

Teisės aktualijos

ВОЗБУЖДЕНИЕ ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ ПРОИЗВОДСТВА В СУДЕ ТРЕТЬЕЙ ИНСТАНЦИИ

Терехова Лидия

доктор юридических наук,
профессор Кафедры гражданского и арбитражного процесса
Юридического факультета
Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского
Российская Федерация, г. Омск, ул. 50 лет Профсоюзов 100, корпус № 7 ОмГУ
Тел.: 64 11 56 (кафедра), 63 21 20, 63 16 16, факс: 64 20 80 (факультет)
E-mail: omlaw@omsu.ru

Одна из причин, по которым надзорное производство не признается Европейским Судом по правам человека эффективным внутригосударственным средством защиты, – возможность возбуждения производства должностными лицами, не являющимися стороной в деле. Действующим законодательством возможность возбуждать надзорное производство сохранена за прокурором, Председателем Верховного Суда РФ и Уполномоченным по правам человека. В статье анализируется, как и почему сохранены эти возможности.

One of the reasons why supervisory review is not considered by the European Court of Human Rights as an efficient instrument of domestic protection, is the possibility of action institution by officials, who are not a party in a trial. According to civil procedural law currently in force, public prosecutors, the Chairman of the RF Supreme Court, Ombudsman in the RF keep the right to institute reconsideration of a case taken into force. Let us consider consequently in what way are the possibilities kept.

Введение

В России в качестве суда «третьей инстанции» выступают три категории судебных органов разного уровня: Президиумы региональных судов; Судебная Коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ и Президиум Верховного Суда РФ. Заинтересованные лица могут последовательно использовать возможности пересмотра судебного решения во всех названных органах. Производство в суде третьей инстанции

по пересмотру решения, вступившего в законную силу, носит название надзорного производства. Европейский суд по правам человека неоднократно обращался к теме надзорного производства в российских судах¹. Надзорное производство, предусмотренное Гражданским процессуальным кодексом РФ (да-

¹ Например: *Tumilovich v. Russia* (June, 22, 1999); *Ryabykh v. Russia* (July, 24, 2003); *Pitkevich v. Russia* (February, 8, 2001), *Martinetts v. Russia* (Nov. 5, 2009).

лее – ГПК), не признается Европейским судом эффективным средством правовой защиты. Несмотря на некоторые положительные изменения, проведенные российским законодателем в 2007–2008 годах, до настоящего времени своей позиции в оценке российского надзорного производства Европейский Суд не изменил. На наш взгляд, это справедливо, поскольку даже в период реформирования проявилось настойчивое желание российских законодателей сохранить надзорное производство «советского» образца, изменять некоторые внешние проявления, не изменяя сущности. Такой вывод подтверждает и принятый 09.12.2010 г. Федеральный Закон № 353-ФЗ, внесший изменения в нормы ГПК об апелляционном, кассационном и надзорном производстве (нормы вступают в силу с 01.01.2012). Содержание «изменений» свидетельствует о том, что советский надзор сохраняется, просто две первые надзорные инстанции (Президиумы региональных судов и Судебная коллегия Верховного Суда) получают название «кассационных», с сохранением в полном объеме своих функций, характера деятельности, а также этапов рассмотрения дела, в том числе – фильтрации жалоб. «Надзорная» инстанция формально останется одна – в Президиуме Верховного Суда РФ. Итог подобного реформирования, на наш взгляд, это смена названий при сохранении возможности пересматривать судебные акты мировых судей и районных судов как минимум в четырех проверочных инстанциях (апелляционная, две кассационные и надзорная).

Одна из причин, по которым надзорное производство (полагаем, что теперь к этой оценке добавится и оценка «кассационного» производства) не признается Европейским Судом эффективным внутригосударственным средством защиты – возможность возбуждения производства должностными лицами, не являющимися стороной в судебном разбирательстве. Следует отметить, что Европейский Суд по правам человека первоначально оценивал нормы надзорного производства, содержащиеся в ГПК 1964 г., принятом еще в СССР (дело Тумилович, 1999 год). В соответствии с ГПК 1964 г. производство в суде надзорной инстанции возбуждалось на основании *протестов*, внесенных *должностными лицами суда и прокуратуры* (ст. 319, 320 ГПК). Основания для принесения протеста были самые широкие: проверка самой прокуратуры; обращения к прокурору или судье стороны по делу; публикация в средствах массовой информации; с 1997 г. – обращение Уполномоченного по правам человека к должностным лицам суда или прокуратуры. Непосредственные участники судебного спора не могли подавать жалобу самостоятельно, они могли только обратиться к соответствующему должностному лицу с просьбой внести протест.

