

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СОВЕТ ЕВРОПЫ

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ВОПРОСЫ ВЫПОЛНЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ  
ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
ПРИМЕНИТЕЛЬНО К ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ПРОКУРОРОВ  
ВНЕ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ СФЕРЫ

Сборник материалов семинара

(24 марта 2017 г., Москва)

Москва • 2017

УДК 343.16  
ББК 67.721.91  
В71

*Под общей редакцией О.С. Капинус, ректора Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора.*

**Составители:** П.А. Смирнов, ведущий научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент; В.Н. Додонов, ведущий научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук; Е.А. Архипова, старший научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук; Ю.В. Сидоренко, младший научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук.

В71

**Вопросы выполнения требований Европейской конвенции по правам человека применительно к деятельности прокуроров вне уголовно-правовой сферы:** сб. материалов семинара (24 марта 2017 г., Москва) / под общ. ред. О.С. Капинус; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2017. – 86 с.

В сборник включены выступления участников презентации изданного под эгидой Совета Европы русскоязычного варианта книги «Право Европейской конвенции по правам человека» и семинара по вопросам выполнения требований Европейской конвенции по правам человека применительно к деятельности прокуроров вне уголовно-правовой сферы, которые состоялись 24 марта 2017 г. в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Рассматриваются актуальные проблемы понимания и применения Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.).

Для широкого круга читателей.

УДК 343.16  
ББК 67.721.91

© Генеральная прокуратура  
Российской Федерации, 2017

© Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации, 2017

## ПРИВЕТСТВЕННЫЕ СЛОВА УЧАСТНИКАМ СЕМИНАРА

**С.А. Карапетян,**  
заместитель Генерального  
прокурора Российской Федерации

Уважаемые гости и коллеги!

Прежде всего, позвольте поблагодарить Секретариат Совета Европы и Генерального директора по правам человека и верховенству права Совета Европы Филиппа Буайя за предложение провести сегодняшние мероприятия и значительную помощь в их организации. Прошу передать господину Буайя пожелания скорейшего выздоровления.

В прошлом году мы отметили 20-летие со дня вступления Российской Федерации в Совет Европы, который был основан в 1949 г. с целью «достижения большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием, и содействия их экономическому и социальному прогрессу». В настоящее время Совет Европы объединяет 47 государств, т.е. почти все европейские страны.

В соответствии с Концепцией внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 30 ноября 2016 г., работа в рамках Совета Европы как самостоятельной универсальной европейской организации, обеспечивающей за счет своих уникальных конвенционных механизмов единство правового и гуманитарного пространств континента, является одним из внешнеполитических приоритетов России.

Генеральная прокуратура Российской Федерации давно и активно взаимодействует с соответствующими структурами Совета Европы.

Во время российского председательства в Комитете министров Совета Европы в июле 2006 г. в Москве проведена 7-я Конференция генеральных прокуроров стран Европы, на ко-

торой было положительно воспринято решение Комитета министров Совета Европы о создании Консультативного совета европейских прокуроров (КСЕП) как совещательного органа Комитета министров.

Наши представители принимают деятельное участие в работе КСЕП, который представляет на рассмотрение Комитета министров Совета Европы заключения по основным направлениям прокурорской деятельности. На сегодняшний день принято уже 11 таких заключений.

Например, по инициативе и при активном участии представителей Генеральной прокуратуры Российской Федерации в ноябре 2007 г. принято заключение КСЕП № 1 «О путях совершенствования международного сотрудничества в уголовно-правовой сфере». В октябре 2008 г. подготовлено заключение КСЕП № 3 «О роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы». Основой для подготовки этого заключения послужил итоговый документ 8-й Конференции генеральных прокуроров стран Европы, проведенной в июле 2008 г. в Санкт-Петербурге.

В развитие заключения КСЕП № 3 в сентябре 2012 г. при нашем активном участии была принята рекомендация Комитета министров Совета Европы (2012) 11 государствам-членам «О роли прокуроров вне системы уголовного правосудия».

В деятельности российской прокуратуры основное место занимают вопросы защиты прав человека, в том числе закрепленных в Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года и протоколах к ней.

Как известно, Конвенция не только провозглашает основные права и свободы человека, но и имеет реально действующий механизм их защиты посредством Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ), рассматривающего как государственные, так и индивидуальные жалобы на ее нарушения.

ЕСПЧ – уникальный и очень важный инструмент созидания и сохранения единого европейского пространства в его правочеловеческом измерении.

Россия выступает за сильный и беспристрастный Европейский Суд, действующий на принципах субсидиарности и сохранения свободы усмотрения государств при определении средств

исполнения его постановлений в рамках национальных правовых систем.

Индивидуальные и общие меры, принимаемые в России по имплементации положений Конвенции и практики ЕСПЧ в национальную правовую систему, по устранению и недопущению впредь нарушений, выявленных в ходе разбирательств в Европейском Суде, привели к сокращению числа жалоб против России более чем в четыре раза за последние четыре года.

Генеральная прокуратура Российской Федерации, как и Европейский Суд, стоит на страже верховенства права и активно содействует обеспечению защиты прав и свобод человека, успешно выполняя функцию одного из звеньев в цепочке реализации положений Конвенции.

Каждое решение ЕСПЧ, касающееся России, анализируется в Генеральной прокуратуре Российской Федерации с целью недопущения в дальнейшем нарушений положений Конвенции.

Информация о практике ЕСПЧ доводится до сведения подчиненных прокуроров в виде информационных писем, обзоров, а также организационно-распорядительных документов. За последние семь лет прокурорам субъектов Российской Федерации направлено 45 таких информационных писем и обзоров.

В целях обеспечения доступа прокурорских работников всех уровней к практике Европейского Суда вступившие в силу постановления, касающиеся России, размещаются на официальном интернет-сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Организовано изучение постановлений ЕСПЧ, в том числе в рамках проводимых в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации курсов по повышению квалификации руководящих прокурорских кадров.

Кроме того, Генеральная прокуратура Российской Федерации принимает участие в подготовке Верховным Судом Российской Федерации обзоров судебной практики, в которые традиционно включается раздел с описанием значимых для России постановлений ЕСПЧ.

Представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации входят в рабочие группы по подготовке постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации, который в

своих разъяснениях тех или иных вопросов судебной практики учитывает и решения ЕСПЧ. В частности, в принятом 29 ноября 2016 г. постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебном приговоре» отражены и правовые позиции ЕСПЧ.

Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка неоднократно встречался с председателями Европейского Суда и ставил проблемные для нас вопросы (например, о длительности рассмотрения жалоб, касающихся выдачи). В декабре 2016 г. в Москве состоялась его встреча с действующим Председателем ЕСПЧ Гвидо Раймонди, в ходе которой тот высоко оценил деятельность российской прокуратуры и ее роль в обеспечении соблюдения прав человека и поддержании верховенства права в России.

Решения ЕСПЧ оказывают большое влияние на правоприменительную практику, например в вопросах выдачи. Стоит отметить, что правовые позиции Европейского Суда нашли отражение и в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 июня 2012 г. «О практике рассмотрения судами вопросов, связанных с выдачей лиц для уголовного преследования или исполнения приговора, а также передачей лиц для отбывания наказания», в которое неоднократно вносились изменения для обеспечения его актуальности.

Уважаемые коллеги! Мы рассматриваем подготовленное при содействии Секретариата Совета Европы русскоязычное издание книги «Право Европейской конвенции по правам человека» как существенный вклад в дальнейшее повышение уровня защиты прав и свобод человека в России.

Это издание, позволяющее российским юристам (и не только им!) изучать основы практики ЕСПЧ по соответствующим статьям Конвенции. Мне кажется важным, что авторы книги не просто цитируют правовые позиции ЕСПЧ, а раскрывают их правовую природу, что, несомненно, будет способствовать их пониманию и правильному применению в юридической работе, в том числе и органов прокуратуры.

Благодарим Совет Европы за предоставленные в распоряжение Генеральной прокуратуры Российской Федерации 105 эк-

земляков книги, которые мы передадим в территориальные органы прокуратуры и подразделения центрального аппарата.

С учетом полномочий российской прокуратуры особое значение в деле обеспечения верховенства права и защиты прав и свобод человека приобретает ее роль вне уголовно-правовой сферы, чему будет посвящен сегодняшний семинар.

В Рекомендации (2012) 11 Комитета министров Совета Европы государствам-членам «О роли прокуроров вне системы уголовного правосудия» отмечается роль прокуратуры в защите публичных интересов и прав человека, а также в поддержании верховенства права.

Кстати, во исполнение этой Рекомендации 7 марта 2017 г. в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» были внесены значительные поправки, направленные на регламентацию проведения прокурорами проверок исполнения федерального законодательства. В целях реализации положений этого закона уже 17 марта 2017 г. Генеральным прокурором Российской Федерации издан приказ, которым утверждены формы документов, связанных с прокурорскими проверками.

Однако следует иметь в виду, что наличие полномочий у прокурора вне уголовно-правовой сферы не всеми воспринимается положительно в структурах Совета Европы, хотя такие полномочия в том или ином объеме имеются у прокуроров более 40 стран Европы, а прокурорская деятельность на этом направлении преимущественно нацелена на защиту прав человека.

Например, Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) с 2005 г. вынесла по законопроектам о прокурорской деятельности в различных государствах (Россия, Венгрия, Украина, Молдова, Черногория) ряд заключений (в том числе и после принятия документа Консультативного совета европейских прокуроров и рекомендации Комитета министров Совета Европы (2012) 11). Эти заключения содержат настоятельное требование ограничить деятельность прокуроров только полномочиями в уголовно-правовой сфере.

Получается, что в рамках Совета Европы в отношении деятельности прокуратуры вне уголовно-правовой сферы приняты противоречащие друг другу стандарты: с одной стороны, доку-

менты европейского прокурорского сообщества и Комитета министров Совета Европы, а с другой – заключения Венецианской комиссии.

Думаю, что для такой солидной международной организации, как Совет Европы, такое положение недопустимо.

Уверен, что предстоящий семинар и использование в прокурорской деятельности презентуемой книги «Право Европейской конвенции по правам человека» послужит совершенствованию выполнения российскими прокурорами задач по обеспечению верховенства права и защиты прав человека.

Благодарю за внимание!



**О.С. Капинус,**  
ректор Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
доктор юридических наук,  
профессор

Уважаемые коллеги и гости!

Через год исполнится 20 лет с момента ратификации Российской Федерацией Европейской конвенции по правам человека и признания юрисдикции Европейского Суда по правам человека. Это стало одним из важнейших, знаковых событий в новейшей истории правовой системы нашей страны. Российские граждане получили новый, уникальный механизм защиты своих прав, который, как показали прошедшие годы, был чрезвычайно востребован.

До недавнего времени Россия занимала первое место по числу заявлений граждан в Европейский Суд по правам человека, которые и сейчас составляют весьма значительную долю в общем числе обращений в ЕСПЧ. В 2016 г. им было рассмотрено 228 жалоб, поданных против Российской Федерации, еще 7,8 тыс. заявлений ожидают своей очереди.

Всего к концу 2016 г. этот суд вынес 1948 постановлений по заявлениям, относящимся к России, в 1834 случаях ЕСПЧ нашел хотя бы одно нарушение Конвенции. По этому показателю Российскую Федерацию опередили лишь Турция (3270 постановлений) и Италия (2351 постановление).

