАП РТ с целью создания целостной картины статуса прокурора в современном процессуальном законодательстве, призванном обслуживать материальное административное право Республики Таджикистан.

В процессуальной доктрине Таджикистана, по сравнению с процессуальной наукой Российской Федерации, вопрос участия прокурора в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, а также теоретические аспекты данной проблемы, касающиеся определения статуса прокурора в этом производстве, относятся к категории неисследованных. В связи с тем что Таджикистан и Россия имеют близкие по истории своего развития в советский период правовые системы, в теоретическом плане мы опираемся на концептуальные подходы российской правовой науки, важные для формирующейся в республике национальной процессуальной доктрины.

2. Основное исследование

2.1. Теоретические и законодательные основы участия прокурора в делах по рассмотрению споров публично-правового характера

В силу ст. 19 Конституции РТ общим правилом в таджикской правовой системе является гарантированная возможность каждого обратиться в суд за защитой своих прав, свобод и законных интересов. Судебная власть призвана защищать права и свободы человека и гражданина, интересы государства, организаций, учреждений, законность и справедливость (ст. 84 Конституции РТ).

В национальной системе защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций значительная роль отводится и прокуратуре. Прокурор, как закреплено в ст. 4 и 35 Конституционного закона РТ «Об органах прокуратуры РТ», вправе обратиться в суд с заявлением или вступить в дело на любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан, а также охраняемых законом интересов общества или государства. Данные нормы об участии прокурора в рассмотрении дел судами носят общий характер. Само же участие прокурора в гражданском, экономическом и административном процессе регулируется соответствующими нормами процессуальных кодексов — ГПК РТ, ЭПК РТ и КАП РТ. При этом в ГПК РТ и ЭПК РТ в силу использования схемы правового регулирования, сложившейся еще в советский период, имеются разделы, в рамках которых регламентируются судебные производства по разрешению дел, возникающих из публично-правовых отношений (публично-правовых споров). Для правового регулирования этих производств и определения статуса прокурора в общем суде определяющей остается роль ГПК РТ. В качестве кодекса, регулирующего административный процесс, КАП РТ в ст. 114 прямо предусматривает: если в самом этом кодексе не установлено иное, в производстве об административных процедурах в суде применяются положения ГПК РТ.

Деятельность прокурора в процессе разрешения судами публично-правовых споров чрезвычайно важна в силу правовой и социальной природы прокурорско-надзорной власти. Участвуя в рассмотрении судом публично-правового спора, прокурор одновременно выполняет несколько функций: является представителем государства, представителем публичного интереса, защитником граждан и организаций (Стуканов, Соловьева 2017).

На этой основе в правовой доктрине выделяются две основные формы участия прокурора в процессе: инициирование дела путем обращения в суд с иском заявлением или заявлением; вступление в уже начатый процесс для дачи заключения либо обеспечения законности (Лукьянова 2012; Изотова 2013). Кроме того, в юридической литературе и комментариях законодательства иногда указывается третья форма участия прокурора — принесение представлений на не вступившие и вступившие в законную силу судебные акты (Беспалов 2016, 108–109; Рыжаков 2015). Однако, на наш взгляд, данное направление деятельности прокурора нельзя называть самостоятельной формой участия прокурора при рассмотрении судами споров публичного характера. Аргумент в пользу такого подхода — установленные законодателем нормативно-правовые положения. Так, по законодательству Республики Таджикистан право принесения протеста на не вступившие и вступившие

в силу судебных решения определяется как полномочие прокурора и не рассматривается как форма участия.

Вместе с тем положения об основных формах участия прокурора в процессе разрешения публично правовых споров в национальных процессуальных кодексах не отличаются последовательностью и достаточной правовой определенностью. Исключение составляет ГПК РТ (ст. 47), в котором четко и однозначно выделяются две такие формы: обращение прокурора в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Республики Таджикистан; вступление прокурора в процесс для дачи заключения в случаях, предусмотренных самим ГПК РТ и другими законами, в целях осуществления возложенных на него полномочий.