При разработке ГПК 2002 г. была предпринята попытка изменения круга субъектов, имеющих право возбуждения надзорного производства. Протест как форма обращения к суду надзорной инстанции был ликвидирован. Право надзорного обжалования предоставили самим лицам, участвующим в деле

(ст. 376 ГПК 2002 г.). Должностные лица суда и прокуратуры из этого процесса были устранены, но не окончательно. Они перестали быть *основными и единственными* органами, по обращениям которых возбуждалось надзорное производство, но полностью этой функции не лишились. Подтверждение этому находится не в статье 376 ГПК – эта норма, скорее, витрина, глядя на которую, можно согласиться, что Россия выполнила указания Европейского Суда в части субъектного состава лиц, имеющих право надзорного обжалования. Подтверждение сохранившимся возможностям должностных лиц влиять на судьбу окончательно разрешенного дела необходимо искать, анализируя целиком главу 41 о производстве в суде надзорной инстанции, а также постановления высшего судебного органа – Верховного Суда РФ.

Целью настоящей работы является анализ причин и способов сохранения этих возможностей.

Причина проблемы глубока и серьезна. Традиционным подходом к гражданскому судопроизводству, сохраняемому с советских времен, является его подконтрольность, сохранение за государством рычагов влияния на процесс частных лиц, причем независимо от воли последних. Сохраняется желание иметь законную возможность вмешиваться в судьбу разрешенных дел, не допускать бесконтрольного развития процессуальной деятельности. Это та самая причина, по которой, понимая в целом претензии Европейского Суда, российский законодатель стремится внести косметические изменения в нор-

мы о надзорном производстве, не изменяя его сущности.

Объектом исследования избрано действующее российское процессуальное законодательство и судебная практика, сохранившие возможность возбуждать производство по пересмотру вступившего в силу решения для прокурора, Председателя Верховного Суда РФ и Уполномоченного по правам человека в РФ. Рассмотрим последовательно, как именно были сохранены их возможности.

Прокурор

Участие в гражданском процессе прокурора в советское время носило распространённый характер. Принятый в 2002 г. Гражданский процессуальный кодекс (статья 45) существенно урезал права прокурора, предусмотрев возможность предъявления прокурором иска в защиту государственных или общественных интересов (неопределённого круга лиц); в защиту лиц, по состоянию здоровья или возрасту не имевших возможности лично обратиться в суд. Другая форма участия прокурора в гражданском процессе – вступление в уже начавшийся процесс (начатый по инициативе самого истца) для дачи заключения по делу (ч. 3 ст. 45 ГПК). Эта форма участия используется прокурором только в случаях, предусмотренных законом (любым Федеральным Законом, не обязательно ГПК). Это, например, дела о выселении, восстановлении на работе. Во всех случаях своего участия прокурор считается лицом, участвующим в деле² [2] среди многочисленных

² К лицам, участвующим в деле, ГПК РФ относит сторон, третьих лиц, прокурора, государственные и

процессуальных прав которого есть и право обжалования решения суда.

Однако в 2009 г. перечень дел, которые могут возбуждаться по иску прокурора, был существенно расширен (Федеральный Закон от 5 апреля 2009 г. № 43-ФЗ). Прокурор получил возможность предъявлять иски в защиту практически всех реально значимых для гражданина прав (трудовых, социальных, медицинских, экологических и т.п.). Расширение произошло в связи с достаточно сильным лоббированием интересов прокуратуры, представители которой усмотрели дискриминацию в новых подходах к их участию в гражданском судопроизводстве.

