

# §1 АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

А.Н. Жигульских

## ПРОКУРОР В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ: ПОЗИЦИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

*«...Мы заинтересованы в том, чтобы таким образом усовершенствовать наше правосудие, чтобы оно было эффективным, и создать условия, когда у наших граждан не было бы необходимости прибегать к услугам международных судов или, во всяком случае, количество таких случаев было бы существенно меньше. Потому что наша задача – создать именно качественное правосудие, которое помогает нашим гражданам непосредственно в стране».*

Президент РФ Д.А. Медведев<sup>1</sup>

Опыт России в производстве по делам, находящимся на рассмотрении в Европейском Суде по правам человека длится всего лишь десять с небольшим лет. Не смотря на это, Россия уже занимает далеко не последнее место по количеству поданных в Суд жалоб.

В соответствии с Конституцией РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью её правовой системы. Как следует из ст. 17 ч. 1 Конституции РФ в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией. Как уже ранее отмечалось Пленумом Верховного суда РФ<sup>2</sup>, Российская Федера-

ция как участник Конвенции о защите прав человека и основных свобод признает юрисдикцию Европейского суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случае предполагаемого нарушения РФ положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после вступления их в силу в отношении РФ<sup>3</sup>. В силу вышесказанного применение национальными судами вышеназванной Конвенции должно осуществляться с учетом практики Европейского Суда по правам человека во избежание любого нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод. В том же случае, если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Как отмечено Пленумом Верховного Суда РФ, суды в пределах своей компетенции должны действовать таким образом, чтобы обеспечить выполнение обязательств государства, вытекающих из участия РФ в Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>4</sup>.

Одним из элементов более широкой концепции справедливого судебного разбирательства, в рамках значения ст. 6 Конвенции о защите прав человека является принцип равенства сторон. Она требует «спра-

<sup>1</sup> Материалы совещания по вопросам совершенствования судебной системы. // URL: <http://www.kremlin.ru/news/6787> (дата последнего обращения 28.10.2010 г.)

<sup>2</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ №8 от 31 октября 1995 г. «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1996. – №2. – С. 1. Пункт 10.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 30 марта 1998 г. №54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // Бюллетень международных договоров. – 1998. – №6. – Ст. 1.

<sup>4</sup> См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. №5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // Бюллетень Верховного суда РФ. – 2003. – №12.

ведливого баланса между сторонами»<sup>5</sup>, каждой из которых должна быть предоставлена разумная возможность представлять своё дело в условиях, которые не ставят его в существенно невыгодное положение по сравнению с его оппонентом.

По мнению Европейского суда по правам человека, участие в гражданском деле прокурора не обеспечивает равенства сторон в судебном разбирательстве. Мотивируя принятое Решение по делу «Менчинская против России» ЕСПЧ указал, что в том случае, если в гражданском процессе имеет место спор между двумя сторонами, который и должен быть разрешен судом, нельзя с полной уверенностью судить о том, является ли заключение по делу прокурора не определяющим для суда при принятии решения.

Рассматриваемое дело было открыто по заявлению против Российской Федерации, поданному в суд в соответствии со ст. 34 Конвенции по защите прав человека и основных свобод гражданкой РФ Анной Стефановной Менчинской 14 мая 2001 г. Заявительница жаловалась на то, что в судебном разбирательстве по её гражданскому иску был нарушен принцип равенства сторон, поскольку прокурор вступил в разбирательство со стороны государственного органа.

Ссылаясь на имевшие место прецеденты в своей практике, Европейский суд по правам человека отметил, что данное дело, однако, затрагивает различные вопросы, так как прокурор не участвовал при рассмотрении этого же дела судом кассационной инстанции, более того, его протест был направлен заявителю, а она использовала возможность ответить на доводы прокурора. Однако не смотря на это, Суд повторил, что хотя прокурор или аналогичное должностное лицо даёт рекомендацию, что апелляция с точки зрения закона должна быть удовлетворена или отклонена, и таким образом, становится союзником или противником сторон, его участие может создавать ощущение неравенства у стороны. В данном контексте Суд напомнил, что хотя независимость и беспристрастность прокурора или аналогичного должностного лица не были подвержены критике, повышенная общественная восприимчивость к справедливому отправлению правосудия оправдывала все большее значение его участию.

Суд посчитал, что независимо от того существует ли различие между представительством интересов государства и укреплением позиции государственного органа, чьи действия обжаловала истица в националь-

ном суде, вмешательство прокуратуры, несомненно, ослабило позицию заявителя. Однако факт того, что аналогичная точка зрения была представлена перед судом несколькими сторонами, не обязательно ставит противоположную сторону в «существенно невыгодное» положение при представлении его дела. Остается, в данном деле, учитывая участие прокурора в процедурах, дать оценку тому, был ли соблюден «справедливый баланс», который должен превалировать между сторонами.

