

Коммуницирована 8 февраля 2017 года

ТРЕТЬЯ СЕКЦИЯ

Жалоба № 438/09 и № 38304/13
Любовь Николаевна МИЛИЦА и Акулина Яковлевна МИЛИЦА
против России
И Джамал Гасан оглы ШАЛЫЕВ против России
(список прилагается)

А. Обстоятельства дела

1. Заявители являются гражданами России. Номера жалоб, даты подачи жалоб, их имена и личные данные указаны в Приложении.

2. Заявителям были предоставлены жилые помещения их работодателями. Они были лишены прав на них в первом случае и ограничены в их использовании во втором.

1. Жалоба № 438/09 Милица против России

3. Первой заявительницей является мать, а второй заявительницей - жена г-на Милицы, который является государственным должностным лицом. Г-н Милица и вторая заявительница являются родителями г-жи С. Семья жила в Москве в служебной квартире, предоставленной г-ну Милице.

4. 2 октября 2003 года г-н Милица был назначен в Министерство внутренних дел Республики Марий Эл.

5. В 2003-2004 годах родители второй заявительницы зарегистрированы в вышеупомянутой служебной квартире, а г-н Милица и г-жа С. сняты с регистрационного учета.

6. 26 января 2005 года г-ну Милице в качестве первого в списке офицеров, нуждающихся в жилых помещениях, была предоставлена служебная квартира в Йошкар-Оле для семьи из четырех человек. 22 февраля 2005 года он получил приказ на размещение в этой квартире. 19 апреля 2005 года г-жа С. снята с регистрационного учета в квартире в Йошкар-Оле и перерегистрирована в Москве. 1 июля 2005 года вторая заявительница заключила соглашение с Министерством внутренних дел Республики Марий Эл о передаче в ее собственность квартиры в Йошкар-Оле. Сделка была официально зарегистрирована 6 июля 2005 года, а второй заявительнице было выдано свидетельство о праве собственности.

7. Прокурор Республики Марий Эл, действуя от имени Федерального агентства по управлению государственным имуществом Республики Марий Эл, инициировал

нижеследующие разбирательства по гражданским делам, в частности, против заявительниц.

а) Судебное процесс I

8. Прокурор, действуя от имени Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Марий Эл, подал в суд на заявителей, местную администрацию и Министерство внутренних дел Республики Марий Эл, чтобы аннулировать муниципальный акт и приказ о предоставлении жилья, в соответствии с которым г-ну Милице было предоставлено жилье.

9. 16 июля 2007 года Йошкар-Олинский городской суд Республики Марий Эл заслушал прокурора, представителей истца и ответчиков, в том числе представителя заявителей, и удовлетворил иски.

10. Заявители подали апелляцию, и 6 сентября 2007 года Верховный суд Республики Марий Эл заслушал прокурора, который утверждал, что решение суда первой инстанции должно быть оставлено в силе, представителя истца, представителя министерства, заявителей и их представителей и отменил решение нижестоящего суда, направив дело на новое рассмотрение.

11. 23 мая 2008 года городской суд заслушал прокурора, представителей истца и ответчиков, в том числе представителя заявителей и г-на Милицу, и вынес решение в пользу истца, признав недействительным приказ о предоставлении жилого помещения.

12. Заявители подали кассационную жалобу, в которой, среди прочего, утверждалось, что у прокурора не было полномочий возбуждать дело.

13. 26 июня 2008 года Верховный суд заслушал прокурора, который утверждал, что решение суда первой инстанции должно быть оставлено в силе, представителя истца, представителя министерства, вторую заявительницу, представителя заявителей, г-на Милицу и оставил в силе решение суда первой инстанции.

б) Судебный процесс II

14. Прокурор, действуя от имени местного Федерального агентства по управлению государственным имуществом, подал в суд, в частности, на заявителей, а также Министерство внутренних дел Республики Марий Эл о признании договора о приватизации недействительным, применении последствий недействительности сделки, выселении и снятии с регистрационного учета.

15. 18 августа 2008 года городской суд заслушал прокурора, представителя истца, представителя министерства и вторую заявительницу и удовлетворил предъявленные требования. Приобретение права собственности на служебную квартиру было признано незаконным ввиду того факта, что заявители продолжали использовать ранее предоставленную служебную квартиру и скрывали ее от национальных властей. Городской суд признал недействительность договора о приватизации от 1 июля 2005 года и дал распоряжение аннулировать его регистрацию от 6 июля 2005 года.

16. 3 сентября 2008 года заявители подали кассационную жалобу, в которой, среди прочего, утверждалось, что прокурор не имел полномочий возбуждать дело.