В российской науке гражданского процессуального права принято считать, что участие прокурора не нарушает принципа состязательности, поскольку деятельность этого государственного органа направлена на поддержку заведомо слабой стороны и оказание содействия суду в вынесении правильного решения. Такие утверждения, на наш взгляд, лукавы: закон допускает, что неявка прокурора извещенного о времени и месте рассмотрения дела, не является препятствием к разбирательству дела (ч. 3 ст. 45, ч. 3 ст. 167 ГПК). То есть, допускается, что «заведомо слабая сторона» поддержки прокурора в суде первой инстанции не получит. Эта, парадоксальная на первый взгляд, ситуация имеет свое логическое объяснение.

Действительно, первоначально нормы статьи 45 вызывают недоумение: зачем законодательно оговаривать случаи

участия прокурора в гражданском судопроизводстве, если дело вполне может быть рассмотрено и без него? Более того, является очевидным тот факт, что органы прокуратуры физически не смогут обеспечить участие своих сотрудников во всех гражданских делах, где по закону они должны принять участие. Значит, их участие будет иметь *выборочный характер*.

Объяснение парадоксу находится в нормах об обжаловании решений суда. Прокурор наделен правом обращения в суд надзорной инстанции, если он является лицом, участвующим в деле (ч. 3 ст. 376 ГПК). Причем, таким правом прокурор обладает независимо от того, явился ли он в заседание суда первой инстанции (абз. 3 п. 19 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 2 от 20.01.2003 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие ГПК РФ»). Формально такой подход соответствует закону, поскольку неявка прокурора, извещенного о времени и месте рассмотрения дела, не является препятствием к разбирательству дела (ч. 3 ст. 45; ч. 3 ст. 167 ГПК). Но, с другой стороны, странной выглядит ситуация, при которой за лицом, не интересующимся, как дело будет рассмотрено в суде первой инстанции, сохраняется право воздействовать на принятое и вступившее в законную силу решение. Законодательно, получается, безразлично, окажет ли прокурор помощь суду в рассмотрении и разрешении дела по существу, но важно при этом иметь должностное лицо с правом обращения в вышестоящие суды.

иные органы, имеющие право обращения в суд с целью защиты прав других лиц (ст. 34).

Правила обжалования, таким образом, дезавуируют изначальную предпосылку о том, что прокурор участвует в гражданском процессе для защиты прав «слабой» стороны и оказания помощи суду в вынесении законного и обоснованного решения. Такие цели можно выполнить, принимая полноценное участие в работе суда первой инстанции: представляя и исследуя доказательства, заявляя ходатайства, излагая свою позицию в судебных прениях или в заключении по делу.

Но, мы видим, что без каких-либо процессуальных последствий для себя, прокурор может избежать трудоемкой работы в суде первой инстанции, сохраняя возможность воздействия на принятое решение. Заметим, что стороной в деле прокурор не является, а сами стороны могут и не иметь желания подавать жалобу. Прокурор, таким образом, будет возбуждать надзорное производство вопреки мнению сторон в деле.

Председатель Верховного Суда и его заместитель

Право Председателя Верховного Суда (и его Заместителя) возбуждать надзорное производство, предусмотренное статьей 389 ГПК, следует рассматривать как наиболее одиозное. Данный субъект не только не является *стороной* в деле, он, в отличие от прокурора, в принципе не имеет к делу никакого отношения.

В соответствии со статьей 389, Председатель Верховного Суда (или его заместитель) вправе по жалобе заинтересованных лиц или по представлению прокурора вносить в Президиум Верховного Суда РФ представление о пере-

смотре решений в порядке надзора для обеспечения единства судебной практики, если такие решения нарушают права неопределенного круга лиц, иные публичные интересы либо приняты с нарушением правил подведомственности или подсудности.

Подобная формулировка статьи 389 не должна вводить в заблуждение и создавать иллюзию ограничений для Председателя ВС. Его возможности по оспариванию окончательных судебных решений реально являются безграничными: понятием «нарушение единства судебной практики» в российских надзорных инстанциях пользуются в любом случае, когда требуется отменить решение суда; понятие «публичных интересов» толкуется достаточно широко.