В ЭПК РТ используется иной подход: в ч. 1 ст. 51 этого кодекса определяется, что прокурор вправе обратиться в экономический суд: с заявлением об оспаривании ненормативных правовых актов органов госвласти и должностных лиц, затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; с иском о признании недействительными сделок, совершенных органами госвласти, госпредприятиями и учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия государства; с иском о применении последствий недействительности ничтожной сделки, совершенной органами госвласти, госпредприятиями и учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия государства; с иском в интересах госпредприятий и учреждений, а также юридических лиц, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия государства.

В то же время, в отличие от ГПК РТ, вопрос о даче заключения прокурором в ЭПК РТ не регламентируется. В ч. 6 ст. 51 этого кодекса устанавливается, что по указанным выше делам прокурор вправе вступить в дело, рассматриваемое экономическим судом, на любой стадии экономического судопроизводства с процессуальными правами и обязанностями лица, участвующего в деле, в целях обеспечения законности. Обязанность прокурора давать заключение в этом случае не определена, что нельзя не рассматривать как пробел в процессуально-экономическом законодательстве. На наш взгляд, этот пробел должен быть устранен принятием нормы, обязывающей прокурора — коль скоро он вступает в процесс в целях обеспечения законности — давать заключение по делу.

В ст. 36 ПКоАП РТ, специально посвященной регламентации статуса прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, прокурору также предоставлено право участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела. К числу достаточно обширных полномочий, предоставленных прокурору этим кодексом, относится также его право возбудить дело об административном правонарушении.

В отличие от ГПК РТ, ЭПК РТ и ПКоАП РТ, в КАП РТ отсутствуют специальные нормы, посвященные правовой регламентации участия прокурора в административном процессе. В ст. 3 этого кодекса особо оговаривается, что его действие в части правового регулирования административных процедур распространяется на деятельность административных органов и не распространяется на деятельность органов прокуратуры Республики Таджикистан.

При определении сторон в производстве об административных процедурах в суде законодатель прямо обозначает в качестве одной из сторон только административный орган, принявший административно-правовой акт, и устанавливает, что в этих процедурах могут участвовать лица, предусмотренные ст. 36 ГПК РТ. В данной статье законодатель определяет состав лиц, участвующих в деле, и относит к ним стороны, третьих лиц, прокурора, лиц, обращающихся в суд за защитой прав, свобод и законных интересов других лиц или вступающих в процесс с целью дачи заключения. При этом в ст. 116 КАП РТ содержится отсылочная норма, согласно которой в производстве об административных процедурах в суде стороны пользуются правами и обязанностями, предусмотренными ст. 37 ГПК РТ.

Анализируя формы участия прокурора в судебных производствах по разрешению публично-правовых споров, нельзя не отметить, что таджикский законодатель ни в одном из процессуальных кодексов не допускает возможность прямого судебного оспаривания прокурором административных *нормативно-правовых актов*. Оспаривание этих актов как прокурором, так и другими субъектами допускается только в рамках особой административной процедуры (гл. 7 КАП РТ) в административной комиссии при Правительстве РТ. Основаниями для начала такой административной процедуры могут являться не только административная жалоба или акт прокурора, но и судебное решение, а также инициатива самой административной комиссии (ст. 137 КАП РТ). Эта комиссия представляет собой, по сути, *квазисудебный административный орган*, на решение которого, принятое в рамках простой административной процедуры, заинтересованная сторона, в том числе прокурор, в 10-дневный срок может подать в суд административный иск.

В результате использования такой конструкции в суде подлежит оспариванию не сам нормативный акт, а индивидуальный административный акт комиссии, вынесенный по поводу этого акта. В условиях построения в Таджикистане правового государства такую конструкцию нельзя не рассматривать как излишне сложную и необоснованно ограничивающую возможность полноценного судебного контроля за деятельностью административных органов. Используемая здесь законодателем схема правового регулирования в известной области ограничивает и возможности прокуратуры в сфере реализации ею контрольно-надзорной деятельности за законностью административных актов. В этом плане считаем целесообразным учесть опыт российского законодателя, который в ст. 208 Кодекса административного судопроизводства РФ (далее — КАС РФ; здесь и далее все ссылки на российские нормативно-правовые акты приводятся по СПС «КонсультантПлюс»). Дата обращения 25 декабря, 2019. <http://www.consultant.ru>) предоставляет прокурору право в пределах своей компетенции обратиться в суд с административным иском о признании нормативного правового акта недействующим.