Обширная практика ЕСПЧ обогатила российскую правовую систему и придала новый импульс ее развитию. Положения Конвенции в толковании ЕСПЧ стали широко применяться российскими судами, в том числе учитываться при применении законодательства Российской Федерации. «Конвенционное право» ЕСПЧ стало неотъемлемой частью российского юридического образования, и без него уже просто невозможно представить себе российскую правовую науку. Ярким примером является Акаде-

мия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, которая содействует внедрению указанных норм и доктрин в правоприменительную, научную и образовательную деятельность. Поэтому не случайно, что именно наша Академия была выбрана в качестве площадки для сегодняшней презентации фундаментального труда о праве Европейской конвенции по правам человека.

Конечно, встраивание в систему ЕСПЧ не всегда шло просто и гладко: приходилось многому учиться, в чем-то перестраивать традиционное мышление, ломать устоявшиеся стереотипы. Как показывает мировой опыт, судьям и другим правоприменителям в любой стране бывает нелегко привыкать к тому, что в повседневной работе необходимо руководствоваться не только национальным законодательством, но и сложной материей международного права. Но в нашей стране за прошедшие с момента ратификации Европейской конвенции годы все же удалось в целом совершить этот поворот в сознании юристов.

Нельзя не сказать и о другом весьма чувствительном вопросе: о поиске баланса между обязательствами России по исполнению решений ЕСПЧ и не менее важной необходимостью обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации. Как известно, в итоге в нашей стране был выработан юридический механизм для разрешения данной коллизии. 14 июля 2015 г. Конституционный Суд Российской Федерации постановил, что решения ЕСПЧ должны исполняться с учетом верховенства Конституции Российской Федерации.

Принятый на основании этого постановления Федеральный закон от 14.12.2015 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» наделил указанный суд правом рассмотрения дел о возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека.

Важно подчеркнуть, что эти решения Конституционного Суда Российской Федерации и федерального законодателя ни в коей мере не означают отказ России от своих международных обязательств, принятых при ратификации Европейской конвенции по правам человека, напротив, создают стабильную основу для развития дальнейшего сотрудничества с ЕСПЧ.

Приняв 20 лет назад решение о признании юрисдикции ЕСПЧ, руководство нашей страны вполне осознавало всю ответственность такого шага и возможные трудности. И опыт сотрудничества действительно оказался для нас непростым, как и для ряда других государств – членов Совета Европы. Многие постановления этого суда для Российской Федерации стали настоящим испытанием на приверженность взятым обязательствам. Была серьезная критика некоторых решений ЕСПЧ внутри страны, была и обратная критика в отношении российских государственных органов со стороны представителей Совета Европы. И все же общий итог этих почти 20 лет сотрудничества видится определенно позитивным.

Уверена, что мы должны высказать сегодня благодарность ЕСПЧ за проявленную добрую волю к сотрудничеству. И для выражения такой признательности есть вполне конкретный повод.

Сегодня мне представляется возможность отметить вклад, который делают наши европейские коллеги в попытках детально разъяснить правовые позиции Европейского Суда по правам человека, сформулированные по делам в отношении иностранных государств, а том числе России.

Известно, что книга «Право Европейской конвенции по правам человека» стала бестселлером в европейской юридической сфере, ее активно используют несколько поколений юристов в Страсбурге и во всех государствах – членах Совета Европы.

Третье издание книги, переведенное на русский язык, вызвало к ней интерес в связи с высоким спросом на качественное юридическое руководство по Конвенции и прецедентной практике Европейского Суда.

Мы знаем, что большой вклад в осуществление перевода этой книги и ее опубликование оказали Генеральный директор по правам человека и верховенству права Секретариата Совета Европы Филипп Буайя, судья Европейского Суда по правам человека от Российской Федерации в отставке Анатолий Ковлер, а также авторы книги.

Сегодня книга «Право Европейской конвенции по правам человека» распространена в российском судебном сообществе. Однако и для прокуроров России это издание имеет интерес и

практическую ценность. Тщательный анализ механизма функционирования Европейского Суда, приведенный в первой части книги, подробное рассмотрение правовых норм Европейской конвенции по правам человека с приведением конкретных примеров практики Европейского Суда, а также обзор ключевых изменений практики ЕСПЧ за последние годы отражают в своей совокупности беспрецедентный опыт правоприменения, который будет востребован профессорско-преподавательским составом и научными сотрудниками Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в своей профессиональной деятельности.

Я искренне признательна, что сегодня Анатолий Ковлер, соавтор книги Майкл О'Бойл участвуют в нашем семинаре и мы имеем редкую возможность задать им вопросы и выразить благодарность авторскому коллективу за фундаментальное издание, адресованное российским правоприменителям и ученым-юристам.

Также хочу высказать уверенность, что сегодняшней семинар послужит дальнейшему развитию плодотворного сотрудничества России с ЕСПЧ.

Благодарю за внимание!

**Филипп Буайя,**  
Генеральный директор  
Генерального директората  
Совета Европы по правам человека  
и верховенству права

обращение зачитал **А.И. Ковлер,**  
судья Европейского Суда  
по правам человека (1999 – 2012),  
научный редактор издания  
на русском языке,  
доктор юридических наук, профессор

Уважаемый заместитель Генерального прокурора,  
уважаемый ректор Академии,  
уважаемые прокуроры,  
дамы и господа,  
уважаемые коллеги!

Для меня большая честь иметь возможность от имени Совета Европы представить коллегии российских прокуроров столь высокого уровня выдающуюся юридическую книгу «Право Европейской конвенции по правам человека».

Прежде всего позвольте выразить особую благодарность принимающей стороне – Генеральному прокурору Российской Федерации Юрию Чайке, заместителю Генерального прокурора Сааку Карапетяну, а также г-же Оксане Капинус, которая так успешно руководит этим высокоуважаемым учебным заведением.

Я также хотел бы воздать должное другим присутствующим в этом зале. Прежде всего: автору этой замечательной книги, г-ну Майклу О'Бойлу, бывшему заместителю секретаря Европейского Суда по правам человека; Почетному судье Анатолию Ковлеру, который долгое время входил в состав Страсбургского суда; редакторам русского издания, господину Юрию Берестневу и Денису Давыдову.

Также хочу выразить благодарность четырем русским переводчикам книги, которые работали под руководством профессора

Ковлера. Без них российского издания, посвященного 20-летию вступления России в Совет Европы, сегодня здесь не было бы.

Еще раз поздравляю и тепло благодарю их за работу!

20 лет назад Российская Федерация стала полноправным членом Совета Европы, объединив в единое пространство разные исторические истоки, имеющие огромные географические различия, разнообразные экономические и социальные реалии, различные правовые системы, часть из которых исходит из римской традиции, часть – из систем общего права.

В настоящее время Конвенцией охвачено 47 государств-членов и более 820 миллионов человек, в том числе 147 миллионов граждан России.

Именно это разнообразие стало плодородной почвой, на которой Европейская конвенция развивалась со времени ее вступления в силу в 1953 г., создавая тем самым зону, где общие ценности защищены вне наших разногласий.

Сегодня я хотел бы напомнить, что Генеральная прокуратура Российской Федерации с учетом ее широких полномочий в области правоприменения и ее потенциала в области защиты прав человека последовательно удерживается Советом Европы в качестве одного из ключевых партнеров по осуществлению Европейской конвенции о правах человека на огромной территории Российской Федерации.

Поэтому для меня не только личное удовольствие, но и большой профессиональный интерес к сотрудничеству с российскими прокурорами.

Мы также придаем огромное значение вкладу, регулярно делаемому Российской делегацией на заседаниях Консультативного совета европейских прокуроров (КСЕП).

Как вам хорошо известно, основная цель Конвенции заключается в защите прав человека и основных свобод на национальном уровне. Это ставит вас, прокуроров, вместе с судебной системой в авангарде защиты граждан по всей стране.

Как напоминает Генеральный прокурор Юрий Чайка в документе «Генеральная прокуратура Российской Федерации: задачи, функции и ключевые виды деятельности», который я прочитал с вниманием у вас, как членов «независимого государствен-

ного органа» есть очень важная миссия, – «контролировать приведение в соответствие норм Конституции Российской Федерации и федеральных законов и всех нормативных актов, издаваемых органами государственной власти на всех уровнях, как эффективное средство обеспечения прав граждан».

Это приводит нас к одной из особенностей российской прокурорской системы, которая будет рассмотрена во второй половине дня на нашем семинаре, т.е. функциям, которые выполняет российская прокуратура за пределами области уголовного права.

Как вы знаете, эта сфера деятельности очень сильно варьируется от одного государства к другому. На нашем семинаре соберутся люди, которые позволят рассмотреть разные точки зрения на эту тему, и в частности, из французской системы и прецедентного права Европейского Суда по правам человека.

Таким образом, наш семинар станет шагом в реализации Рекомендаций, принятых Комитетом министров в 2012 г.: мы будем обсуждать эти функции в свете Европейской конвенции и прецедентного права Европейского Суда.

Сегодня мы встречаемся в ведущем учреждении, отвечающем за правовое воспитание и подготовку прокуроров. Европейская конвенция основана на том принципе, что нет прав без средств правовой защиты; но мы также убеждены в Страсбурге, что нет никакого эффективного средства правовой защиты без соответствующей юридической подготовки.

Должен признать, что я был рад услышать, что одной из тем, которая была интересна Вам в ходе сегодняшнего послеобеденного семинара, – программа помощи (Просвещение юриста по правам человека), и я надеюсь, что у нас будет возможность рассмотреть возможные совместные мероприятия, которые мы могли бы развивать в рамках этой Программы между Советом Европы и Академией в ближайшие годы.

Позвольте мне в заключение напомнить, что все наши 47 государств-членов признают чрезвычайный вклад системы Европейской конвенции в защиту и укрепление прав человека в Европе.

В наших ежедневных контактах с представителями юридического сообщества всей России мы ощущали острую потреб-

ность в высококачественных правовых материалах по Европейской конвенции и прецедентному праву Европейского Суда.

Именно так мы подошли к идее поддержки российского издания этого ведущего учебника по Европейской конвенции.

Совет Европы уже представил в распоряжение Генеральной прокуратуры сотню экземпляров этой книги. Мы сделаем все возможное, чтобы ответить на ваши пожелания, распечатав дополнительные копии, которые вы намерены распространить в региональных и специализированных прокуратурах, а также в различных филиалах вашей Академии.

В заключение желаю вам успехов в качестве одного из старейших государственных институтов, гаранта прав и свобод человека. Я желаю вам всего наилучшего во всех ваших начинаниях и, прежде всего, в эффективном выполнении ваших служебных обязанностей на благо всех российских граждан.



## **ВЫСТУПЛЕНИЯ**

**Майкл О'Бойл,**  
соавтор книги,  
бывший заместитель  
секретаря Европейского Суда  
по правам человека (2006 – 2015)

### **Европейская конвенция как школа права**

Уважаемый заместитель Генерального прокурора,  
уважаемая ректор Академии,  
уважаемые прокуроры,  
дамы и господа!

Несомненно, это честь для меня выступить сегодня по случаю перевода на русский язык нашей книги о Европейской конвенции по правам человека (Д. Харрис, М. О'Бойл, С. Бакли, Э. Бейтс). Стоит отметить, что проект по переводу книги является для меня наиболее значимым, поскольку это дает возможность для широкой российской публики судей, прокуроров, адвокатов и ученых раскрыть широту правовых норм Конвенции и получить доступ к информации на родном русском языке о системе и руководящих принципах Конвенции. В сочетании с русским интерфейсом базы данных HUDOC (онлайн база данных Европейского Суда) в книге дается информационное описание правовых норм и ориентирует читателей с помощью многочисленных сносок на соответствующие решения Европейского Суда по правам человека, посредством которых можно проследить природу проблем, стоящих перед Судом, и его решения.

