

## **Защита прав человека и роль прокуратуры с позиций Европейского суда по правам человека**

*А.И. Ковлер<sup>1</sup>*

В принятом 23 апреля 1999 года Международной ассоциацией прокуроров (МАП) документе «Стандарты профессиональной ответственности, основные обязанности и права прокуроров» есть положение о том, что прокуроры уважают, защищают и поддерживают универсальную концепцию о достоинстве и правах человека» (пункт 1h)<sup>2</sup>. Год спустя на ежегодной конференции МАП в Кейптауне «Права человека и прокурор» был учреждён форум МАП по правам человека. Таким образом, защита прав человека стала одной из официально провозглашённых стратегических задач сообщества прокуроров, хотя очевидно, что правозащитная и правоохранительная функция всегда были и остаются основной функцией органов прокуратуры.

В Римской хартии «Европейские нормы и принципы, касающиеся прокуроров», принятой Консультативным Советом Европейских прокуроров (КСЕП) 17 декабря 2014 г., провозглашается:

«Прокуроры действуют от имени общества и в интересах общества, чтобы соблюдать и защищать права человека и свободы, как они закреплены, в частности, в Конвенции о защите прав человека и основных свобод и в прецедентной практике Европейского Суда по правам человека» (пункт II)<sup>3</sup>.

Реализация этой функции на практике объективно предполагала выход прокуратуры за пределы изначально предназначённой ей сферы уголовного преследования и защиты прав потерпевших. Об этом энергично напомнил Итоговый документ «Роль прокуратуры в защите прав человека и публичных

---

<sup>1</sup> Ковлер Анатолий Иванович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного и европейского права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; судья Европейского суда по правам человека (1999-2012),

<sup>2</sup> Цит. по: Human Rights Manual for Prosecutors (E. Myjer, B. Hancock, N. Cowdery – eds). International Association of Prosecutors. The Hague. 2003 / Руководство по правам человека для прокуроров (пер. на русский). Нидмеген, Нидерланды, 2016. с 198.

<sup>3</sup> Цит. по: Международные нормы и принципы деятельности прокуроров // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. М. Изд. дом «Развитие правовых систем». 2021. С 87.

интересов вне уголовно-правовой сферы» конференции генеральных прокуроров стран Европы в Санкт-Петербурге 2-3 июля 2008 г., о котором пойдёт речь ниже.

Следует признать, что вначале и Венецианская комиссия, и Европейский Суд по правам человека весьма настороженно относились к расширению компетенций прокуратуры за пределы уголовной сферы. Для Венецианской комиссии это означало воспроизведение «советской модели» прокурорского надзора с вторжениями в полномочия исполнительной, судебной и даже законодательной властей и в конечном счёте нарушение святого святого «разделения властей» по Монтескье. Правда, впоследствии перед лицом реальных процессов в странах «новой демократии», с учётом изменения позиций Парламентской Ассамблеи Совета Европы и Комитета Министров Совета Европы<sup>4</sup>, подходы Венецианской комиссии стали более гибкими<sup>5</sup>. Тем не менее, Венецианская Комиссия отмечала, что любые действия прокуратуры, которые влияют на права человека и свободы, должны оставаться под контролем компетентных судов<sup>6</sup>.

Позиции Европейского Суда по правам человека о роли прокуратуры в правозащитной деятельности также претерпели очевидную эволюцию. Об этом, в частности, свидетельствовал мой коллега и друг судья ЕСПЧ (в прошлом прокурор) Эгберт Мийер (Egbert Mijer) в своём выступлении в Константиновском дворце в июле 2008 г.<sup>7</sup> Он, в частности, говорил об отказе ЕСПЧ признавать прокуратуру наравне с независимым и беспристрастным судом (as an independent and impartial tribunal). Так, в одном из своих постановлений Суд заявлял *«Сам по себе факт, что прокуроры действовали как охранители общественного интереса не может давать возможность*

---

<sup>4</sup> Рекомендация Комитета Министров Совета Европы «О роли прокуроров вне системы уголовного правосудия», 19 сентября 2012 – CM-REC(2021)11

<sup>5</sup> См. Доклад Венецианской комиссии «О европейских стандартах независимой судебной системы (часть II Прокуратура). CDL-AD(2010)040.

<sup>6</sup> Там же, п. 73.