Исследование процессуального статуса прокурора в производствах по разрешению публично-правовых споров в Таджикистане осложняется различием в подходах национального законодателя к пониманию и регулированию самой сущности этих производств. Так, КАП РТ определяет производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений, как спорное и выделяет четыре вида административных исков (ст. 125–128). В то же время ГПК РТ и ЭПК РТ используют старую советскую схему, в соответствии с которой производство по делам, возникающим из публично-правовых отношений, отграничивается от искового,

идентифицируемого только с производством по разрешению гражданско-правовых споров. Возникающие в связи с этим противоречия, в том числе в трактовке процессуального статуса прокурора, вызывают необходимость системного подхода к правовому регулированию судопроизводства по разрешению публично-правовых споров в РТ и создания Кодекса административного судопроизводства, аналогичного тем, которые приняты во многих государствах постсоветского пространства, включая Россию.

В российской процессуальной доктрине вопрос о формах участия прокурора в процессе стал предметом активной дискуссии, которую вряд ли можно считать завершённой (Зеленцов, Ястребов 2017, 310–311). Несмотря на эти дискуссии, в ст. 39 КАС РФ законодатель определил две основные формы участия прокурора в административном судопроизводстве: обращение в суд с административным иском в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределённого круга лиц или интересов государства и местного самоуправления; вступление в судебный процесс и дача заключения по административному делу в случаях, предусмотренных самим КАС и другими федеральными законами.

2.2. Проблемные вопросы процессуального статуса прокурора: сравнительно-правовой анализ

По действующему в Таджикистане законодательству, регламентирующему производство по разрешению публично-правовых споров в суде, прокурор относится к лицам, участвующим в деле, и выделяется как самостоятельная процессуальная фигура (ст. 36 ГПК РТ, ст. 39 ЭПК РТ, ст. 118 КАП РТ). В качестве лица, участвующего в деле, при осуществлении своих полномочий прокурор не может выходить за рамки прав и обязанностей, предоставленных законодателем РТ всем участвующим в деле лицам (ст. 37 ГПК РТ, ст. 40 ЭПК РТ). Прокурор, как и другие органы публичной власти, участвующие в судебном процессе по разрешению публично-правовых споров, должны обладать процессуальной правоспособностью, выступающей единой предпосылкой для их вхождения в процесс.

Материальная правосубъектность прокурора, несомненно, отличается от материальной правосубъектности иных лиц, участвующих в деле, и предопределяет цели его процессуальной деятельности. Однако при участии в рассмотрении дел, возникающих из публично-правовых отношений, в общих или экономических судах в качестве инициатора судебного процесса либо при вступлении в процесс для дачи заключения прокурор реализует не свои властные прокурорские полномочия, определяющие суть его материальной правосубъектности, а процессуальную правоспособность, установленную нормами процессуального права (Павловская 2016).

В судебном процессе единственным субъектом, наделённым властными полномочиями, является суд, который независим от кого бы то ни было, в том числе от прокурора, в оценке законности административных актов и принятии решений. Следует иметь в виду, что ни Конституция РТ, ни Закон «Об органах прокуратуры РТ» не наделяют прокурора, участвующего в деле, функцией надзора за деятельностью суда по осуществлению правосудия.

Это означает, что в современной процессуальной системе преодолевается ранее существовавшее положение о привилегированном статусе прокурора как

участника судопроизводства. Данная ситуация вызывает озабоченность отдельных авторов, которые считают, что «нельзя приравнять прокуроров к другим участникам процесса, к обычным представителям или органам власти, подобное приведет к окончательному сведению на нет его основной роли в современном процессуальном праве» (Залюкова 2017, 43). Пытаясь обосновать особую роль прокурора в процессе, Г. И. Залюкова ссылается на то, что юридический интерес «как прокурора, так и органов власти следует рассматривать отдельно от интересов других участников процесса (стороны, третьи лица)» (Залюкова 2017, 44). Это утверждение основывается на том, что у прокурора и органов власти нет личного интереса в решении суда, поскольку они действуют для защиты чужих интересов

Поддерживая тезис об особой роли прокурора в процессуальном законодательстве многих государств постсоветского пространства, в том числе Таджикистана, вместе с тем считаем необходимым сделать ряд оговорок как общего характера, так и применительно к специфике правового регулирования в нашей стране.