Очевидно, что эффективность системы Конвенции в целом предполагает, что прецедентное право Суда является доступным для всех заинтересованных сторон, в частности судей. Как судье надлежит применять принципы Конвенции, если доступ к основным источникам права закрыт или ограничен тем, что эти источники на английском и французском языках? Позвольте мне гово-

речь откровенно. Концепция субсидиарности являющаяся одним из краеугольных камней ЕСПЧ, в которой основной упор делается на национальную реализацию Конвенции, остается в значительной степени благочестивым стремлением, поскольку судьи и адвокаты не имеют возможности знакомиться с мнениями и решениями ЕСПЧ на своем родном языке. Это является реальностью для многих наших Договаривающихся Сторон, в которых значение национального судьи в соответствии с положениями Конвенции при рассмотрении конкретных дел может быть далеко от реального. Судьи и адвокаты, которые имеют доступ к прецедентному праву на их родном языке, находятся в привилегированном положении по сравнению с другими, которые не имеют такой возможности. Это недопустимо, поскольку противоречит идее равной защиты со стороны закона. Перевод книги на другие языки, я надеюсь, поможет в какой-то мере преодолеть это препятствие.

Европейский Суд и Совет Европы информированы о сложившейся ситуации и добились значительных успехов в разработке учебных программ для судей и прокуроров, а также выступили спонсорами перевода наиболее значимых дел на разные языки. Это сложнейшая и дорогостоящая задача таит в себе и другие сложности сложность точного юридического перевода, например, обеспечение эффективной работы в системе Конвенции при полном участии национальной судебной системы.

Как видно из объема перевода, нормы Европейской конвенции по правам человека превратились в обширный свод принципов, которые прямо или косвенно касаются всех областей права. Дела, по которым были приняты решения Судом, в основном с 1970-х годов до наших дней, охватывают вопросы гражданского и уголовного права, административного права, государственного права, международного публичного права и международного гуманитарного права. Кажется, в них нет конца актуальности норм Конвенции в вопросах национального законодательства. Наконец, многие (если не большинство) современные проблемы общества, которые имеют отношение к правам человека, рассматриваются в Страсбургском суде.

Позвольте мне привести несколько примеров. Прецедентное право предполагает обширную и сложную практику, например, понятия пыток и рабства, справедливого судебного разбирательства и равенства сторон; в нем рассматриваются также основные вопросы, касающиеся применения смертоносной силы со стороны спецслужб – законность применения оружия на поражение в соответствии со ст. 2 Конвенции, деятельность полиции в условиях демократии. Совместимость электронной слежки с принципами конфиденциальности была недавно пересмотрена судом в деле (Роман Сахаров против России).

В какой степени действия солдат, воюющих за пределами своей страны, подпадают под юрисдикцию суда в соответствии со ст. 1 Конвенции и влечет ли эта ответственность государства по Конвенции? Данный вопрос возник в свете военных конфликтов в Ираке, где была поставлена на карту жизнь людей и права собственности. Существует немало судебных решений, касающихся точных обстоятельств, когда человек может быть лишен свободы (дел, касающихся исчезновения людей или выдачи), а также вопросов иммиграции и недопустимости принудительного возвращения согласно ст. 3 Конвенции. Законом это четко урегулировано, почти ежедневно в Суд поступают ходатайства о применении обеспечительных мер. Это порождает вопрос в соответствии со ст. 3 ЕСПЧ возвращать ли лицо в страну, где он/она может столкнуться с преследованием? Какие шаги государство может применить в соответствии с Конвенцией, когда сталкиваются с чрезвычайной ситуацией? В какой степени Суд оценивает меры, принимаемые в чрезвычайной ситуации? Можно ли высказать особое мнение об эффективности таких мер, чтобы предостеречь органы государственной власти от опасности?

Свобода собраний, право создавать профсоюзы и вступать в них, религиозные свободы являются также предметом разбирательства во многих делах. Европейский Суд также разработал особый подход Европейского прецедентного права по вопросам свободы выражения мнений и свободы прессы, во многом совершенно отличающийся от существующего в Соединенных Штатах.

Для юридической аудиторрии все эти вопросы весьма болезненны и решения, для которых они дают почву, хорошо извест-

ны. Но даже с этими несколькими примерами, которые призваны передать необычайное разнообразие судебной практики, можно лишь подойти к раскрытию темы.

Однако переводчики стремились обеспечить комплексное и актуальное освещение права Конвенции, и национальный судья, ищущий подходящие прецеденты, относящиеся к конкретной области права или вопросу, должен быть способен найти соответствующую судебную практику без излишних усилий.

Национальные судьи, как мы неустанно повторяем, играют чрезвычайно важную роль в обеспечении соблюдения норм Конвенции. Они буквально находятся в центре колеса. Понятие субсидиарности, на котором покоится все здание Конвенции, означает, прежде всего, что именно на национального судью возлагается применение принципов Конвенции. Неправильным является представление о системе Конвенции как о навязывании юридических стандартов извне международным судом. Страсбургский суд является судом последней инстанции, когда национальные средства защиты уже недоступны или неэффективны по какой-то причине. Предполагается, что принципы Конвенции будут повседневно применяться национальными судебными органами и, в частности, высшими судами. Руководящая философия в Страсбурге состоит в том, что защита закрепленных Конвенцией прав подразумевает «разделение ответственности» между национальными и международными системами. Взаимодействие и иногда воздействие, ответная реакция между национальными и международными судьями (будь то рассмотрение дел в своей сфере или участие во встречах и конференциях) характеризуется как форма судебного диалога. Понятия «разделенная ответственность» и «судейский диалог» стали в последние годы лейтмотивом решений ЕСПЧ. Они обозначают пределы, в которых Страсбургский суд уважает национальных судей и в буквальном смысле зависит от их позиций.

По моему опыту эта фундаментальное положение часто остается недопонятым или искаженным в дебатах о легитимности системы. Но Суд постоянно настаивает на нем в своей практике с 1970-х гг., и она отражена в программе информационно-пропагандистской деятельности суда, которая включает пригла-

шение национальных судей в Страсбург, чтобы они могли увидеть, как работает Суд, и ознакомиться с некоторыми из ключевых решений. Оно также отражено в Протоколе № 16 Конвенции, который предусматривает для национальных судов возможность получать консультативное мнение Страсбургского суда по вопросам совместимости с Конвенцией некоторых аспектов национального права. Вообще говоря, это часть системы, которая будет расти и развиваться с течением времени, по мере улучшения качества восприятия национальными судьями с точки зрения Страсбурга.

Правовые позиции Страсбурга, конечно, представляют собой нечто большее, чем свод юридических принципов. Подобно любой специальной отрасли права, практика ЕСПЧ выработала свой собственный богатый словарь и концепции, которые могут и не иметь прямого эквивалента в национальном праве. Понятие пропорциональности (которое проходит через почти все аспекты права ЕСПЧ) или концепция «качества права», или доктрина «живого документа» (т.е. что Конвенция должна интерпретироваться, невзирая на прошлые подходы, исходя из текущих социальных, экономических и культурных условий) являются лишь немногими примерами. Таким образом, правовые подходы Страсбурга подразумевают иной тип правовой аргументации, который должен быть воспринят национальным судьей вопреки собственным традициям правового мышления. Но и весь процесс восприятия «страсбургского права» национальной системой является вызовом для творческого мышления национального судьи.

До какой степени право Конвенции может рассматриваться как особая отрасль права или школа права в их собственном смысле? Будут ли в ближайшие годы европейские ученые оглядываться на право Конвенции как на огромную массу юридических решений, касающихся понятия прав человека, которые устарели? Будет ли приверженность европейских стран правам человека видеться как неизбежное последствие Второй мировой войны и распространения фашизма или как отброшенное во втором тысячелетии по мере того, как государства утверждают приоритет своего национального суверенитета и отвергают международное сотрудничество и правосудие как недопустимое нарушение

ние суверенных прав. Это, несомненно, стало бы зловещим сценарием, если бы такое когда-нибудь произошло.

Конечно, в современном мире имеются тревожные сигналы в виде серьезных экономических трудностей, чумы терроризма и массовых миграций населения, растущей приверженности государств национальным прерогативам (и национальным решениям) с одновременным освобождением от ограничений международно-правовых обязательств. Но нужен идеально настроенный хрустальный шар, чтобы сделать какие-либо вразумительные прогнозы относительно вероятных результатов так называемого роста популизма. Это все дело истории и, как уже было сказано, история имеет привычку заботиться о себе.

Единственное, что мы можем заявить с уверенностью, это то, что европейское право о свободах и правах человека стало отраслью права, которая стремится установить соотношение между осуществлением государственной власти и индивидуумом, акцентируя внимание на защите группы минимальных прав, подлежащих защите в национальном праве и практике (которые содержатся в Европейской конвенции) и что европейские страны коллективно согласились, когда они ратифицировали Конвенцию, и продолжают быть согласными сейчас, что существует явная связь между миром в регионе и уровнем защиты прав человека, предоставляемых физическим лицам. История учит нас, что все угрозы международному миру и безопасности непосредственно связаны с посягательством на права личности и права меньшинств. Система защиты, воплощенная в страсбургских договорных механизмах, продолжает быть живым свидетельством этого важнейшего наблюдения, которое было записано в преамбуле самой Конвенции.

Несомненно, то, что было заложено всеми Договаривающимися Сторонами в Конвенции, в согласии, коллективно, с поддержкой права индивидуального обращения и принятием возможности признания их собственных законов и практики несовершенными Судом в Страсбурге, стало одной из самых важных правовых вех цивилизационного развития прошлого века.

Такую высокую оценку я бы хотел дать своду правовых норм, который мы знаем как европейское право о свободах и пра-

вах человека и который подробно изложен в этом переводе, лежащем перед вами. Он пользовался и продолжает пользоваться значительной поддержкой в Европе, потому что он затрагивает ценности и достоинство человеческого существа. Он заслуживает дальнейшего развития и защиты от разрушительных и несведущих призывов популизма.

Это также задача для прокуроров!

**Н.Н. Карпов,**  
заведующий кафедрой  
общих проблем прокурорского  
надзора за исполнением  
федерального законодательства  
и участия прокурора в гражданском  
и арбитражном процессе  
Академии Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор

**Положения Европейской конвенции о защите  
прав человека и основных свобод и дополнительное  
профессиональное образование прокурорских работников**

Уважаемые участники и гости семинара!

Разрешите, прежде всего, высказать признательность организаторам за предоставленную возможность выступить на сегодняшней столь представительной встрече по исключительно интересной, актуальной и важной теме, такой как защита прав и свобод человека и гражданина, в частности посредством деятельности международных судебных органов, к которым заслуженно относится Европейский Суд по правам человека.

Напомню, что в соответствии с Рекомендациями Комитета министров Совета Европы государствам-членам о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия, принятой Комитетом министров Совета Европы 19 сентября 2012 г. на своем 1151-м заседании, там, где прокуратура играет роль вне системы уголовного правосудия, государствам-членам рекомендовано предпринять все необходимые шаги с целью обеспечить, чтобы такая роль осуществлялась с особым вниманием к защите прав и свобод человека и в полном соответствии с принципом верховенства закона, в частности с соблюдением права на справедливое судебное разбирательство. Согласно ст. 2 и 3 раздела «В» названных Рекомендаций задачи прокуроров должны состоять в том, чтобы представлять общие или публичные интересы, защищать права и



основные свободы человека и поддерживать верховенство закона, а обязанности и полномочия прокуроров вне системы уголовного правосудия должны во всех случаях быть установлены законом и четко определены, чтобы избежать какой-либо двусмысленности.