<sup>7</sup> Mijer E. The role of public prosecutors outside the criminal law field – European standards from the perspective of the European Court of Human Rights // Conference of prosecutors general of Europe. Saint Petersburg, 2-3 July 2008,

*придать им статус независимых и беспристрастных участников процесса»* («The mere fact that the prosecutors acted as guardians of the public interest cannot be regarded as conferring on them a judicial status of independent and impartial actors» - *Zlinsat v. Bulgaria*, 15 June 2006, §78). Дискреционный характер многих полномочий прокуроров также, по мнению Суда, не способствовал тому, чтобы приравнять их статус к статусу независимого суда (*McKay v UK*, [G.C.] 3 October 2006; см. также: *Schiesser v. Switzerland*, 4 December 1979, §31; *Assenov v. Bulgaria*, 28 October 1998, §146).

В отношении прокуратур бывших социалистических стран возникали и проблемы в связи с компетенцией прокуратуры обращаться в суд в порядке надзора с требованием об отмене вступивших в законную силу судебных решений. Наиболее известным ведущим прецедентом (leading case) стало дело «Брумареску против Румынии», рассмотренное Большой палатой ЕСПЧ (*Brumarescu v. Romania*, G.C., 28 October 1999). В деле речь шла о споре о праве собственности на квартиру в доме, национализированном декретом 1950 г. Суд первой инстанции постановил, что национализация дома, который принадлежал родителям заявителя, была ошибочной, поскольку родители принадлежали к категории лиц, чья собственность, согласно указанному декрету, исключалась из-под национализации. Указанное судебное решение не было обжаловано, и поэтому стало окончательным. Однако Генеральный прокурор Румынии, действуя от имени другого претендента на собственность (наследника бывшего съемщика, которому государство продало в 1974 квартиру, а сам наследник вступил в наследство в 1988 г.) с требованием к Верховному Суду отменить судебное решение первой инстанции по тем основаниям, что этот суд превысил свою юрисдикцию при рассмотрении ходатайства о признании незаконным декрета 1950 г. Верховный Суд отменил судебное решение первой инстанции и отметил, что способ применения декрета 1950 г. не может быть предметом для судебного обжалования, что заявитель в данном деле не установил свое право собственности, в то время как государство основывало свой титул на

декрете о национализации 1950 г. (впоследствии налоговые органы уведомили заявителя, что дом вновь будет отнесён к государственной собственности с апреля 1996 г.).

В своем решении Верховный Суд Румынии исходил из статьи 330 Гражданского процессуального кодекса: «Генеральный прокурор может, по собственной инициативе или по официальной просьбе Министерства юстиции, обратиться в Верховный Суд для отмены любого окончательного судебного решения по следующим основаниям: (...) если суд в данном случае превысил свою юрисдикцию». Реакция Европейского Суда была категоричной: *«Суд отмечает, что Генеральный прокурор Румынии – который не принимал участия в разбирательстве – имел право согласно статье 330 Гражданского процессуального кодекса требовать отмены окончательного судебного решения. Суд отмечает, что осуществление этого права Генеральным прокурором является неограниченным во времени и, таким образом, судебные решения могут подвергаться обжалованию бесконечно. <...> Применяя, таким образом, положения статьи 330, Верховный Суд нарушил принцип правовой определенности. Исходя из фактических обстоятельств данного дела, такое действие нарушает право заявителя на справедливое судебное разбирательство согласно пункту 1 статьи 6 Конвенции»* (Brumarescu, § 62). К слову, вслед за этим постановлением Румыния, как и большинство других стран Центральной и Восточной Европы, упразднила институт прокурорского надзора в части отмены вступивших в законную силу судебных решений.

Несколько иная картина предстаёт в деле «Людмила Францевна Тумилович против Российской Федерации» (Tumilovich v. Russia, Dec. 22 June 1999), решение по которому, кстати, было принято в отсутствие национального – российского – судьи за несколько месяцев до его вступления в должность. В сложном деле об увольнении заявительницы ввиду финансовых затруднений компании в начале 90-х годов, г-жа Тумилович обжаловала решение районного суда, признавшего иск

заявительницы о взыскании убытков и восстановлении её на прежней работе необоснованным ввиду проблем материального и процедурного свойства. Шесть заявлений Л.Ф. Тумилович в органы прокуратуры о принесении протеста в порядке надзора и отмены судебных решений были ими отклонены.