Новая редакция норм ГПК о надзорном производстве, которая вступит в силу с 01.01.2012, сохраняет право Председателя Верховного Суда РФ на внесение представления в Президиум Верховного Суда РФ (ст. 391.11). Поводом для внесения представления, как и по действующему законодательству, будет жалоба заинтересованных лиц или представление прокурора, поданных Председателю ВС. Но основания для внесения представления сформулированы иначе: фундаментальные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли на законность обжалуемых судебных постановлений и лишили участников спорных материальных правоотношений возможности осуществления прав, гарантированных Гражданским процессуальным кодексом, в том числе права на доступ к правосудию, права на

справедливое судебное разбирательство на основе принципа состязательности и равноправия сторон, либо существенно ограничили эти права (ч. 1 ст. 391.11). Понятие «фундаментальные нарушения», а также квалификация ситуации как ограничивающей реализацию лицом процессуальных прав и основных принципов судопроизводства, не исключают возможности расширительного толкования и сохраняют возможность произвольного вмешательства в судьбу окончательно разрешенного дела.

Как было отмечено выше, Председатель ВС и его заместитель не являются сторонами в деле. Более того, как следует из ст. 389, основанием для деятельности Председателя ВС может являться представление прокурора. При этом не оговаривается, что это обязательно прокурор, являющийся лицом, *участвующим в деле*, по смыслу ст. 45 ГПК. Получается, что через институт представления Председателя ВС удалось сохранить такой элемент советской системы как надзорный протест должностного лица (не являющегося стороной в деле). Изменено только название формы обращения: «представление» вместо «протест».

Вряд ли такая деятельность Председателя ВС и органов прокуратуры способствует достижению принципа правовой определенности. Фактически рассмотрение дела по представлению Председателя Верховного суда – еще одна надзорная инстанция (для дел, рассмотренных по первой инстанции у мирового судьи или в районном суде – четвертая по счету). Пересмотр дела может быть инициирован по надуманному предлогу.

Уполномоченный по правам человека

Федеральный конституционный Закон «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» был принят 26.02.1997. В соответствии со статьями 23 (ч. 1 п. 6) и 29 (ч. 1 п. 3) названного ФКЗ, Уполномоченный может знакомиться с гражданскими делами, решения по которым вступили в законную силу, обратиться в суд или к прокурору с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения. Это положение корреспондировало действовавшему в то время ГПК, где правом возбуждения надзорного производства обладали именно должностные лица суда и прокуратуры (к ним и обращался Уполномоченный, если полагал необходимым проверить дело в надзорном порядке). Однако, в 2002 году был принят новый Гражданский процессуальный кодекс, в котором процедура возбуждения надзорного производства была изменена. Действующее законодательство предусматривает подачу надзорной жалобы самими лицами, участвующими в деле, и непосредственно в суд надзорной инстанции (ст. 376 и 377 ГПК 2002 г.). В этом новом порядке Уполномоченному уже не нашлось места: он не является лицом, участвующим в деле, следовательно, сам подать надзорную жалобу не может. Обратиться с ходатайством о внесении надзорного представления к Председателю ВС, он также не может, поскольку в ст. 389 не назван в числе лиц, имеющих подобное право. «Исключение» Уполномоченного по правам человека из числа участников, инициирующих надзорное производство, выглядело вполне ло-

гично и соответствовало общему курсу обновления надзорного производства в соответствии с требуемой моделью эффективного средства правовой защиты.

Однако, в связи с обращением в Верховный Суд РФ Уполномоченного по правам человека В.П.Лукина, до сведения судей через официальное издание Верховного Суда РФ была доведена следующая информация: в соответствии с Федеральным Конституционным Законом «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» от 26.02.1997, Уполномоченный вправе выступать в качестве *самостоятельного субъекта обжалования* вступивших в законную силу судебных актов судов общей юрисдикции. Ходатайство Уполномоченного о пересмотре решения подлежит рассмотрению в порядке, установленном процессуальным законодательством³ [3].

Как было рассмотрено выше, подобного порядка в действующем процессуальном законодательстве не существует. Более того, ни по ранее действовавшему, ни по действующему в настоящее время процессуальному законодательству

³ Бюллетень Верховного Суда РФ, 2009, № 9, с. 36.