Прежде всего, участвуя в процессе в связи с обращением в суд с иском (заявлением), прокурор использует не свои властные надзорные полномочия, а права и обязанности стороны в процессе (Зеленцов, Ястребов 2017, 313). Реализуя права и обязанности стороны, он может выступать не только в статусе истца, но и, как показывают современные исследования в области административного судопроизводства, в роли административного ответчика (Винокуров 2016, 178).

При обращении в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц прокурор, как участник процесса, не является субъектом спорного материального правоотношения, но реализация его прав и обязанностей может повлиять на судебное решение. Исходя из этого, в процессуальной теории высказывалась мысль, что при предъявлении иска прокурор занимает в деле положение истца, но только в процессуальном смысле (Алехина, Блажеев, Боннер 2004, 91).

В процессуальном законодательстве Таджикистана применительно к этому вопросу прямо устанавливается, что прокурор, подавший заявление, пользуется всеми процессуальными правами и обязанностями истца, за исключением права на заключение мирового соглашения и обязанности по уплате судебных расходов. В случае отказа прокурора от заявления, поданного в защиту законных интересов другого лица, рассмотрение дела по существу продолжается, если это лицо не заявит об отказе от иска (ст. 47 ГПК РТ, ст. 51 ЭПК РТ).

Итак, коль скоро иск предъявляется прокурором в чужом материальном интересе, его юридический интерес в этих делах чисто процессуальный и состоит в том, чтобы был вынесен законный и обоснованный судебный акт по иску, предъявленному во исполнение его полномочий по защите интересов других лиц («чужих интересов»). В такого рода делах его статус можно определить как статус процессуального истца. В данном случае юридический интерес прокурора принято рассматривать не как личный, а как служебный, поскольку, участвуя в любой форме процесса (гражданском, экономическом, административном), прокурор реализует полномочия, возложенные на него Конституцией РТ и законодательством, выполняет свои служебные функции. Основные задачи прокурора — обеспечение верховенства закона, укрепление законности и правопорядка в интересах государства и общества.

Участие прокурора в рассмотрении дел судами в качестве лица, защищающего права, свободы и законные интересы других лиц, необходимо отличать от его

участия в рассмотрении судами гражданских, административных и экономических дел, в которых прокурор выступает предполагаемым субъектом спорного материального правоотношения. Например, в служебных и трудовых спорах он может быть истцом или ответчиком; помимо этого, суды иногда привлекают вышестоящих или нижестоящих прокуроров в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора.

Как материально-правовой истец прокурор может выступать и по спорам, возникающим из публично-правовых отношений, например в случаях, когда чьими-то решениями или действиями (бездействием) создаются препятствия в осуществлении непосредственно прокурорской деятельности или оспариваются результаты этой деятельности. Полагаем, в таких случаях речь должна идти о материальной юридической заинтересованности прокурора в исходе дела, причем не просто служебной, но и его собственной.

При интерпретации этой проблемы следует, на наш взгляд, придерживаться концепции, которая обосновывает наличие у органа публичной власти или должностного лица как стороны публично-правовых споров собственного материально-правового интереса в исходе разрешаемого дела. Этот интерес проистекает из потребности в беспрепятственной реализации данными субъектами своих функций, которые возложены на них законом для достижения конкретных публичных целей. Он выражается в таком отношении органа публичной власти (должностного лица) к оспариванию его решений или действий (бездействия), при котором исполнение служебных императивно определенных функций и удовлетворение публичного интереса ставятся в зависимость от разрешения спора (Зеленцов, Немытина 2018, 450–451).