Заявительница утверждала, что было нарушено её право на справедливое судебное разбирательство дела в разумный срок ввиду действий судебных органов и прокуратуры. В ответ Европейский Суд признал жалобу неприемлемой (*inadmissible*), поскольку, по уже установившемуся критерию жалобы в порядке надзора *«представляют собой чрезвычайные средства судебной защиты, использование которых зависит от дискреционных полномочий Председателя состава Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации (на самом деле – заместителя Председателя ВС РФ, имевшего в то время право применения протеста в порядке надзора – А.К.) и заместителя Генерального прокурора и, следовательно, не являются действенными средствами судебной защиты по смыслу пункта 1 статьи 35 Конвенции»*. Переводя эту позицию на более понятный язык, Европейский Суд признавал эффективными только те средства правовой (в толковании Суда – только судебной) защиты, которые граждане могут использовать самолично и не зависеть от усмотрения должностных лиц, будь то судьи надзорной инстанции, либо прокуроры. Такая жесткая трактовка части 1 статьи 35 Конвенции вызывала критику у многих юристов, ибо абсолютизировала, по их мнению, только судебные средства правовой защиты, включая стадию кассации как конечную стадию и исключала из гражданского процесса представителей прокуратуры<sup>8</sup>.

На самом деле Европейский Суд допускал вступление в процесс представителей прокуратуры при рассмотрении дел, не относящихся к сфере уголовного права, при уважении таких принципов как право на справедливое

---

<sup>8</sup> См. Насонов Ю.Г., Выкуб В.С. Участие прокурора в гражданском процессе с правовых позиций Европейского Суда по правам человека // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. №4. С. 52-58

судебное разбирательство независимым и беспристрастным судом; право сторон на состязательный судебный процесс; принцип равноправия сторон; право доступа к суду; принцип правовой определённости<sup>9</sup>.

Особо следует отметить позиции Суда по обеспечению принципа равноправия сторон. Суд учитывал, что такое должностное лицо как представитель прокуратуры, рекомендуя удовлетворить или отказать в удовлетворении требований кассационной жалобы по существу, объективно говоря, становится союзником или противником сторон. По этой причине само участие этого представителя в совещании судей вне зависимости от того, является ли это участие «активным» (например, в качестве консультанта) или «пассивным» расценивается как нарушение этого принципа равноправия сторон (*F.W. c. France*, 31 Mars 2005, §27). Указанный принцип применим, например, к коммерческим спорам (*Lilly France c. France*, 14 Octobre 2003, §25) или даже при рассмотрении дела в Конституционном Суде Испании в отсутствие заявителя, в то время как Государственный советник имел возможность последним прокомментировать свою позицию (*Ruiz-Mateos v. Spain*, 23 June 1993, §67).

Как уже отмечалось выше на примере так называемых пост-коммунистических стран, имеет особое значение и соблюдение принципа правовой определённости, основанного на известном ещё римскому праву принципе *res judicata*. В тех случаях, где отмена вступившего в законную силу судебного решения не мотивировалась грубой ошибкой суда (*fundamental error*) или неучётом решающего факта при вынесении решения, Суд находил нарушение статьи 6 Конвенции, независимо от того, кто инициировал этот пересмотр – вышестоящий суд (*Ryabykh v. Russia*, 24 July 2003) или прокурор (*Roseltranz v. Russia*, 21 July 2005; *Asito v. Moldova*, 8 November 2005).

И всё же начиная с 2009 г. в позициях Европейского Суда по правам

---

<sup>9</sup> См. Обзор судебной практики Европейского Суда по правам человека: роль прокурора при рассмотрении дел, не относящихся к сфере уголовного права. Страсбург, Научно-исследовательский отдел ЕСПЧ. 2013. С. 5-15.

человека произошел заметный поворот и «испытательным полем» здесь стали дела по жалобам из России. Но прежде укажем на значение Итогового документа Конференции генеральных прокуроров стран Европы в Санкт-Петербурге 2-3 июня 2008 г. «Роль прокуратуры в защите прав человека и публичных интересов вне уголовно-правовой сферы». В этом кратком документе европейские прокуроры ответили на высказанные ранее озабоченности Европейского суда по правам человека по поводу вступления представителей прокуратуры в гражданские и административные процедуры:

«Конференция призывает государства, в которых органы прокуратуры наделены функциями вне уголовно-правовой сферы, обеспечить их реализацию в соответствии с нижеперечисленными принципами:

1) Эти функции должны осуществляться прокурорами «от имени общества и в публичных интересах для обеспечения исполнения законов» (Рекомендация Комитета министров Совета Европы REC(2000)19 о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия) при уважении основных прав и свобод и в рамках полномочий, предоставленных прокурорам законом, а также при соблюдении положений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) и решений Европейского Суда по правам человека;

2) должны быть обеспечены принцип разделения властей и свобода от ненадлежащего вмешательства в деятельность органов прокуратуры;

3) должно быть гарантировано право на судебное обжалование любого действия или бездействия прокурора в отношении прав и обязанностей индивида»;

4) действуя вне уголовно-правовой сферы, прокуроры должны иметь такие же права и обязанности как другие стороны и не должны занимать привилегированное положение в судопроизводстве;

5) действия органов прокуратуры в интересах общества при защите публичных интересов в неуголовных делах не должны нарушать принципа обязательности судебных решений (*res judicata*)»<sup>10</sup>.