Одна из важнейших статей Конституции Российской Федерации – ст. 2 гласит: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства».

Согласно п. 1 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» целями деятельности российской прокуратуры являются обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, а также, и это хотелось бы особо подчеркнуть, защита прав и свобод человека и гражданина и охраняемых законом интересов общества и государства.

Напомню также, что в соответствии с п. 1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является одним из основных направлений надзорной деятельности российской прокуратуры.

В полном соответствии с требованиями российской Конституции и федерального законодательства почти десять лет назад Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации приступила к осуществлению совместной Программы Генеральной прокуратуры России и Совета Европы по обучению российских прокуроров знаниям положений принятой в Риме 04.11.1950 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и по ее практическому применению с учетом практики Европейского Суда по правам человека.

Я являлся модератором этой Программы от Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. В рамках этой Программы неоднократно проводились учебно-методические семинары по обучению действующих российских прокуроров в г. Москве, Санкт-Петербурге и Иркутске, в гости к нам для участия в совместной работе постоянно приезжали эксперты и сотрудники Секретариата Европейского Суда по правам человека, очень

плодотворным был и визит судьи Европейского Суда по правам человека в отставке г-на Станислава Павловски.

Хочу отметить, что, хотя названная мною совместная Программа была рассчитана на три года, значение ее полномасштабного и качественного проведения Академией оказалось столь высоким, что после завершения Программы обучение действующих российских прокуроров положениям ратифицированной Российской Федерацией Европейской конвенции о защите прав человека не прекратилось.

Так, в зависимости от того, какое функциональное направление деятельности российской прокуратуры представляют наши слушатели – действующие прокурорские работники (надзор в уголовно-правовой сфере или надзор вне системы уголовного правосудия) – при их обучении по возможности используется определенный стандарт лекционных, семинарских и практических занятий по темам, в частности: «Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод в контексте деятельности прокурора» или «Практика Европейского Суда по правам человека по рассмотрению дел той или иной категории». Причем в зависимости от категории слушателей тематике Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод иногда отводится шесть учебных часов лекционных и практических занятий.

Как результат, вопросы о содержании Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и о деятельности Европейского Суда по правам человека входят в экзаменационные билеты и билеты для зачетов и слушатели показывают хорошие знания по этой теме.

Востребованность этих знаний прокурорской аудиторией, искренняя благодарность слушателей послужили основанием для подготовки мною статьи под названием «Уроки Страсбурга», которая была помещена в качестве передовицы в один из номеров ведомственного журнала Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Законность».

Нельзя не отметить также, что Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации принимает активное участие в международных встречах и мероприятиях по данной проблематике. Так, мною сделаны основные доклады по теме на междуна-

родной конференции в Нижегородском национальном исследовательском университете им. Н.И. Лобачевского, на которой председательствовал губернатор Нижегородской области Валерий Павлович Шанцев, а также на одной из презентаций программы HELP в Российской Федерации.

Завершая выступление, мне представляется необходимым высказать мнение о том, что русскоязычное издание книги «Право Европейской конвенции по правам человека», на презентации которой мы присутствуем, очень актуально, само содержание книги уважаемых авторов представляет несомненную методическую ценность и, безусловно, окажется полезным и принесет практическую пользу работникам прокуратуры Российской Федерации.

**В.А. Лукашевич,**  
старший юрист Секретариата  
Европейского Суда  
по правам человека

**Публичный интерес и роль прокуратуры вне уголовного  
процесса: подходы и практика Европейского Суда  
по правам человека**

Российская правовая традиция исторически признает важную роль прокуратуры, наделенной соответствующими полномочиями, в обеспечении законности и надлежащего функционирования системы органов государственной власти. Значимость прокуратуры в системе органов государственной власти напрямую обозначена в ст. 129 Конституции Российской Федерации. При этом, исходя из положений ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», основной задачей российской прокуратуры является «надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации». В то время как п. 1 ст. 2 Федерального закона относит надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина к основным направлениям деятельности и приоритетам прокуратуры в России.

Присоединение в 1998 г. Российской Федерации к Европейской конвенции по правам человека 1950 г. (далее – Европейская конвенция, Конвенция) и признание юрисдикции Европейского Суда по правам человека (далее – Европейский Суд, Суд) положило начало фундаментальной трансформации российской правовой системы, затронувшей в том числе полномочия органов прокуратуры. Стандарты Совета Европы и «конвенционное» право привнесли новое измерение в практику, которое позволило переосмыслить и скорректировать концепты и институты российского права с целью их интеграции в общеевропейский конвенционный механизм защиты прав человека, демократии и верховенства права. Важно подчеркнуть, что фундаментальной основой данного процесса стал диалог между разнообразными орга-

нами Совета Европы и Российской Федерации, позволивший выработать подходы, в наибольшей степени соответствующие требованиям как национального, так и европейского права.

*Деятельность прокуроров вне уголовного процесса  
и публичные интересы*

Комитет министров Совета Европы в Рекомендации CM/Rec (2012) 11, принятой 19.09.2012, прямо указал, что во многих государствах – членах Совета Европы вследствие их правовых традиций прокуроры играют роль вне системы уголовной юстиции и что эта роль существенно различается между национальными правовыми системами. Эта роль в различных национальных правовых системах в том числе состоит в представлении общих или публичных интересов путем оказания юридической помощи частным лицам в защите прав и основных свобод, представлении интересов государства в судах, осуществлении консультативной функции в судах. При этом с точки зрения п. 2 Рекомендации задачами прокуроров в подобных процедурах должно быть представление общих или публичных интересов, защита прав и основных свобод человека и поддержание верховенства права. Сравнение данных положений с нормами Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» позволяет говорить об их фундаментальной совместимости, поскольку с точки зрения материального содержания верховенство права, защита прав человека и публичных интересов отнесены к основам деятельности прокуроров вне уголовной сферы.

Европейская конвенция сама по себе не содержит определения понятия публичных интересов, не дает какого-либо их исчерпывающего перечня. Но из текста Конвенции, особенно из положений п. 2 ст. 8–11, можно вычленить достаточно широкий спектр интересов, которые признаются общими или публичными. Среди них – национальная безопасность, общественный порядок, охрана здоровья и нравственности, защита прав и свобод третьих лиц, авторитет правосудия и др. При этом стоит отметить, что как английский термин *public interest*, так и французские *intérêt général* и *intérêt public*, систематически используемые Судом при толковании конвенционных положений, по своему содержанию являются чрезвычайно широкими и не поддаются ограничитель-

ному толкованию. С определенными допущениями в отношении гражданских процессов публичные интересы с точки зрения Конвенции представляют собой интересы, выходящие за грани частных интересов сторон в рамки конкретного судебного разбирательства. При этом по своей природе подобные интересы могут быть как материальными (охрана здоровья и нравственности, общественный порядок), так и смешанными, которые сочетают в себе и материальные, и процессуальные аспекты (представление интересов уязвимых категорий граждан).

Условно публичные интересы в контексте Европейской конвенции можно разделить на *чистые* и *производные* публичные интересы. Чистые публичные интересы, такие как публичный правопорядок, территориальная целостность, национальная безопасность, не связаны напрямую с правами отдельных граждан и являются общими интересами общества и государства. Производные публичные интересы, такие как защита интересов лиц, находящихся в уязвимой ситуации, либо интересов неопределенного круга лиц, напротив, напрямую связаны с индивидуальными правами и законными интересами отдельных лиц. Несмотря на несколько теоретический характер подобного разграничения, представляется, что его осознание должно быть необходимым фактором при решении вопроса о необходимости защиты публичных интересов прокурором вне уголовного процесса. Если чистые публичные интересы практически во всех случаях могут быть разумным основанием для участия прокурора в гражданских и административных разбирательствах, то производные интересы становятся таковыми лишь при условии балансирования интересов как всех сторон, участвующих в процессе, так и интересов правосудия в целом.

Конвенционная практика с достаточной четкостью признает за прокурорами роль «хранителей публичных интересов»<sup>1</sup> и не подвергает сомнению, что сам по себе институт деятельности прокуроров вне уголовной сферы соответствует требованиям различных положений Европейской конвенции. Но при этом следует учитывать, что конкретные действия и решения в рамках данной деятельности тем не менее должны соответствовать кон-

---

<sup>1</sup> Например, *Merit v. Ukraine*, no. 66561/01, § 63, 30 March 2004.

венционным принципам, отражающим суть той или иной статьи Конвенции. Так, в деле *Zlinsat v. Bulgaria*<sup>1</sup>, несмотря на отсутствие оснований для сомнений в независимости прокуроров, обоснованности их решений в ходе рассмотрения вопросов приватизации имущества, а также гарантии статуса, сходные с гарантиями статуса судей, Европейский Суд пришел к выводу, что ст. 6 Конвенции не позволяет рассматривать прокуроров в качестве независимых и беспристрастных «судебных органов», а следовательно, решения прокуроров должны подлежать судебному контролю.

С точки зрения вопросов, подлежавших разрешению Европейским Судом, в отношении деятельности прокуроров вне уголовной сферы конвенционную практику можно разделить на два периода: 1) период до 2009 г., в рамках которого Суд фокусировался на процессуальном положении прокуроров вне уголовного процесса, и 2) период после 2009 г., в котором Суд рассматривал вопросы обоснованности участия прокуроров в гражданских процессах.

#### *Практика Суда до 2009 г.*

Ключом к пониманию практики Европейского Суда является осознание того, что Конвенция представляет собой систему общеевропейских минимальных стандартов, к реализации которых должны стремиться все государства – участники Совета Европы. Общий характер данных стандартов обеспечивает гармонизацию европейского пространства в сфере защиты прав человека, а минимальный уровень гарантирует государствам возможность сохранять разнообразие правовых решений и осуществлять регулирование с учетом национального контекста.

Традиционно в рамках некоторых правовых систем континентального права, в первую очередь тех, которые находились под влиянием французской правовой традиции, прокурорам отводилось особое место среди всех участников гражданских и административных разбирательств. Многие процессуальные институты предполагали, что прокуроры выступают как советники суда, а потому обладают определенными процессуальными гаран-

---

<sup>1</sup> *Zlinsat, spol. s r.o., v. Bulgaria*, no. 57785/00, §§ 74–85, 15 June 2006.

тиями. Во Франции до сих пор принцип единства судейского корпуса предопределяет возможность нередкого и иногда неоднократного перехода из судей в прокуроры и обратно с учетом того, что уровень квалификации для обеих должностей является идентичным.

В делах против Франции, Бельгии, Нидерландов, Испании, Португалии и Турции основным объектом анализа для Европейского Суда стала совместимость особой роли и процессуальных привилегий прокуроров со справедливостью судебного разбирательства в целом и принципами состязательности и равенства сторон в частности. Например, в деле *F.W. v. France*<sup>1</sup> Суд разъяснил, что присутствие прокурора в совещательной комнате независимо от того, выражал ли он свое мнение или был сторонним наблюдателем, несовместимо с понятием равенства сторон. Аналогичным образом несовместимыми с равенством сторон были признаны такие процессуальные привилегии прокурора, как возможность знакомиться с позицией судьи-докладчика, недоступной иным участникам процесса<sup>2</sup>, возможность представить свои устные комментарии в отсутствие права высказаться у истца или ответчика<sup>3</sup>, приостановление процессуальных сроков для прокуроров на время судебных каникул<sup>4</sup> и многие другие. С другой стороны, право стороны заранее получить общее представление об аргументах прокурора, но не ознакомиться с самим заключением, а также реальная возможность представить свои контраргументы в устном или письменном виде с точки зрения Суда может восстановить состязательность и справедливость процесса<sup>5</sup>.