Что интересно, для решения этого вопроса Суд воспользовался мнением Европейской комиссии за демократию через право или «Венецианской комиссии»<sup>6</sup>, как это уже было сделано им ранее в ряде судебных решений<sup>7</sup>. В Заключении № 340/2005 Венецианская Комиссия приходила к выводам, что сильная иерархическая структура российской прокуратуры, сосредоточение власти в руках генерального прокурора, не соответствует принципам, изложенным в Рекомендации R (2000) 19. По представлениям Венецианской Комиссии требуется дальнейшее реформирование органов прокуратуры, заключающееся в лишении прокуроров обширных полномочий в сфере общего надзора и ориентации деятельности российских прокуроров на направление, сформулированное в Рекомендации 1604 (2003) Парламентской Ассамблеи: «Власть и обязанности прокуроров ограничены обвинением в совершении уголовных преступлений и общей ролью в защите общественных интересов посредством системы уголовного правосудия» (ст. 76 Заключения № 340/2005).

Суд подчеркнул, что, с целью толкования границ применения прав и свобод, гарантированных Конвенцией, он часто использовал по существу не имеющие обязательную силу в Совете Европы инструменты, для того чтобы поддержать свою аргументацию, ссылаясь на нормы, изданные этими органами (см., *mutatis mutandis*, Демир и Ваукара против Турции [GC],

<sup>5</sup> См.: Ивон против Франции, №44962/98, §31, ECHR 2003-V; Нидорест-Хубер против Швейцарии, 18 февраля 1997, §23, сообщения о судебных решениях и решениях 1997-I; Крессом и против Франции [GC], №39594/98, §72, ECHR 2001-VI).

<sup>6</sup> CDL-AD (2005) 014 Opinion №340/2005 European Commission for democracy through law (Venice Commission) Opinion on the Federal law on the Prokuratura (prosecutor's office) of the Russian Federation. Adopted by the Commission at its 63rd plenary session (Venice, 10-11 June 2005) // официальный сайт Венецианской Комиссии URL: (дата последнего посещения 25.01.2010 г.).

<sup>7</sup> См.: среди других органов власти, Российской консервативной партии предпринимателей и др. против России, н.у.к.. 55066/00 и 55638/00, §§70-73, ECHR 2007 – ...; Баскской националистической партии – Iraralde Региональные организации против Франции, №71251/01, §§45-52, 7 июня 2007 г., ECHR 2007 – ...; и Чилоглу и другие против Турции, №73333/01, §17, 6 марта 2007 г.).

№ 34503/97, §§ 74-75, 12 ноября 2008 г.)<sup>8</sup>. Поэтому он предложил рассмотреть вопрос — были ли совместимы действия прокуратуры по данному делу с предлагаемыми европейскими стандартами функционирования прокуратуры определяемыми верховенством права.

Из обращения к применимому национальному законодательству следует, что положения Гражданско-процессуального кодекса РФ определяют следующие формы реализации полномочий по участию в гражданском процессе в судах общей юрисдикции прокурором:

а) путем обращения в суд с заявлениями, указанными в ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, — как в порядке искового производства (исковые заявления), так и по делам, возникающим из публичных правоотношений, а также по делам, рассматриваемым в порядке особого производства;

б) путем вступления в процесс для дачи заключения по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и другими федеральными законами, в целях осуществления возложенных на него полномочий;

в) путем подачи апелляционных представлений на решения мировых судей, кассационных представлений на не вступившие в законную силу решения суда и надзорных представлений на вступившие в законную силу судебные постановления, за исключением судебных постановлений Президиума Верховного Суда РФ, если в рассмотрении указанных дел участвовал прокурор.

По мнению ЕСПЧ, участниками гражданского судопроизводства являются истец и ответчик, которые обладают равными правами, включая право на юридическую помощь. Поддержка со стороны прокуратуры одной из сторон может быть, несомненно, оправдана при некоторых обстоятельствах, например, защита прав уязвимых групп — детей, инвалидов и т.д., — которые, как предполагается, не в состоянии защитить свои интересы сами, или в случаях, когда пострадало множество граждан от одного правонарушения, либо когда нужно защитить интересы государства.

Оппонентом заявителя в судебном разбирательстве, о котором идет речь, был государственный орган, который сам подал апелляцию против решения суда первой инстанции, обжалуя неправомерность применения национального законодательства. Как подчеркнуло Правительство РФ, прокурор в своем протесте

поднял те же самые вопросы толкования внутреннего законодательства, что и указанный госорган. На самом деле, Правительство не указало ни обоснованности цели, ни наличия общественного интереса для вмешательства прокуратуры.

Суд посчитал, что, хотя прокурор в соответствии с внутренним законодательством имел юридические основания вступить в процедуры, данное дело не представляло каких-либо особых обстоятельств, оправдывающих его вмешательство.