При этом согласно Итоговому документу

«Конференция подчеркнула всё возрастающую необходимость в том, чтобы в нашем обществе эффективно защищались права уязвимых групп населения, особенно детей и молодых людей, свидетелей, потерпевших, инвалидов, а также социальные и

<sup>10</sup> Цит. по: Международные нормы и принципы деятельности прокуроров. С. 79.

экономические права населения в целом. Конференция выразила мнение, что прокуроры в этом вопросе могут играть решающую роль»<sup>11</sup>.

Вынесенные вслед за этим постановления ЕСПЧ по жалобам против России весьма показательны для оценки эволюции правовых позиций Суда.

В деле «Менчинская против России» (*Menchinskaya v. Russia*, 15 January 2009) Европейский Суд признал: *«Поддержка прокуратурой одной из сторон, несомненно, может быть оправданной при определённых обстоятельствах, например, для защиты прав уязвимых групп – детей, инвалидов и так далее, - которые считаются неспособными защитить свои интересы самостоятельно, или когда данными нарушениями затронуты многие граждане, или если требуют защиты государственные интересы»* (§35).

При этом Суд включил в свое постановление по этому делу положения Заключения Венецианской комиссии 2005 г. по Федеральному закону Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации»:

«1. В дополнение к существенной роли, которую прокуроры играют в системе уголовной юстиции, некоторые государства – участники Совета Европы предусматривают участие прокурора в гражданском и административном секторах по историческим и экономическим причинам, а также по соображениям эффективности, но их роль всегда должна быть исключительной (принцип исключительности).

2. Роль прокурора в гражданских и административных процедурах не должна быть доминирующей; вмешательство прокурора может быть допустимо только в том случае, когда цель процедуры не может быть достигнута иным образом (принцип субсидиарности).

3. Участие прокурора в гражданском и административном секторах должно во всех случаях иметь обоснованную и признаваемую цель (принцип специального назначения).

4. Государства вправе наделять прокуроров правом защиты государственного интереса (принципы защиты государственного интереса).

5. Прокуроры могут быть наделены правом возбуждения процедур или вступления в существующие процедуры или использования различных средств правовой защиты для обеспечения законности (принцип законности).

---

<sup>11</sup> Там же.

6. Если того требуют причины публичного интереса и/или законность решений (например, в делах о защите окружающей среды, несостоятельности и т.п.), участие прокурора может быть оправданным (принцип публичного интереса).

7. Защита прав и интересов общественных групп, не способных защитить свои права, может быть исключительной причиной вмешательства прокурора (принцип защиты прав человека).

...

14. Прокуроры не должны иметь полномочий по принятию решений вне сферы уголовной юстиции и не должны иметь больше прав, чем другие стороны в суде (принцип равенства сторон).

15. Прокуроры не должны допускать дискриминации лиц при защите их прав и могут вмешиваться только по обоснованным причинам (принцип недискриминации) (пункт 56 Заключения)<sup>12</sup>.

Таким образом, можно констатировать, что Суд использовал «заготовки» Венецианской Комиссии.

Возвращаясь к данному делу. В нём прокурор опротестовывал судебное решение на том основании, что суд первой инстанции ошибочно применил нормы гражданского права при разрешении гражданского спора и незаконно присудил начисление процентов за просроченное к уплате пособие по безработице в пользу заявительницы. Заявительница утверждала, что отсутствовал «публичный интерес», которой мог оправдывать вступление в дело прокурора на стороне ответчика в споре безработной против государственных органов. Она утверждала, что «законный интерес» в её деле мог быть защищён судами без вмешательства прокуратуры.