Указанный подход вполне применим не только к административным органам, но и к прокурору как носителю определенной государственной воли, которая выражается и конкретизируется в его функциях. Необходимость реализации прокурором этих функций определяет юридическую суть его интереса в исходе процесса. В частности, можно говорить о материально-правовой заинтересованности прокурора в разрешении спора, если он выступает в судебно-административном процессе в качестве ответчика. В таджикском законодательстве возможность подобного правового положения прокурора прямо не предусмотрена.

Между тем вопрос о допустимости такого процессуального статуса прокурора в силу ч. 5 ст. 38 КАС РФ поднимался в российской научной литературе и решался в судебной практике в связи с оспариванием незаконных, по мнению заявителей, действий (бездействия) и решений прокуроров при осуществлении ими надзорной деятельности, связанной с реализацией властных полномочий. Например, судом было признано незаконным представление прокурора об устранении нарушений законодательства, удовлетворен административный иск к прокуратуре о признании незаконным бездействия, возложении обязанности осуществить определенные действия (Тюнин 2018, 27–28).

В отличие от российского законодательства (и судебной практики), в Таджикистане правовое регулирование статуса прокурора в судебном процессе весьма противоречиво и сводится главным образом к определению его роли как процессуального истца (истца в чужом материальном интересе) и как лица, участвующего в процессе для дачи заключения в целях обеспечения законности. Законодатель

определяет правовое положение прокурора в отдельных статьях (ст. 47 ГПК РТ, ст. 51 ЭПК), отграничивая его от статуса других государственных органов, которые также наделяются правом обращения в защиту интересов других лиц и вступления в процесс для дачи заключения (ст. 48, 49 ГПК РТ). Такое выделение прокурора из общего числа других государственных органов подчеркивает его особую роль как лица, участвующего в деле (Зеленская, Витохина 2015).

Отметим здесь определенное противоречие между ГПК РТ и ЭПК РТ, которое состоит в том, что ЭПК РТ (ст. 52) не наделяет «другие государственные органы» правом участия в процессе для дачи заключения, предоставляя им возможность обращения в экономический суд лишь в защиту прав и законных интересов других лиц.

Ряд противоречий между ГПК РТ и ЭПК РТ существует при определении статуса прокурора в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений (которое по сути своей является судопроизводством по публично-правовым спорам), а также между этими кодексами и КАП РТ. Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, ГПК РТ и ЭПК РТ относят к неисковому. Это означает, что в строго формальном смысле слова прокурор по делам, возникающим из публично-правовых споров, вправе обращаться в суд не с иском, а с заявлением и должен обозначаться не как истец, а как заявитель. В силу отсылочной нормы ст. 116 КАП РТ в контексте ст. 254 ГПК РТ в производстве по административным процедурам в суде в порядке гл. 6 КАП РТ прокурор также должен именоваться заявителем, а не истцом, несмотря на то что этот кодекс относит данные процедуры к исковым.

В то же время в рамках самих цивилистических кодексов — ГПК РТ и ЭПК РТ — существуют различия в формулировке, определяющей место прокурора среди заявителей, обращающихся в суд по делам, возникающим из публично-правовых отношений. В ч. 1 ст. 188 ЭПК РТ законодатель не отделяет прокурора от других возможных заявителей и устанавливает, что граждане, организации, прокурор, а также государственные органы и иные лица вправе обратиться в экономический суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов государственной власти, иных органов, должностных лиц незаконными. Вместе с тем в ст. 254 ГПК РТ отграничивает прокурора как заявителя от граждан и организаций, которые вправе оспорить действия (бездействие) органов государственной власти, если они нарушают их права и свободы. Согласно формулировке, содержащейся в ч. 1 ст. 254 ГПК РТ, прокурор «в пределах своей компетенции вправе обратиться в суд с заявлением об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих». Здесь отсутствует указание на то, что прокурор в пределах своей компетенции может обратиться в защиту прав, свобод и законных интересов *иных лиц*, как это прямо установлено, например, в ч. 4 ст. 218 КАС РФ. Прямое указание на обращение прокурора в чужих интересах в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, отсутствует и в ч. 1 ст. 188 ЭПК РТ, по логике построения которой прокурор может рассматриваться как материально-правовой истец. Однако такой подход противоречит ст. 51 ЭПК РТ, согласно которой прокурор вправе обратиться в экономический суд только с заявлением об оспаривании ненормативных правовых актов органов государственной власти и должностных