Важно отметить, что, во-первых, большинство из данных дел относились к сфере административного разбирательства в рамках французской модели, а во-вторых, что прокуроры выступали в них не в качестве стороны в процессе, а в качестве «советника суда» или *amicus curiae*, излагавшего свою независимую оценку сути рассматриваемого дела. Несмотря на независимость и беспристрастность прокуроров, специфику процессов, в кото-

---

<sup>1</sup> *F.W. v. France*, no. 61517/00, § 27, 31 March 2005.

<sup>2</sup> *Lilly France v. France*, no. 53892/00, § 25, 14 October 2003.

<sup>3</sup> *Martinie v. France* [GC], no. 58675/00, § 50, 12 April 2006.

<sup>4</sup> *Platakou v. Greece*, no. 38460/97, §§ 45–48, 11 January 2011.

<sup>5</sup> *Kress v. France* [GC], no. 39594/98, § 76, 7 June 2001.



рых они участвовали, а также вековые традиции данных привилегий<sup>1</sup>, Европейский Суд исходил из того, что справедливость судебного разбирательства, равенство сторон и состязательность подразумевают отсутствие в процессе каких-либо привилегированных участников, находящихся в особых взаимоотношениях с судами и «защищенных» от возражений на представляемые заключения. Данные позиции остаются неизменными даже в тех случаях, когда независимые и беспристрастные прокуроры осуществляют функции по защите публичных интересов. При этом сам факт обоснованности участия прокурора в качестве независимого участника процесса не ставился под сомнение, именно вследствие исполнения им публичной функции.

### *Практика Суда после 2009 г.*

Дальнейшее развитие стандартов ст. 6 Конвенции в отношении участия прокуроров в гражданских и административных процессах было осуществлено Судом в первую очередь в рамках четырех постановлений против Российской Федерации. Очевидно, что законодательное регулирование полномочий прокуроров в рамках российского законодательства, во-первых, было свободно от влияния традиционной французской модели взаимодействия судов и прокуроров, а во-вторых, осуществлялось на рубеже XXI в., а потому учитывало сложившиеся общеевропейские стандарты. Именно поэтому основным вопросом, вставшим перед Судом, был вопрос об обоснованности участия прокуроров в гражданских процессах, в ходе реализации ими полномочий по защите публичных интересов.

В делах *Menchinskaya v. Russia*, *Korolev v. Russia* (no. 2) и *Mikryukov and others v. Russia*<sup>2</sup>, касавшихся трудового спора, выплаты компенсации и социальных платежей соответственно, Суд установил нарушение права на справедливое судебное разбирательство в связи с участием прокуроров в данных процессах. Суд признал как наличие некоторых публичных интересов в рамках данных процессов, так и тот факт, что при определенных обстоя-

---

<sup>1</sup> *Kress v. France* [GC], no. 39594/98, §§ 66–86, 7 June 2001.

<sup>2</sup> *Menchinskaya v. Russia*, no. 42454/02, 15 January 2009, *Korolev v. Russia* (no. 2), no. 5447/03, 1 April 2010, *Mikryukov and others v. Russia*, nos. 34841/06 et. al., 31 July 2012.

тельстввах выступление прокурора на стороне лица, участвующего в деле, может быть оправдано, «в частности, интересами защиты прав уязвимых групп населения (детей, инвалидов и т.п.), которые неспособны защитить свои интересы самостоятельно, либо в случаях, когда данное нарушение затрагивает интересы большого числа граждан, либо когда требуется защитить интересы государства»<sup>1</sup>. Но при этом Суд подчеркнул, что ни в одном из данных дел не было очевидно, с целью защиты какого публичного или общего интереса прокурор вступил в процессы, которые по своей сути являлись сугубо частными. Особенно при условии того, что в каждом из них прокурор выступал против частных лиц и на стороне государственных органов, которые в любом случае уже были представлены профессиональными юристами. Таким образом, в данных делах процессуальный дисбаланс, вызванный участием «дополнительного игрока» на стороне государства, не был оправдан разумными и должными причинами.

С другой стороны, в деле *Batsanina v. Russia*<sup>2</sup> Суд пришел к выводу, что обращение прокурора в национальный суд с заявлением о выселении заявительницы из ведомственной квартиры было обоснованным с точки зрения защиты интересов государства, а надлежащее представительство и участие в процессе как государственной организации, так и частного лица нивелировали возможный негативный эффект в отношении равенства сторон и состязательности процесса. Важным фактором Суд также счел тот факт, что для участия прокурора в деле было обосновано не только формальными законными основаниями, но также реализацией его дискреционных полномочий с учетом обстоятельств конкретного дела<sup>3</sup>.

Прокурорам при разрешении вопроса о необходимости своего участия в гражданском процессе, а также объеме и формах такого участия следует руководствоваться как требованием законности, так и требованием конвенционности. В наиболее общем смысле законность представляет собой соответствие действий и решений духу и букве закона или нормативного акта и

---

<sup>1</sup> *Mikryukov and others v. Russia*, nos. 34841/06 et. al., § 46, 31 July 2012.

<sup>2</sup> *Batsanina v. Russia*, no. 3932/02, 26 May 2009.

<sup>3</sup> Там же. § 27.

включает в себя как формальные, так и содержательные критерии (наличие формальных оснований, соразмерность предпринимаемых действий). Конвенционность, в свою очередь, следует понимать как соответствие действий и решений конвенционным принципам в определенной сфере, а потому по своей сути она лишена формального аспекта и направлена на оценку разумности, обоснованности и пропорциональности действий и решений. При этом законность и конвенционность действий и решений должны не противопоставляться, а, напротив, дополнять друг друга.

Принимая решение об инициировании судебного разбирательства вне уголовной сферы или о вступлении в такой процесс, прокуроры должны исходить из того, что, как правило, это их дискреционное полномочие, а не обязанностью. Следовательно, они должны реализовывать его, основываясь на собственном разумном усмотрении. Так, в деле *Moldovan and others v. Romania* заявители жаловались на ограничение права на доступ к суду в связи с отказом прокуроров инициировать судебные разбирательства в защиту их интересов (несовершеннолетних лиц и лиц с ограниченными возможностями). Суд в данном деле пришел к выводу, что, поскольку прокурор имел *право* участвовать в данных процессах, на нем не лежала обязанность делать этого, тем более что у всех заявителей были родители и законные представители<sup>1</sup>. Логически данная позиция Суда позволяет сделать вывод, что даже при наличии законных оснований для деятельности прокурора вне уголовного процесса (*законность участия*) в каждом случае он должен оценивать необходимость подобного участия с точки зрения разумности и обоснованности в условиях конкретного дела (*конвенционность участия*).

### Заключение

Системный анализ практики Европейского Суда в отношении участия прокуроров в судебных разбирательствах вне уголовной сферы позволяет прийти к выводу, что с точки зрения ст. 6 Европейской конвенции сам факт участия прокурора в процессе не может расцениваться как несовместимый со справедли-

---

<sup>1</sup> *Moldovan and others v. Romania* [GC], no. 8229/04 et al., §§ 153–155, 15 February 2011.

вым судебным разбирательством, но при это необходимость такого участия должна быть обоснована наличием конкретного публичного интереса. Широкое толкование понятия «публичный интерес» позволяет органам прокуратуры инициировать гражданские процессы, а также вступать в них в самых разнообразных случаях. При этом на самих прокурорах лежит обязанность в каждом конкретном случае оценивать необходимость и обоснованность своего участия в процессе как с точки зрения законности в рамках национального права, так и с точки зрения конвенционной обоснованности. Реализация функции защиты публичных интересов в рамках конвенционной логики требует не только наличия формальных оснований, но также и балансирования интересов всех сторон, участвующих в процессе. Прокурор как «хранитель публичных интересов» должен в любом случае с вниманием относиться к своей роли участника процесса отправления правосудия и стремиться к поддержанию состязательности процесса, равенства сторон и сохранению общей справедливости судебного разбирательства вне уголовной сферы.

**В.П. Зимин,**  
первый заместитель начальника  
Главного управления международно-  
правового сотрудничества  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

## **Стандарты Совета Европы о деятельности прокуратуры вне уголовно-правовой сферы**

Полноценная реализация прав человека является обязательным условием удовлетворения его необходимых экономических и духовно-нравственных потребностей, всестороннего развития способностей и личности человека, а также существования гражданского общества.

Международное сообщество достигло важного рубежа, когда защита прав человека стала предметом не просто международно-правового регулирования, но и международного институционального контроля (как универсального, так и регионального), в том числе международных судебных органов, а внутри демократических государств – стратегической задачей всех политических и правовых механизмов.

Как провозглашается в ст. 2 Конституции Российской Федерации, «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства».

Признавая приоритет прав человека в системе социальных ценностей, Россия является участником почти всех важнейших международных договоров и других документов о защите прав человека, принятых в рамках ООН, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совета Европы и Содружества Независимых Государств<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См., напр., принятые в рамках ООН Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.), Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1966 г.), Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.), Конвенцию о правах ребенка (1989 г.), Конвенцию Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (1995 г.), а также заключенные под эгидой Совета Европы Конвенцию о защите прав человека и основных свобод (1950 г.) и Протоколы к ней.

Согласно ч. 1 ст. 17 Конституции, в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18 Конституции РФ).

В системе государственных органов по обеспечению соблюдения норм Конституции Российской Федерации и исполнения иных законов особую роль традиционно играют органы прокуратуры.

Прокуратура со дня ее создания в 1722 г. указом Петра I является одним из важнейших органов Российского государства, а прокуроры охраняют законность и правопорядок на всей территории страны.

Прокуратура Российской Федерации осуществляет свою деятельность в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

В настоящее время органы прокуратуры России, сохраняя и приумножая свои традиции, основное внимание уделяют обеспечению соблюдения прав и свобод человека и гражданина, единого правового пространства, верховенства закона, укреплению законности и правопорядка, защите интересов общества и государства, в том числе не только средствами уголовного преследования.

На первое место выдвигается одна из традиционно основных функций российской прокуратуры – надзор за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принуди-

тельного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

В последние годы в России существенно переосмыслена концепция организации прокурорского надзора, руководством Генеральной прокуратуры Российской Федерации внедрены новые формы и методы работы. Приоритетное значение придается деятельности по защите прав и свобод человека, интересов общества и государства с помощью административно-правовых и гражданско-правовых средств.

Следует отметить, что при осуществлении этой деятельности прокуроры анализируют и учитывают в своей работе практику Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ), созданного в качестве контрольного механизма выполнения обязательств, вытекающих из заключенной в рамках Совета Европы Конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 г.). Как известно, ЕСПЧ вправе рассматривать жалобы индивидов против государств-участников Конвенции и Протоколов к ней, а его решения обязательны для государства, действия или бездействие которого обжалуются.

Благодаря активной интеграции современных подходов в прокурорскую практику, традиционное понятие надзора за законностью приобрело ярко выраженный правозащитный характер.