17. 14 октября 2008 года Верховный суд заслушал прокурора, который утверждал, что решение суда первой инстанции должно быть оставлено в силе, представителей Федерального агентства и ответчиков, включая представителя заявителей, вторую заявительницу, г-на Милицу и оставил решение первой инстанции в силе.

2. Жалоба № 38304/13 Шалыев против России

18. Заявитель и трое его детей проживали и были зарегистрированы в комнате в общежитии завода. В 2001 году заявитель узнал, что названная комната было частично передана местными властями г-ну З., который был зарегистрирован в ней вместе со своей дочерью.

19. Заявитель подал в суд на Смоленскую администрацию и г-на З. с дочерью для защиты прав и законных интересов своих детей, требуя, в частности, признания недействительными приказа о передаче жилого помещения, выданного г-ну З., и регистрации г-на З. и его дочери.

20. 31 августа 2012 года Заднепровский районный суд г. Смоленска заслушал прокурора, который утверждал, что требования заявителя должны быть отклонены, г-на З. и его представителя, детей заявителя и частично удовлетворил поданные требования.

21. Г-н З. подал апелляцию, и 28 ноября 2012 года Смоленский областной суд заслушал прокурора, который утверждал, что решение первой инстанции должно быть отменено и принято новое решение, в соответствии с которым требования заявителя должны быть полностью отклонены, г-на З. и его представителя, заявителя и двух его представителей, и отменил решение первой инстанции. Апелляционный суд принял новое решение, по которому требования заявителя были отклонены в полном объеме.

Б. Соответствующее национальное законодательство

22. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – «ГПК»), действующий в то время, гласит:

Статья 45. Участие в деле прокурора

«1. Прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований...

2. Прокурор, подавший заявление, пользуется всеми процессуальными правами и несет все процессуальные обязанности истца, за исключением права на заключение мирового соглашения и обязанности по уплате судебных расходов...

3. Прокурор вступает в процесс и дает заключение 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. Неявка прокурора, извещенного о времени и месте рассмотрения дела, не является препятствием к разбирательству дела».

Статья 131. Форма и содержание искового заявления

«3. В исковом заявлении, поданном прокурором для защиты интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований или для защиты прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, должно быть указано каковы именно их интересы, какое право нарушено, а также должна быть ссылка на закон или иной нормативный правовой акт, предусматривающий методы защиты этих интересов».

23. Приказом Генерального прокурора от 26 апреля 2012 года N 181 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском судопроизводстве», действующего на тот момент, предусматривалось:

«В связи с внесением изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, в целях эффективной реализации органами прокуратуры задач по защите в гражданском судопроизводстве охраняемых законом прав и интересов граждан, государства и общества, руководствуясь п. 1 ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», приказываю:

...

2. Считать, что основными обязанностями прокуроров, обеспечивающих участие в гражданском процессе, являются:

участие в рассмотрении судами первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций дел, возбужденных по искам (заявлениям) прокуроров в защиту прав, свобод и законных интересов лиц, указанных в ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, неопределенного круга лиц, интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований

...

вступление в процесс на любой его стадии и дача заключений по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных ГПК РФ и другими федеральными законами; апелляционное, кассационное и надзорное обжалование судебных постановлений по гражданским делам, перечисленным в ст. 45 ГПК РФ и иным делам, в рассмотрении которых участвовал либо вправе был участвовать прокурор;

...

4. Обеспечивать участие прокурора в рассмотрении судами первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций дел по искам (заявлениям) прокурора.

...

4.3. Принять во внимание, что правом на изменение основания или предмета иска, изменение размера исковых требований, отказ от иска обладает прокурор, предъявивший иск.

...

4.8. Прокурорам субъектов Российской Федерации, военным и иным специализированным прокурорам, прокурорам городов (районов), а также их заместителям принимать личное участие в рассмотрении судами гражданских дел, имеющих особое значение для защиты прав и интересов граждан, неопределенного круга лиц, Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

...

6. Обеспечивать во всех судебных инстанциях обязательное участие прокурора в делах, по которым такое участие предусмотрено нормами ГПК РФ и других федеральных законов, а именно: о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью ...»

24. Закон о прокуратуре от 17 ноября 1992 года, действовавший в то время, предусматривал:

Статья 1. Прокуратура Российской Федерации

«3. Прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации участвуют в рассмотрении дел судами, опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов».

Статья 27. Полномочия прокурора

«4. В случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших».

Статья 35. Участие прокурора в рассмотрении дел судами

«1. Прокурор участвует в рассмотрении дел судами в случаях, предусмотренных процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами.