лиц, затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Определенная несогласованность между ГПК РТ и ЭПК РТ обнаруживается и при регулировании вопросов, связанных с участием прокурора и дачей заключения в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений. Например, как следует из ч. 6 ст. 51 ЭПК РТ, по делам об оспаривании ненормативных правовых актов органов государственной власти и должностных лиц, затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, прокурор вправе вступить в дело, рассматриваемое экономическим судом, на любой стадии экономического судопроизводства с процессуальными правами и обязанностями лица, участвующего в деле, в целях обеспечения законности. Однако случаи обязательного вступления прокурора в дело данный кодекс не предусматривает.

Иной подход в правовом регулировании этого вопроса применяется в ГПК РТ. В ч. 3 ст. 47 этого кодекса устанавливается общее положение, согласно которому прокурор участвует в процессе и дает заключение о выселении из жилища, восстановлении на работе, возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных ГПК РФ и другими законами, в целях осуществления возложенных на него полномочий. Однако относятся ли «иные случаи» к делам, возникающим из публичных правоотношений, законодатель не конкретизирует. В подразд. III ГПК РТ, регулирующем производство по спорам публично-правового характера, можно выделить только одну категорию дел — дела о защите избирательных прав и права граждан Республики Таджикистан на участие в референдуме, которые обязательно рассматриваются с участием заявителя и прокурора (ст. 262 ГПК РТ).

Подобный подход, на наш взгляд, вполне обоснован, поскольку прокурор в производстве по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме в процессуальном смысле выступает защитником государственных интересов, и поэтому он должен участвовать во всех судебных разбирательствах данной категории, помимо тех дел, возбуждение которых инициировано самим прокурором.

Вместе с тем таджикский законодатель не указывает в ГПК РТ какие-либо иные категории публично-правовых дел, кроме избирательных споров, в которых участие прокурора является обязательным, что свидетельствует о неполноте правового регулирования. Для сравнения: в КАС РФ четко определяются шесть категорий дел, которые предусматривают обязательное участие прокурора (ст. 213, 243, 268, 272, 277, 283).

В Республике Таджикистан продемонстрированные выше непоследовательность и нечеткость в законодательном регулировании создают ситуацию правовой неопределенности в статусе и формах участия прокурора в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, и порождают немало трудностей в прокурорской практике.

3. Выводы

Анализ действующего национального законодательства Республики Таджикистан, регламентирующего процессуальное положение и формы участия проку-

рора в судопроизводстве по публично-правовым спорам в судах общей юрисдикции и специальной экономической юрисдикции, неизбежно приводит к выводу об устарелости сложившейся еще в советский период схемы правового регулирования, при которой производство по делам, возникающим из публичных правоотношений (по сути, административное судопроизводство), оказывается зажатым в тесных для него в настоящее время неисковых рамках цивилистических кодексов. Выявленная противоречивость, непоследовательность и пробельность национального законодательства относительно форм участия прокурора в процессе разрешения публично-правовых споров — одно из многих свидетельств в пользу создания и принятия самостоятельного Кодекса административного судопроизводства Республики Таджикистан, отвечающего современным международным стандартам и разработанного с учетом опыта в этой области государств постсоветского пространства. В частности, референтной моделью для имплементации отдельных норм об участии прокурора в административном судопроизводстве, с учетом таджикских национальных особенностей, может служить подход, используемый в КАС РФ.

Однако сегодня, пока не принят КАС РТ, совершенно справедливо поставить вопрос о внесении изменений в действующие кодексы республики, в рамках которых регламентируется порядок производства в суде по делам, возникающим из публично-правовых отношений (ГПК РТ, ЭПК РТ, КАП РТ), и дополнить их нормами, определяющими особенности участия прокурора в рассмотрении судами споров публично-правового характера.