Не будет преувеличением сказать, что в России удалось создать уникальную модель реализации надзорных полномочий вне уголовно-правовой сферы, позволяющую ежегодно защищать права и законные интересы миллионов граждан, а также обеспечивать комплексную защиту интересов общества и государства. Прокуратура стала одним из важнейших правовых инструментов укрепления и развития Российского государства как демократического федеративного правового государства.

В 1996 г. Российская Федерация стала членом Совета Европы и вступила в конструктивный общеевропейский диалог по различным проблемам, среди которых довольно неожиданно оказался и вопрос о функциях и полномочиях прокуроров в европейских государствах.

На Россию и многие страны Центральной и Восточной Европы стало оказываться политическое давление с тем, чтобы прокуратура была лишена функций вне уголовно-правовой сферы, в первую очередь полномочий общего надзора за законностью. При этом утверждалось, что это наследие социалистического строя. Игнорировался даже, к примеру, исторический факт существования этих функций в России со времен создания прокуратуры в 1722 г.

27 мая 2003 г. Комитет по юридическим вопросам и правам человека, являющийся органом Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ), но действовавший от имени Ассамблеи, принял рекомендацию ПАСЕ 1604 с претенциозным названием «О роли прокуратуры в демократическом обществе, основанном на верховенстве закона»<sup>1</sup>. В этом документе, в частности, рекомендовалось оставить за прокурорами лишь функции, связанные с уголовным преследованием<sup>2</sup>.

В ответ на эту рекомендацию главный орган этой международной организации – Комитет министров Совета Европы (КМСЕ) в феврале 2004 г. твердо ответил, что в европейских странах существуют разнообразные модели организации и деятельности прокуратуры и поэтому он не намерен одобрять предложения ПАСЕ об ограничении прокурорской деятельности сферой уголовного правосудия, так как это противоречит практике многих стран<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Recommendation 1604 (2003) «Role of the public prosecutor's office in a democratic society governed by the rule of law». Хотя этот документ, как и абсолютное большинство других принимаемых ПАСЕ актов, не является обязательным для государств-членов Совета Европы, но парламентарии ПАСЕ любят ссылаться на свои произведения как на «стандарты Совета Европы», «европейские стандарты».

<sup>2</sup> Не могу сказать, что я, имея за плечами более 20 лет работы на ниве международного сотрудничества, был политически наивен в то время, но я долго думал, что «товарищи» парламентарии не разобрались, приняли решение без проведения глубокого анализа ситуации. Позднее (после многих встреч с посланцами Совета Европы, в том числе в рамках мониторинговых миссий в Россию) я понял, что этот вопрос включен в некий реестр претензий к России, базирующихся на мощной антисоветской (антироссийской) заангажированности большинства парламентариев ПАСЕ и, очевидно, не только их. Как показало отстранение российской делегации от работы в ПАСЕ, «сон разума» охватил большинство членов парламентского крыла Совета Европы.

<sup>3</sup> См.: док. Совета Европы CM/AS(2004)Rec1604final, 6 February 2004.



На 4-й Конференции генеральных прокуроров стран Европы (КГПЕ) в Братиславе (Словацкая Республика, 1–3 июня 2003 г.) впервые было предложено обсудить вопрос о полномочиях прокуроров вне уголовно-правовой сферы. При этом представителю Генеральной прокуратуры Российской Федерации при поддержке коллег из ряда стран, в том числе Армении, Венгрии, Словакии и Украины, удалось противостоять попыткам включить в итоговый документ рекомендацию, подобную указанному выше предложению ПАСЕ<sup>1</sup>.

Тогда в дело была введена Европейская комиссия за демократию через право, или так называемая Венецианская комиссия. Начиная с 2005 г., она в своих заключениях по законам (проектам законов) о прокуратуре России, Венгрии, Украины, Молдовы, Черногории проявила подход, аналогичный подходу ПАСЕ. При этом проект заключения по российскому закону с Генеральной прокуратурой России даже не обсуждали.

В связи с оказанным политическим давлением во многих странах имело место сокращение функций прокуратуры по защите прав человека и публичных интересов вне уголовно-правовой сферы<sup>2</sup>. Однако впоследствии некоторые из них, испытав проблемы с обеспечением защиты прав человека и публичных интересов, в частности Венгрия, Словакия, Черногория и Чехия, вернули национальным прокурорам часть этих функций.

Перед Генеральной прокуратурой Российской Федерации встала непростая задача – полнее раскрыть на международном уровне содержание надзорной деятельности прокуратуры как эффективного института по защите прав человека и публичных интересов, доказать, что этот институт не противоречит концепции демократического государства, выдвинуть инициативу о выработке европейских стандартов прокурорской деятельности вне уголовно-правовой сферы и содействовать ее реализации.

Первоначально обсуждение вопроса о деятельности прокуроров вне уголовно-правовой сферы велось на конференциях ге-

---

<sup>1</sup> См.: *Генпрокуратура уходит в защиту*: интервью с заместителем Генерального прокурора Российской Федерации А.Г. Звягинцевым // Рос. газ. 2012. 9 нояб.

<sup>2</sup> Украина является последним примером, когда мощное давление по этому вопросу, как извне, так и изнутри, привело к тому, что национальная прокуратура лишилась большинства своих функций и полномочий вне уголовно-правовой сферы.

неральных прокуроров стран Европы. На 6-й КГПЕ в Будапеште (Венгрия, 29–31 мая 2005 г.) был представлен первый доклад по данному вопросу. В итоговом документе 7-й КГПЕ (Москва, 5–6 июля 2006 г.) был отмечен положительный опыт правозащитной деятельности прокуратуры России вне уголовно-правовой сферы и рекомендовалось проанализировать его с целью возможного распространения в тех государствах, где прокуратура обладает такими полномочиями<sup>1</sup>.

8-я КГПЕ, которая прошла в июле 2008 г. в Санкт-Петербурге (Россия), была специально посвящена обсуждению вопроса о роли прокуратуры в защите прав человека и публичных интересов вне уголовно-правовой сферы. Конференция прошла с участием первых лиц Совета Европы – Генерального секретаря Т. Дэвиса, Комиссара по правам человека Т. Хаммарберга, Генерального директора по правам человека и правовым вопросам Ф. Буайя, представителей Венецианской комиссии и Европейского суда по правам человека. Выступая на Конференции, Т. Хаммарберг назвал прокуратуру опорой правового государства, а Т. Дэвис особо отметил опыт российской прокуратуры, указав, что некоторые ее правовые подходы могут быть использованы в качестве передового опыта для прокуратур государств Европы.

В итоговом документе 8-й КГПЕ подчеркивается, что, несмотря на отсутствие общеевропейских норм и правил, касающихся задач, функций и организации прокуратуры, во всех государствах-членах прокуроры играют важную роль и несут обязанность по защите прав человека и публичных интересов, обеспечению законности. Полномочия вне уголовно-правовой сферы в той или иной мере осуществляются прокурорами в большинстве государств – членов Совета Европы.

8-я Конференция КГПЕ определила ряд принципов деятельности органов прокуратуры вне уголовно-правовой сферы:

осуществление функций от имени общества и в публичных интересах для обеспечения исполнения законов, при уважении основных прав и свобод и в рамках полномочий, предоставленных прокурорам законом, а также при соблюдении положений

---

<sup>1</sup> См.: документ Совета Европы CPGE (2003) 11, 3 June 2003.

Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и решений ЕСПЧ;

обеспечение принципа разделения властей и свободы прокуратуры от ненадлежащего вмешательства в ее деятельность;

гарантия права на судебное обжалование любого действия или бездействия прокурора в отношении прав и обязанностей индивида;

обеспечение равенства прав прокурора и других сторон в судопроизводстве;

соблюдение принципа обязательности судебных решений (*res judicata*)<sup>1</sup>.

Следует отметить, что по инициативе прокуратуры России вопрос о деятельности прокуроров вне уголовно-правовой сферы был включен в число приоритетных направлений работы Консультативного совета европейских прокуроров (КСЕП)<sup>2</sup>.

В октябре 2008 г. КСЕП в Страсбурге принял Заключение № 3 «Роль прокуратуры вне уголовно-правовой сферы»<sup>3</sup>, в котором функция прокуратуры по защите прав человека, закрепленная внутренним законодательством ряда государств-членов, оценивается как очень важная.

В Заключении, которое базировалось на проведенном научном анализе прокурорской практики в 43 из 47 государств – членов Совета Европы<sup>4</sup>, в частности, отмечалось: «Прокурорские службы в большинстве государств – членов Совета Европы имеют, по меньшей мере, некоторые задачи и полномочия вне уголовно-правовой сферы. Сфера компетенции различается и включает, в частности, гражданское, семейное, трудовое, административное, избирательное право, а также защиту окружающей среды,

---

<sup>1</sup> См.: документ Совета Европы CPE (2008) 3, 3 July 2008.

<sup>2</sup> Создан решением КМСЕ от 13.07.2005 в качестве его консультативного органа с целью институционализации проводившихся ранее на ежегодной основе конференций генеральных прокуроров стран Европы. КСЕП призван содействовать выполнению рекомендаций КМСЕ и сбору информации о функционировании прокурорских служб и профессиональной деятельности прокуроров в Европе. КСЕП также представляет заключения КМСЕ и государствам-членам в отношении статуса прокуроров и исполнения ими своих функций.

<sup>3</sup> См. документ Совета Европы: CCPE(2008)3, 21 October 2008.

<sup>4</sup> Доклад проф. А. Варги (Венгрия) см.: документ Совета Европы CCPE-Bu(2008)4rev., 5 May 2008.

социальных прав и прав лиц, относящихся к социально уязвимым группам населения – таких, как несовершеннолетние, инвалиды и малоимущие граждане. В некоторых государствах-членах задачи и объем работ прокуроров в этой сфере могут даже превалировать над ролью прокуратуры в системе уголовной юстиции. С другой стороны, прокурорские службы в некоторых государствах-членах заявляют, что их полномочия в этой сфере весьма незначительны или очень редко применяются на практике» (п. 16). В некоторых государствах-членах прокуроры не имеют полномочий вне уголовно-правовой сферы<sup>1</sup>.

При этом государства вправе самостоятельно определять свои правовые механизмы и порядок их функционирования при полном соблюдении прав и основных свобод человека, принципа законности и международных обязательств, включая обязательства по Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

«В некоторых государствах-членах прокуратура способна не только защитить законные интересы и права одного или нескольких граждан, а эффективно реагировать на нарушения, затрагивающие одновременно права многих лиц. Такое полномочие, как надзор за исполнением законов и законностью правовых актов, издаваемых органами государственной власти и местного самоуправления, делает прокуратуру основным инструментом реальной защиты прав и свобод больших групп граждан либо неограниченного круга лиц» (п. 19).

Пункт 32 Заключения № 3 гласит: «Перед всеми государствами Европы стоит задача развивать и укреплять правозащитный потенциал всех своих органов, включая суды и прокуратуру».

Таким образом, европейское прокурорское сообщество в лице КСЕП установило свои стандарты, касающиеся деятельности прокуроров вне уголовно-правовой сферы<sup>2</sup>. Впоследствии во многом усилиями российских представителей упоминания о про-

---

<sup>1</sup> По моей оценке, прокуратуры более 40 из 48 стран Европы имеют, в том или ином объеме, полномочия вне уголовно-правовой сферы. В их числе и такие страны, как Франция, Германия, Россия, Италия, Бельгия, Нидерланды.

<sup>2</sup> Кстати, заключение КСЕП № 3 в скором времени (26 мая 2009 г.) было в положительном плане использовано в решении Палаты ЕСПЧ по делу «Бацанина против России».