Европейский Суд напомнил, что принцип равенства сторон является одним из элементов более широкого понятия справедливого судебного разбирательства в смысле пункта 1 статьи 6 Конвенции. Он также счёл, что вмешательство прокуратуры на стороне представителей государственных интересов усиливало позиции центра занятости и ослабляло позицию заявительницы. В указанном разбирательстве заявительнице противостоял

---

<sup>12</sup> CDL-AD(2005)014

государственный орган, который тоже подал жалобу на решение суда первой инстанции. Европейский Суд счёл, что хотя городской прокурор г. Норильска имел право в соответствии с законодательством вступать в дело, данное разбирательство не обнаруживает обстоятельств, оправдывающих его вмешательство.

Далее Суд высказывает оригинальное суждение: *«Европейский Суд не находит нужным строить догадки относительно того, какое влияние данное вмешательство могло иметь на ход разбирательства; однако он полагает, что простое повторение прокурором доводов кассационной жалобы центра занятости было бы бессмысленно, если бы оно не было направлено на оказание воздействия на суд»* (§38). Там же со ссылкой на Резолюцию Парламентской Ассамблеи Совета Европы Res1604(2003) «О роли прокуратуры в демократическом обществе, регулируемым верховенством права» Суд подчеркнул, что *«роль прокуроров в общей защите прав человека не должна порождать какой-либо конфликт интересов или препятствовать людям в обращении за государственной защитой их прав»* (§ 38).

Наконец, *«отмечая также, что только прокурор в отличие от сторон, давал устные пояснения Красноярскому краевому суду, Европейский Суд заключает, что вмешательство прокурора на кассационной стадии рассмотрения дела заявительницы причинило ущерб внешним признакам справедливого судебного разбирательства и принципу равенства сторон»* (§ 39).

Вышеуказанных соображений оказалось достаточно для того, чтобы Европейский Суд мог заключить, что по делу было допущено нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции. К аналогичному заключению Суд пришёл в деле «Королёв против России» (*Korolev v. Russia*, 1 April 2010): прокурор вмешался в апелляционное производство, выступая в поддержку процессуальных противников заявителя (военное ведомство) в связи с их отказом в возмещении стоимости билета военному пенсионеру.

Таким образом, признавая легитимность вступления при определенных условиях представителей прокуратуры в гражданскую и административную процедуры, Суд скрупулёзно изучает обстоятельства каждого дела, чтобы оценить, насколько это вступление было оправданным и были ли соблюдены процессуальные гарантии.

Гибкий казуальный подход продемонстрировал Европейский Суд в деле Бацаниной (*Batsanina v. Russia*, 26 May 2009). В данном деле прокурор обратился в суд с заявлением о выселении заявительницы из квартиры, полученной от государства фактически обманным путём (прежняя квартира не была возвращена государству по договору об улучшении жилищных условий, а продана, в результате чего претендовавший на неё сотрудник Института океанографии остался без жилья). Таким образом, прокурор выступил в суде как с целью защиты государственной собственности, чистоты сделки, так и интересов конкретного гражданина, лишённого возможности получить жильё. По данному факту Суд не нашел нарушения статьи 6 Конвенции.

Суд учёл в этом деле такие обстоятельства как то, что прокурор не участвовал в совещании судей по делу, его исковые требования были доведены до сведения заявительницы, она использовала возможность ответить на доводы прокурора. Важно и такое заключение Суда: *«Европейский Суд считает: то обстоятельство, что аналогичная точка зрения отстаивается перед судом несколькими сторонами, или даже то обстоятельство, что возбуждение дела было инициировано прокурором, необязательно ставит противостоящую в деле сторону в «существенно невыгодное положение» при изменении позиции по делу»* (§25). По мнению Суда, в настоящем деле был соблюден принцип равенства процессуальных возможностей сторон в судопроизводстве, требующий справедливого баланса между сторонами в деле. Как участник принятия решения по этому делу в составе палаты Суда, могу добавить: действия прокурора г. Геленджика Краснодарского края носили и очевидный нравственно-

педагогический характер ввиду распространённой практики манипулирования жильём в курортной зоне. Кроме того, на основании тех же фактов, что и в гражданском иске, в отношении заявительницы впоследствии было заведено уголовное дело по обвинению в присвоении чужого имущества.

В своё время в деле *Tyrer v. UK* (25.04.1978) Европейский Суд по правам человека провозгласил курс на эволютивное толкование (*evolutive interpretation*) Конвенции, рассматриваемой как «живой инструмент» (*living instrument*) защиты прав человека. Эволюция позиций Европейского Суда, как, впрочем, и Венецианской комиссии, о роли прокуратуры в правозащитном механизме даёт основания надеяться, что в ближайшем будущем те государства, которые ещё не закрепили законодательно расширение компетенций прокуратуры, сделают это.