Решение вопроса о совершенствовании участия прокурора в судопроизводстве при рассмотрении публично-правовых споров требует комплексного подхода. Помимо указанных выше законодательных изменений, на уровне Генеральной прокуратуры РТ ведомственным актом необходимо регламентировать участие прокурора в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений. Для улучшения аналитической деятельности следует изменить порядок формирования отчетности по участию в делах, возникающих из публичных правоотношений, в Генеральной прокуратуре РТ, прокуратуре Горно-Бадахшанской автономной области, прокуратурах областей, прокуратуре г. Душанбе, в Транспортной прокуратуре РТ, прокуратурах городов и районов (приравненных к ним прокуратурах), предусмотреть как совокупный, так и отдельный учет участия прокурора по делам указанной категории, обязать прокуроров соответствующего уровня обобщать указанную практику не реже одного раза в полугодие.

Все эти изменения в законодательном и подзаконном регулировании призваны повысить эффективность деятельности прокурора как участника судопроизводства, направленной на защиту прав и законных интересов граждан и организаций, охрану законности в публичном управлении и обеспечение государственных интересов.

Библиография

- Алехина, Светлана А., Виктор В. Блажеев, Александр Т. Боннер и др. 2004. *Гражданское процессуальное право*: учебник. М.: Проспект.
- Беспалов, Юрий Ф. 2016. *Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный научно-практический)*. М.: Проспект.

- Винокуров, Александр Ю. 2016. «О некоторых вопросах участия прокурора в административном судопроизводстве». *Административное и муниципальное право* 2: 178–182.
- Залюкова, Гузель И. 2017. «Некоторые особенности процессуального положения прокурора, участвующего в рассмотрении гражданских дел». *Законность* 1: 43–45.
- Зеленская, Людмила А., Дарья М. Витохина. 2015. «Прокурор как лицо, участвующее в деле в административном судопроизводстве». *Вестник Краснодарского университета МВД России* 4 (30): 231–234.
- Зеленцов, Александр Б., Марина В. Немытина. 2018. «Публичные интересы и производные от них юридические конструкции». *Вестник РУДН. Сер. Юридические науки* 22 (4): 425–462.
- Зеленцов, Александр Б., Олег А. Ястребов. 2017. *Судебное административное право: учебник*. М.: Статут.
- Изотова, Любовь Н. 2013. «Отдельные процессуальные вопросы участия прокурора в арбитражном процессе». *Арбитражный и гражданский процесс* 12: 11–15.
- Лукьянова, Ирина Н. 2012. «Участие прокурора в гражданском деле и правовая определенность в современном российском гражданском процессе». *Законы России: опыт, анализ, практика* 9: 39–46.
- Павловская, Марина В. 2016. «Особенности участия прокурора в административном судопроизводстве». *Законность* 1: 3–7.
- Рыжаков, Александр П. 2015. «Участие прокурора в административном судопроизводстве». *Прокуратура Ростовской области*. Дата обращения 15 декабря, 2019. http://www.prokuror-rostov.ru/%20law_explanation/152250/175522.
- Стуканов, Александр П., Анна К. Соловьева. 2017. «Предмет публично-правового спора по делам об оспаривании прокурором нормативных правовых актов в порядке КАС РФ». *Законность* 7: 46–51.
- Тюнин, Владимир А. 2018. «Участие прокурора в качестве ответчика в административном судопроизводстве». *Законность* 5: 26–29.

Статья поступила в редакцию 25 мая 2019 г.;
рекомендована в печать 19 июня 2020 г.

Контактная информация:

Музафарова Наргис Сайназаровна — аспирант; muzaffarova.nargis89@mail.ru
Давлатзода Фариджон Мирзоали — аспирант; davlatzodafm0000@gmail.com

Procedural status of the prosecutor in legal proceedings to resolve public law disputes in the Republic of Tajikistan

N. S. Muzafarova, F. M. Davlatzoda

Institute of Philosophy, Political Science and Law named after A. M. Bakhovaddinov,
33, pr. Rudaki, Dushanbe, 734025, Republic of Tajikistan

For citation: Muzafarova, Nargis S., Faridjon M. Davlatzoda. 2020. “Procedural status of the prosecutor in legal proceedings to resolve public law disputes in the Republic of Tajikistan”. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 3: 705–717. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2020.312> (In Russian)