курорской деятельности вне уголовно-правовой сферы были включены почти во все последующие заключения КСЕП<sup>1</sup>.

Однако в условиях различных подходов разных органов Совета Европы к рассматриваемому вопросу логично было бы стремиться к установлению в этой сфере европейских стандартов наиболее высокого уровня, т.е. к принятию рекомендации Комитета министров государствам-членам. При этом Генеральная прокуратура Российской Федерации опиралась на включенное по ее инициативе в заключение КСЕП № 3 предложение, чтобы КМСЕ рассмотрел вопрос о разработке общеевропейских принципов о статусе, полномочиях и практике работы прокуроров вне уголовно-правовой сферы.

В конечном итоге в декабре 2010 г. для разработки проекта указанной рекомендации решением КМСЕ была учреждена группа экспертов, в состав которой вошли представители 9 стран<sup>2</sup>.

В серьезных дискуссиях группа выполнила свою задачу, и 19 сентября 2012 г. КМСЕ принял консенсусом, т.е. без голосования и возражений, Рекомендацию (2012) 11 государствам-членам о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия<sup>3</sup>.

Принятие Рекомендации (2012) 11 стало важным событием не только для стран, в которых органы прокуратуры реализуют полномочия вне уголовно-правовой сферы. С учетом Рекомендации КМСЕ Rec(2000) 19 «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» и 11 заключений КСЕП по различным аспектам прокурорской деятельности Совет Европы получил относительно полный пакет документов, содержащих стандарты прокурорской

---

<sup>1</sup> См., напр.: совместное заключение Консультативного совета европейских прокуроров (№ 4) и Консультативного совета европейских судей (№ 12) от 08.12.2009 «Об отношениях между судьями и прокурорами в демократическом обществе» и Заключение № 9 (2014) «О европейских нормах и принципах в отношении прокуроров» (Римская хартия).

<sup>2</sup> Германия (председатель), Албания, Дания, Франция, Литва, Молдова, Нидерланды, Португалия и Россия, от которой в состав группы был назначен представитель Генеральной прокуратуры Российской Федерации, автор этих строк. В работе группы принимали участие и представители Венецианской комиссии.

<sup>3</sup> Recommendation CM/Rec(2012)11 of the Committee of Ministers to member States on the role of public prosecutors outside the criminal justice system (doc. CM(2012)118 addfinal, 21 September 2012).

деятельности. Такого нет ни в одной другой международной организации.

В Рекомендации и пояснительном меморандуме к ней обобщена европейская практика и содержатся основные принципы деятельности прокуратуры в рассматриваемой сфере.

В частности, в преамбуле Рекомендации констатируется, что во многих государствах-членах вследствие их правовых традиций прокуроры играют определенную роль вне системы уголовного правосудия и что эта роль существенно различается в национальных правовых системах. Отмечается также, что эта роль в различных национальных правовых системах может содержать представление общих или публичных интересов, включая оказание юридической помощи частным лицам в защите прав и основных свобод, представление интересов государства в судах, осуществление надзора над государственными органами и другими организациями и осуществление консультативной функции в судах, и что помимо этого характер этой роли может различаться применительно к публичному и частному праву.

Комитет министров рекомендует, чтобы там, где прокуратура играет роль вне системы уголовного правосудия, государства-члены предприняли все необходимые шаги с целью обеспечить, чтобы такая роль осуществлялась с особым вниманием к защите прав и свобод человека и в полном соответствии с принципом верховенства права, в частности с соблюдением права на справедливое судебное разбирательство, и с этой целью полностью учитывали принципы, изложенные в приложении к Рекомендации.

Между тем Венецианская комиссия и после принятия заключения КСЕП № 3(2008) и рекомендации КМСЕ 2012(11) неоднократно демонстрировала приверженность своей старой позиции о настоятельной необходимости ограничения деятельности прокуроров вне уголовно-правовой сферы как проявления «советской модели прокуратуры» (правда, уже допуская возможность такой деятельности в защиту публичных интересов). Соответствующие пассажи Венецианская комиссия включила и в свой Доклад о европейских стандартах, касающихся независимости

судебной власти, принятый 18 декабря 2010 г. и в котором ч. II посвящена прокуратуре<sup>1</sup>.

Более того, к данному процессу подключили и Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ): в 2015 г. Венецианская комиссия, Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека и Директорат по правам человека Генерального директората по правам человека и верховенству закона Секретариата Совета Европы приняли совместное заключение на проект закона Молдовы «О прокуратуре», в котором функции прокуроров вне уголовно-правовой сферы были урезаны до защиты в судах интересов государства<sup>2</sup>.

Имеется также информация, что ограничительный подход к деятельности прокуратуры вне уголовно-правовой сферы (как меру противодействия функции общего надзора в советской модели прокуратуры) пытаются пропагандировать в Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане в рамках реализации совместной программы Европейского союза и Совета Европы по укреплению верховенства закона в Центральной Азии.

Таким образом, в рамках Совета Европы в отношении деятельности прокуратуры вне уголовно-правовой сферы приняты противоречащие друг другу акты («стандарты»): с одной стороны, резолюция ПАСЕ и заключения Венецианской комиссии, а с другой – документы европейского прокурорского сообщества и Комитета министров Совета Европы.

Конечно же, для такой международной организации, как Совет Европы, такое положение недопустимо. И сложившуюся ситуацию надо постепенно разрешать, и не в ущерб практике прокурорской работы в абсолютном большинстве стран Европы.

Прокуратуры многих стран, в том числе и Российской Федерации, обладают довольно широкими полномочиями вне уголовно-правовой сферы, которые направлены на защиту публичных интересов, а также прав индивидов, в особенности из социально уязвимых групп населения (детей, инвалидов, пенсионеров и т.п.).

---

<sup>1</sup> См.: Report on European standards as regards the independence of the judicial system: Part II – The Prosecution Service (doc. CDL-AD(2010)040, Or. Engl, 3 January 2011).

<sup>2</sup> См.: Opinion no. № 791/2014, 23 March 2015 (doc. CDL-AD(2015)005, Or. Engl.).

Пределы и объем полномочий вне уголовно-правовой сферы зависят от исторически сложившихся правовых традиций государств. Вместе с тем есть одно общее свойство – во всех правовых системах прокуратура призвана быть органом защиты прав и свобод человека и гражданина.

В России органы прокуратуры активно способствуют демократическому развитию страны, охране прав и свобод граждан, прав субъектов экономической деятельности, интересов общества и государства. Сложилась обширная правозащитная практика в различных областях правоотношений, в частности в рамках права социального обеспечения, семейного, трудового, гражданского, экологического, избирательного и предпринимательского права.

Защищая ежегодно предоставленными им законом правовыми средствами интересы миллионов граждан<sup>1</sup>, прокуроры существенно разгружают российскую судебную систему, действуя более оперативно и, что не менее важно, безвозмездно для граждан. Число обращений в прокуратуру постоянно возрастает и, надо полагать, может скоро превысить число заявлений о защите прав и свобод, направляемых в суд. Следует также отметить, что работа прокуроров вне уголовно-правовой сферы – это в значительной степени досудебное рассмотрение правовых споров, на которое все больше ориентируются многие страны.

Прокуратура России продолжает развиваться и совершенствоваться, реализуя накопленный потенциал, прежде всего, в правозащитном русле на основе политики прозрачности и открытости своей деятельности.

Разумеется, развивается и законодательство о прокуратуре. В частности, во исполнение решения Конституционного Суда Российской Федерации от 25.02.2015 и с учетом Рекомендации КМСЕ (2012) 11 в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» 7 марта 2017 г. были внесены значительные изменения, направленные на регламентацию проведения прокурорами проверок исполнения федерального законодательства.

Хотелось бы подчеркнуть, что Россия никому не навязывает своих подходов к организации деятельности прокуратуры, в том

---

<sup>1</sup> Согласно статистическим данным, население России составляет порядка 143 млн человек.



числе вне уголовно-правовой сферы. Напомню, что, выступая 28 сентября 2015 г. в Нью-Йорке на пленарном заседании юбилейной, 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, Президент Российской Федерации В.В. Путин сказал: «Мы все разные, и к этому нужно относиться с уважением. Никто не обязан подстраиваться под одну модель развития, признанную кем-то раз и навсегда единственно правильной»<sup>1</sup>.

Но при этом мы признаем наличие общечеловеческих, в том числе правозащитных, ценностей, которые должны объединять разные страны. «Единство в многообразии!» – этот лозунг, когда-то выдвинутый в Совете Европы, не утратил и, хотелось бы надеяться, еще долго не утратит своей актуальности.

---

<sup>1</sup> URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/50385>.

**Марк Лифшиц,**  
первый заместитель  
прокурора коммуны Понтуа  
(Французская Республика)

## **Полномочия прокуратуры Франции вне уголовно-правовой сферы: исторические аспекты общественных интересов**

Сегодня г-н Зимин, первый заместитель начальника Главного управления международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры Российской Федерации, который считает, что неуголовной миссией государственного обвинителя является «защита государственного или общественного интереса, защита прав человека и основных свобод и уважение верховенства права», подчеркнул упорную и длинную борьбу Федерации, направленную на содействие принятию 19 сентября 2012 г. рекомендаций Комитета министров Совета Европы,.

Как отражено в рекомендации, вопрос о гражданской роли прокуратуры по-прежнему остается актуальным. Следует отметить, что полномочия органов прокуратуры возрастают с новыми законодательными реформами. Это, безусловно, – того, что данная тема является актуальна. Актуальной, потому что это касается даже больших гарантий жизни граждан в современном демократическом обществе XXI в.

Когда мне было поручено подготовить речь о полномочиях французской прокуратуры вне уголовного закона, передо мной встала проблема не допустить скучного перечня вопросов, касающихся французской прокуратуры и ее организаций, так как я был убежден, что российские власти, особенно в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, уже изучили этот вопрос в деталях, включая его эволюцию и развитие, используя материалы по сравнительному правоведению. Слушая сегодня речь В.П. Зимина, я получил подтверждение своим предположениям относительно того, что вопрос был всесторонне изучен, особенно его часть с конца 1090-х гг.

Итак, я начал изучать правовую систему Российской Федерации для того, чтобы сопоставить различия в подходах. Я понял,

что российская система была совершенно иной, чем французская, хотя обе они охватывают одни и те же моменты. Я обнаружил, что российская система очень интегрированная, в то время как французская представлена большим количеством субъектов, причем не обязательно взаимодействующих друг с другом, и этот факт проистекает из французской истории. На самом деле полномочия французской прокуратуры являются многочисленными, но все же очень немногие из них сопоставимы с российскими, основные из них во Франции касаются в большей степени административных органов управления, независимых властей и других юрисдикций, нежели прокуратуры.

Тогда я задался вопросом, почему в современном французском обществе неуголовные полномочия прокуратуры остаются точными и эффективными. Будучи центральным прокурором, я нашел свои личные ответы, например, в плане соблюдения состоятельности по приоритетным направлениям основных гражданских решений, затрагивающих личную жизнь граждан, рабочих и деятельность компаний, и с точки зрения точных мер реагирования на нужды защиты детства.

*Полномочия французской прокуратуры вне уголовного права: историческое наследие.* В рекомендациях, принятых 19 сентября 2012 г. Комитетом министров Совета Европы отмечается, что «во многих государствах-членах, в связи с их правовыми традициями, прокуратура также играет важную роль вне системы уголовного правосудия, и что эта роль значительно варьируется в различных национальных правовых системах».