(никогда!) Уполномоченный по правам человека не рассматривался субъектом, наделенным правом самостоятельного надзорного обжалования.

В данной ситуации Верховный Суд фактически превысил свои полномочия: создал новую правовую норму, заменил законодателя.

Заключение

Сохранение за лицами, не являющимися стороной в споре, прав на обжалование окончательного судебного решения (наряду с сохранением множественности надзорных инстанций), наглядно свидетельствует о нежелании российского законодателя реально изменить надзорное производство. Изменения если и предпринимаются, то носят внешний характер (последнее из них – изменение названий видов пересмотра судебных актов при сохранении порядка пересмотра). Сущность остается прежней: сохранение контроля государства за решением, вынесенным по частному делу, возможность через должностных лиц государства оспорить окончательное решение по делу.

INITIALIZING OF SUPERVISORY REVIEW BY OFFICIALS

Lydia Terekhova

S u m m a r y

One of the reasons why supervisory review is not considered by the ECHR as an efficient instrument of domestic protection, is the possibility of action institution by officials, who are not a party in a trial.

While making CPC in 2002 an attempt was tried to change the range of subjects, having a right to initialize supervisory review. The right of supervisory appeal was given to persons participating in a case

(Article 376 of CPC). Prosecutor's office and courts officials were eliminated from the procedure but not finally.

Traditional approach to civil procedure existing since the Soviet times, is jurisdiction, keeping tools of state's influence on the procedure of individuals independently on their will. The state want to have a legal opportunity to interfere the cases solved, not

allowing uncontrolled course of procedure activity development. It's the reason that realizing ECHR decisions, a Russian lawgiver is eager to enter some surface changes in supervisory appeals norms, not altering the essence.

According to civil procedural law currently in force, public prosecutors, the Chairman of the RF Supreme Court, Ombudsman in the RF keep the right to institute reconsideration of a case taken into force.

Public prosecutor has a right to appeal to a supervisory instance court if he is a person participating in a case (Part 3, Article 376 CPC). Public prosecutor has this right independently of the act if he is present at the first instance court session (the resolution of the RF Supreme Court Plenum Jan., 20, 2003. „On some problems arisen in connection with adoption and taking into effect of the RF CPC”). Thus, public prosecutor will enter supervisory review in spite of litigant's opinion in a case.

The right of the Chairman of the RF Supreme Court and his deputy to initialize supervisory review, foreseen by Article 389 CPC, should be considered as the most odious. The subject mentioned is not a party in a case, and unlike public prosecutor, has nothing in common with the case. Such a wording of Article 389 must not mislead and create an illusion of limits for the Chairman of the RF Supreme Court. His possibilities concerning contesting final court decisions are actually unlimited: the notion „court

practice unity contravention” is used in Russian supervisory agencies in any case when it is necessary to overrule a decision; the notion of „public interests” is interpreted in a broad way.

In 2009, with connection to the address of the RF Ombudsman V.P. Lukin to the RF Supreme Court, judges were informed by means of the RF Supreme Court official issue about the following: in accordance with the Federal Constitutional Law „On Ombudsman in the RF” on Feb.26, 1997, an Ombudsman has a right to act as an independent subject of appeal for courts of general jurisdiction, decisions of which have taken into force. Ombudsman's appeal about court's decision reconsideration is subject to examination in accordance with the process provided for procedural legislation.

Though, there is no such an order in civil procedural legislation. Moreover, neither in accordance with appealed legislation, nor in accordance with modern civil procedural legislation, the Ombudsman was never considered as a subject with a right of *independent* supervisory appeal.

Keeping a right to appeal final court decision (with numerous supervisory instances existence) for persons, who are not a party in a case, lawgiver doesn't wish to change supervisory review actually. If some changes are made, they have just surface character. The essence is as it was in former times: state's control on a decision made for a private case, the possibility to contest case's final decision by means of officials.

*Iteikta 2011 m. vasario 17 d.
Priimta publikuoti 2011 m. birželio 15 d.*