This article analyses the procedural status and forms of prosecutor participation in legal proceedings in public law disputes in general jurisdiction courts and special economic jurisdiction in the Republic of Tajikistan. Problems, contradictions, and gaps are identified in the current procedural legislation of the Republic of Tajikistan, which regulates the procedure for resolving public law disputes. Moreover, the article highlights the new approaches of the national legislator in the Civil Procedure Code of the Republic of Tajikistan 2008, the Economic

Procedure Code 2008; The Code of Administrative Procedures of the Republic of Tajikistan 2007 which regulates the legal status of a prosecutor in resolving public law disputes in civil, economic, and administrative proceedings. In all these procedural acts in this category of disputes, the prosecutor is defined as a person participating in the case, which implies his legal interest in the ruling. Based on the analysis of national legislation, the article reveals that the objectives of the prosecutor in cases arising from public law relations are to ensure the rule of law and public interest. The authors conclude that the procedural institute of the prosecutor, as a person participating in cases on the resolution of public law disputes, is not new. However, many issues related to the prosecutor in the Republic of Tajikistan remain unresolved. Based on the results of the analysis conducted, the article concludes that there is a necessity to improve legislation that manages the participation of the prosecutor in the consideration of public law disputes.

Keywords: prosecutor, administrative proceedings, public law dispute, public administration, court, prosecutor's powers, civil proceedings, economic proceedings, claim, procedural position.

References

- Alekhina, Svetlana A., Viktor V. Blazheev, Aleksandr T. Bonner et al. 2004. *Civil procedural law*. Moscow, Prospekt Publ. (In Russian)
- Bespalov, Iurii F. 2016. *Commentary on the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation (article-by-article scientific and practical)*. Moscow, Prospekt Publ. (In Russian)
- Izotova, Lyubov' N. 2013. "Certain procedural issues of the participation of the prosecutor in the arbitration process". *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess* 12: 11–15. (In Russian)
- Luk'ianova, Irina N. 2012. "Civil case and civil law in Russia". *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika* 9: 39–46. (In Russian)
- Pavlovskaja, Marina V. 2016. "Features of the participation of the prosecutor in administrative proceedings". *Zakonnost'* 1: 3–7. (In Russian)
- Ryzhakov, Aleksandr P. 2015. "The participation of the prosecutor in administrative proceedings". *Prokuratura Rostovskoi oblasti*. Accessed December 15, 2019. http://www.prokuror-rostov.ru/%20law_explanation/152250/175522. (In Russian)
- Stukanov, Aleksandr P., Anna K. Solov'eva. 2017. "Subject of a public law dispute in cases of contesting by a prosecutor of regulatory legal acts in accordance with the CAS RF". *Zakonnost'* 7: 46–51. (In Russian)
- Tiunin, Vladimir A. 2018. "Participation of the prosecutor as a defendant in administrative proceedings". *Zakonnost'* 5: 26–29. (In Russian)
- Vinokurov, Aleksandr Iu. 2016. "On some issues of the participation of the prosecutor's office in administrative proceedings". *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo* 2: 178–182. (In Russian)
- Zaliukova, Guzel I. 2017. "Some features of the procedural position of the prosecutor participating in the consideration of civil cases". *Zakonnost'* 1: 43–45. (In Russian)
- Zelenskaia, Liudmila A., Daria M. Vitokhina. 2015. "The prosecutor as a person participating in a case in administrative proceedings". *Vestnik Krasnodarskogo universiteta MVD Rossii* 4 (30): 231–234. (In Russian)
- Zelentsov, Aleksandr B., Marina V. Nemytina. 2018. "Public interests and legal constructions derived from them". *Vestnik RUDN. Ser. Iuridicheskie nauki* 22 (4): 425–462. (In Russian)
- Zelentsov, Alexandr B., Oleg A. Iastrebov. 2017. *Administrative law*. Moscow, Statut Publ. (In Russian)

Received: May 25, 2019

Accepted: June 19, 2020

Authors' information:

Nargis S. Muzafarova — Postgraduate Student; muzaffarova.nargis89@mail.ru

Faridjon M. Davlatzoda — Postgraduate Student; davlatzodafm0000@gmail.com