...

3. Прокурор в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации вправе обратиться в суд с заявлением или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства.

4. Полномочия прокурора, участвующего в судебном рассмотрении дел, определяются процессуальным законодательством Российской Федерации».

25. Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 27 января 2003 года № 8152003 «О некоторых вопросах участия прокурора в гражданском процессе, связанных с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» гласит:

«Для реализации прокурорами своих полномочий предлагается иметь в виду следующее:

1. Полномочия по участию в гражданском процессе в судах общей юрисдикции реализуются прокурором в трех формах:

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 соответствии с ч. 1 ст. 45 Кодекса прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

...

Если прокурор вступает в процесс для дачи заключения по делу в порядке, предусмотренном ч. 3 ст. 45 ГПК РФ, председательствующий после исследования всех доказательств предоставляет ему слово наряду с представителем государственного органа или органа местного самоуправления, дающим заключение по делу в соответствии со ст. 47 [ГПК РФ].

В судебных прениях прокурор по делам указанной категории выступает первым (ст. 190 ГПК РФ).

3. В суде второй инстанции прокурор принимает участие в апелляционном и кассационном производстве.

...

Если прокурор по каким-либо причинам реально не участвовал в суде первой инстанции, хотя и должен был участвовать в силу ст. 45 ГПК РФ, он в соответствии со ст. ст. 34 и 35 ГПК РФ является лицом, участвующим в деле, и вправе обжаловать судебные постановления по этим делам путем внесения апелляционных и кассационных представлений».

С. Соответствующие документы Совета Европы

26. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) на своей 63-й пленарной сессии (10-11 июня 2005 года) приняла заключение о [Законе о прокуратуре] Российской Федерации. В соответствующих его частях указано следующее:

«57 ... Безусловно, ясно, что российская Генеральная прокуратура не отвечает модели, которую Парламентская Ассамблея считает существенной. Кроме того, с учетом доминирующей роли прокурора в российском управлении, которая едва ли может характеризоваться как ограниченная или исключительная, прокуратура не выглядит соответствующей критериям ... которые сводятся к следующему:

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 (принцип 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).

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

...

13. 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).

14. Прокуроры не должны допускать дискриминации лиц при защите их прав и могут вмешиваться только по обоснованным причинам (принцип недискриминации)

...

74. В реформировании российской системы прокуратуры достигнуты несомненные успехи, особенно что касается ограничений полномочий прокурора по опротестованию судебных решений в порядке надзора... и того факта, что вмешательство в судебные дела в интересах граждан ограничивается вмешательством в интересах лиц, не способных защищать себя, или когда оно оправданно большим числом лиц, затронутых определенным нарушением».

ЖАЛОБЫ

Заявители жалуются, что участие прокурора в гражданском судопроизводстве противоречило пункту 1 статьи 6 Конвенции, в частности, подрывая принцип равенства сторон.

ВОПРОСЫ СТОРОНАМ

1. Было ли у заявителей справедливое судебное разбирательство при определении их гражданских прав и обязанностей в соответствии с пунктом 1 статьи 6 Конвенции? В частности, соблюдался ли принцип равноправия в отношении участия прокурора в этом разбирательстве?

2. Исчерпали ли заявители доступные и эффективные внутренние средства правовой защиты в отношении участия прокурора в соответствующем разбирательстве? Если нет, какими были средства защиты, которыми они располагали?

3. Какие существуют основания в национальном законодательстве и / или практике, разрешающие участие прокурора в данных судебных разбирательствах?

4. Каковы причины, оправдывающие участие прокурора в разбирательствах?

5. Рассмотрели ли национальные суды надлежащим образом вышеуказанные причины в отношении индивидуального положения каждой стороны процесса? Рассматривали ли они какое-либо влияние, которое оно оказывало на равенство сторон в ходе судебного разбирательства?

ПРИЛОЖЕНИЕ

No	Жалоба №	Подана	Имя заявителя Дата рождения Место жительства	Представитель	Окончательное решение
	438/09	10/11/2008	Любовь Николаевна МИЛИЦА 09/09/1958 Москва Акулина Яковлевна МИЛИЦА 16/07/1924 Тверь		Судебный процесс I: Верховный суд Республики Марий Эл, 26 июня 2008 года Судебный процесс II: Верховный суд Республики Марий Эл, 14 октября 2008 года
	38304/13	27/05/2013	Джамал Гасан оглы ШАЛЫЕВ 25/07/1969 Смоленск	Сергей Анатольевич ПАНЧЕНКО	Смоленский областной суд, 28 ноября 2012 года