Суд не нашел оснований для рассмотрения предположений в отношении того, какие последствия такое вмешательство могло бы иметь в ходе судебного разбирательства, однако он считает, что простое повторение аргументации государственного органа по правовым вопросам со стороны прокурора, если только она не была направлена на воздействия на Суд, кажется бессмысленным. В этом отношении Суд также ссылается на Резолюцию Парламентской Ассамблеи 1604 (2003)<sup>9</sup> по вопросу о роли прокуратуры в демократическом обществе, почитающем верховенство право, которая предусматривает, что ни одна из ролей прокуроров, не должна влечь за собой какого-либо конфликта интересов или выступать в качестве сдерживающего фактора для физических лиц, которые ищут государственной защиты своих прав.

В данной связи следует отметить, что в Резолюции 1455 (2005) «О выполнении Российской Федерацией своих обязательств»<sup>10</sup> Парламентская Ассамблея Совета Европы призвала российские власти продолжать реформирование органов прокуратуры в соответствии с действующими европейскими стандартами и Заключением № 340/2005<sup>11</sup> в частности в том, что касается обширных надзорных полномочий российских прокуроров.

<sup>9</sup> Рекомендация №1604 (2003) Постоянной комиссии Парламентской Ассамблеи Совета Европы «О роли прокуратуры в демократическом обществе, основанном на верховенстве закона» от 27 мая 2003 г. // URL: <http://www.genproc.gov.ru> (дата последнего обращения 28.05.2010 г.)

<sup>10</sup> Резолюция №1455 (2005) Парламентской ассамблеи Совета Европы «О выполнении Российской Федерацией своих обязательств» (Принята в г. Страсбурге 22.06.2005 на 21-ом заседании Парламентской ассамблеи Совета Европы) // Совет Европы и Россия. — 2005. — № 1. — С. 23.

<sup>11</sup> CDL-AD (2005) 014 Opinion №340/2005 European Commission for democracy through law (Venice Commission) Opinion on the Federal law on the Prokuratura (prosecutor's office) of the Russian Federation. Adopted by the Commission at its 63rd plenary session (Venice, 10-11 June 2005) // официальный сайт Венецианской Комиссии URL: (дата последнего обращения 25.01.2010 г.).

<sup>8</sup> Решение Европейского суда по правам человека от 15 января 2009 г. по делу «Менчинская против России» // URL: <http://hr-lawyers.org/> (дата последнего обращения 28.10.2010 г.).

Отмечая далее, что только прокурор, но не стороны, представил свои аргументы в устной форме национальному суду, Европейский Суд по правам человека сделал вывод о том, что вмешательство прокурора в рассмотрение апелляции на возражения заявителя подорвали справедливость судебного разбирательства и принцип равенства сторон.

Более того, как отмечено Судом, заявительницей обжаловались действия должностных лиц государства, представителем государственного органа является и прокурор. Ссылаясь на свою практику относительно роли прокуроров за пределами уголовной сферы, ЕСПЧ считает, что само присутствие прокурора или аналогичных должностных лиц в судебных обсуждениях, будь оно «активно» или «пассивно», считается безусловным нарушением п. 1 ст. 6 Конвенции.

Мнения о необходимости реформирования законодательства в области полномочий прокуратуры высказывались в России и ранее. Так, по мнению Геннадия Жилина, судьи Конституционного суда РФ «субъекты гражданского процесса по общему правилу защищают свои права по своему собственному усмотрению. Здесь должны действовать принципы диспозитивности, состязательности и равноправия сторон, поэтому

необходимы серьезные основания для участия прокурора в гражданском процессе».

Особый интерес представляет то, что прокурор не связан в своей правовой позиции и процессуальной деятельности интересами лица, на стороне которого он выступает. Его задача защитить общественное благо, интересы общества, выраженные в законе, правопорядок. Он защищает права и интересы конкретного лица постольку, поскольку в этом выражается общественный интерес в той мере, в какой дело имеет общественное значение.

В данной связи представляется необходимым внесение поправок в действующее гражданско-процессуальное законодательство для приведения его норм в соответствие с нормами международного права. Однако автору видится разумным лишь уточнение процессуального законодательства, регулирующего права участников гражданского процесса, таким образом, чтобы обеспечить разумный баланс между нормами международного и национального права с тем, чтобы, не исключая прокурора из участия в гражданских делах в полной мере, соблюсти и требования международного права к справедливости судебного разбирательства.

#### **Библиографический список:**

1. Голуб К.Ю. Суд Европейских сообществ и проблемы развития правовой системы Европейского Союза. — Саратов, 2009.
2. Марченко М.Н. Европейский суд справедливости — основной носитель судебной власти в Европейском союзе // Вестник Московского университета. — 2006. — № 2.
3. Рожкова М. Европейский Суд по правам человека и значимость его практики для арбитражных судов Российской Федерации // Процессуальное право и альтернативные способы разрешения споров. Организация деятельности помощника судьи. Сборник статей. — М., 2006.
4. Старженецкий В.В. Европейские международные суды: Европейский Суд по правам человека и Европейский суд справедливости: Май 2002 года // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Специальное приложение к № 5: Май 2002 года. 10 лет арбитражным судам Российской Федерации. — М., 2002.
5. Эрделевский А.М. Обращение в Европейский Суд. — М., 1999.