Каковы истоки гражданских компетенций французского прокурора?

С исторической точки зрения «публичное обвинение» и «гражданское правосудие» – неразрывные понятия. Деятельность в сфере гражданского процесса существовала в самом начале появления государственного обвинения с середины XIII в., в Верховном суде королевства правосудия осуществлялось от имени и по поручению монарха. Таким образом, в наши дни этой деятельности присущи новые процедуры расследования, введенные в Сент-Луисе, и развитие апелляции как обычного средства защи-

ты права. Инструкция Филиппа V от 1319 г. определяет полномочия лиц, которые тогда обычно назывались «людьми царя».

Король категорически запрещал им вмешиваться «по должности» или действовать в качестве объединенной стороны в случаях, которые не затрагивают имущество или права короля («никто, кроме короля, не может отстаивать свои права при помощи прокурора»), если только общий интерес не требует этого. С тех пор, истолкование понятия «общий интерес» прошло большой путь, прокурор царя и его заместители регулярно вступали в судебные дела о жертвах, которые искали защиты. Они оказывают помощь, защищая интересы самых незащищенных сторон по делу, вдов, сирот и просто наивных и простодушных людей, например, в вопросах договоров или наследования. Министр верховной полиции, генеральный прокурор, также выступали в качестве следователя или исполнителя по государственной политике в различных областях, таких как экономика, интеллектуальная собственность и здоровье.

Общественный порядок понимается здесь в призма не только уголовных дел, но и гражданских, и прокурорам пришлось проявить себя во всех этих областях, касающихся как профилактики, так и вопросов контроля и наказания.

Здесь мы можем провести параллель с тем, что В.П. Зимин назвал сегодня аналогичной системой, принятой в России в 1722 г. После французской революции 1789 г., «комиссар царя» отвечал за обеспечение соблюдения законодательства и защиту общественных интересов и должен был участвовать в делах о несовершеннолетних и государственной собственности.

В течение периода консульства полномочия прокурора были подтверждены и уточнены во всем их объеме и разнообразии в Гражданском кодексе и Гражданском процессуальном кодексе. Миссии общественного служения, таким образом, соответствуют многовековой традиции, и смена режима никогда не ставилась под сомнение. Это еще и защита общих интересов перед лицом частных интересов, и помощь, которая должна принести справедливость вне зависимости от того, будет ли это сделано от имени царя, императора или от имени народа Франции, для наиболее

уязвимых сторон. Другими словами, эти миссии неотделимы от понятия «верховенство права».

Королевский доклад 1756 г. настаивал на выдающемся и ответственном характере функций прокурора, судьи *res publica*, и это всегда достигалось посредством его участия в уголовных делах. Однако с исторической точки зрения миссии гражданских прокуроров стоят у истоков прокуратуры с середины XIII в., и они сохранились и поныне, несмотря на политические и правовые изменения.

Наряду с более «видной» областью своей деятельности по борьбе с преступностью французская прокуратура тем не менее играет важную роль вне системы уголовного правосудия. Обозначенная в свете европейских принципов как хранительница правопорядка, защитница общих интересов и общественного порядка, защитница прав человека и основных свобод, прокуратура предполагает наличие деятельности в различных областях, например в гражданских делах, в делах о помощи в сфере образования, экономики и финансового права, или административных полномочиях. Сфера деятельности у прокуратуры очень разнообразна. Это и снятие или делегирование родительских полномочий, вопросы отношений ребенка с третьими лицами, изменение семейного положения, защита, опека и попечительство несовершеннолетних, принудительное лечение, споры по недвижимости, судебные процессы о гражданстве.

*Полномочия французской прокуратуры вне уголовного права: требования общества в современный период.* Миссия французской прокуратуры сегодня заключается в защите общих интересов и интересов индивидов. Ее функции весьма разнообразны. В сфере защиты общих интересов трудно перечислить все: ст. 421 и французский Гражданский процессуальный кодекс возлагают на него общие полномочия в качестве основной стороны защиты общественного порядка, или в качестве совместного участника представить в деле свой взгляд на применение закона. Он также обладает специальными полномочиями, особенно в семейных вопросах и в вопросах общественного порядка. Процедуры варьируются: государственный обвинитель разграничивает юрисдикции, проверяет акты, обеспечивает авторизацию, дает

заклучение, осуществляет расследование, посещает учреждения, обрабатывает информацию из органов власти.

Он участвует в защите уязвимых слоев граждан по широкому диапазону вопросов.

По сравнению с другими странами Совета Европы полномочия французского прокурора некорректны, так как он должен выполнять большое количество различных функций (Закон 1926 г. и постановления, предполагающие вмешательство прокуратуры в уголовные дела, в том числе деятельность, не связанную с вопросами справедливости. Эти гражданские полномочия перечислены в 36 из 47 исследуемых стран Совета Европы, включая Францию и Россию, но не включены в 10 из них), хотя во Франции практически наименьшее количество прокуроров на душу населения. Результатом этого факта является серьезная проблема в поиске четкой организации и безупречного уровня знаний для того, чтобы быть в состоянии взять на себя такое разнообразное количество функций, требующих использования зачастую разрозненных и технических правил.

В настоящее время в организационном плане французские суды делят неуголовные полномочия между «прокуратурой по несовершеннолетним», занимающейся помощью в области образования, «экономической и финансовой прокуратурой», занимающейся коллективными процедурами, и «гражданской прокуратурой». Эта прокуратура занимается вопросами, касающимися гражданского состояния: исправление и аннулирование актов гражданского состояния, изменение имени и фамилии, изменение гендерной принадлежности в актах о гражданском состоянии, перевод иностранных актов гражданского состояния, в частности свидетельств о рождении, и пр.

Государственный обвинитель отстаивает общественный порядок с различным содержанием. В частности, в контексте защиты прав человека и семьи это понятие постоянно меняется, так как оно должно быть адаптировано к возникновению личных прав и свобод (таким образом, гражданин приобретает право изменить свое имя, свобода по договору на развод посредством проставления собственной подписи, заверенной юристами, и т.д.). Но общество по-прежнему привязано к определенным цен-

ностям. Например, функция защиты и поддержания общественного порядка является обязанностью государственного обвинения, равно как и обеспечение равенства между людьми и уважение достоинства личности. Существует тенденция постепенного усиления вмешательства прокурора по гражданским делам в такие сферы защиты основных прав и свобод, как усыновление/удочерение и бракосочетание.

Роль прокуратуры в гражданских делах продолжает развиваться и диверсифицироваться с течением времени в связи с увеличением количества направлений, по которым она вынуждена вмешаться либо «по служебному положению», либо посредством вступления третьего лица в дело, причем последний способ традиционно считается предпочтительным.

Действительно, состязательная основа гражданского процесса основана на принципе «дело участников». Это объясняет природную подоплеку признания слишком важной роли вмешательства прокуратуры в традиционно частные вопросы. После периода судебной неопределенности право действовать «по служебному положению» было установлено ст. 423 Гражданского процессуального кодекса «для охраны общественного порядка в связи с действиями, которые нарушают его».

Кроме того, последовательные законодательные реформы не переставали расширять полномочия прокуратуры, законодательно часто закреплялись такие права, которые раньше не предоставлялись (например, мошенническое признание отцовства).

Области, в которые прокуратура может вмешаться, касаются практически всех прав человека и семьи. Две области – происхождение родства и бракосочетание, наглядно иллюстрирующие укрепление роли государственного обвинителя, подтверждают, что, несмотря на развитие правил общественного порядка и охраны, имеется также необходимость для защиты общественного порядка в таких узких областях, как борьба с мошенническим признанием отцовства и свадебные церемонии.

Новое видение защиты прав закреплено во французском законе о защите детей 2016 г., который дает прокурору право принимать судебные заявления об оставлении ребенка родителями в случае бездействия служб социальной защиты детей.

Кроме того, бывает так, что в подобных вопросах государственный прокурор непосредственно привлекается теми семьями, которые видят в этом заинтересованность. Тогда государственный министр может отказать им в действиях, которые в обычной ситуации осуществляются ими по праву. Задача прокурора состоит в том, чтобы передать сторонам свои собственные обязательства, обеспечивая при этом сохранение интересов лица, подлежащего защите.

В заключение следует отметить, что функции прокуратуры по гражданским делам постоянно перемещаются между защитой директивного общественного порядка и защитой прав человека и основных свобод.

Кроме того, как ясно следует из рекомендаций Совета Европы 2012 г., помимо режима вмешательства прокуратуры в гражданское судопроизводство «государства-члены принимают все необходимые и надлежащие меры для обеспечения этой роли, осуществляемой путем уделения особого внимания защите прав человека и основных свобод, и полностью соответствует принципу верховенства права, в частности права на справедливое судебное разбирательство».

В конце своей речи я хотел бы привести простую формулу, которая, на мой взгляд, определяет роль французского прокурора – «*parquetier*», как мы говорим по-французски. Я нашел следующее определение: он является дозорным «верховенства права».



**С.П. Щерба,**  
заведующий отделом  
международного сотрудничества  
и сравнительного правоведения  
НИИ Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
доктор юридических наук,  
профессор

### **Модернизация Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод как объективная необходимость**

Презентуемая книга – «Право Европейской конвенции по правам человека»<sup>1</sup>, особенно ее гл. 9 «Достижения и перспективы», побудили меня выбрать именно эту тему выступления.

Высокая оценка названной книге уже дана в предисловиях к русскому изданию, а также в выступлениях ученых и практикующих юристов России зарубежных стран.

Председатель ЕСПЧ господин Гвидо Раймонди в своем предисловии отмечает, что эта книга – «выдающаяся», «бесценная», «классическая», «превосходная». Но я бы к этим эпитетам еще добавил, что ее содержание побуждает к острой дискуссии.

Бесспорно, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, а также правовые позиции и решения ЕСПЧ оказали огромное влияние на правовую систему России, на развитие национального законодательства, на совершенствование следственной, прокурорской и судебной практики по защите прав человека и гражданина в Российской Федерации.

По этой теме в России написаны сотни научных статей, десятки монографий, диссертаций и пособий.

Все авторы едины во мнении, что Конвенция служит фундаментом для системы европейского права, направленной на защиту прав и свобод человека и гражданина.

---

<sup>1</sup> *Право Европейской конвенции по правам человека* / Д. Харрис, М. О'Бойл, К. Уорбрик; [пер. с англ. В.А. Власихин и др.]: науч. изд. М.: Развитие правовых систем, 2016.

Однако Конвенция не Библия, не Коран, не Тора, она не может быть застывшим правовым актом на все времена и для всех народов.

Эпоха глобализации, новые вызовы и угрозы правам и свободам человека требуют модернизации Конвенции, и для этого имеются объективные основания и реальные возможности.

Со времени ее принятия (1950 г.) и вступления в силу (1953 г.) прошло более полувека, а точнее 67 лет и 64 года соответственно. Как видно из Преамбулы Европейской конвенции, при ее разработке принята «во внимание» только Всеобщая декларация прав человека 1948 г., и государства, ее подписавшие, сделали «первые шаги на пути обеспечения коллективного осуществления некоторых из прав, изложенных во Всеобщей декларации».

За это время под эгидой ООН принято более 80 конвенций, резолюций, деклараций о защите прав и свобод человека и гражданина, к которым присоединились сотни государств, в том числе государства – участники СЕ и Конвенции.

В ряду универсальных международных актов, защищающих права и свободы человека, прежде всего необходимо отметить:

Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.;

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.;

Конвенцию о статусе беженцев 1954 г.;

Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г.;

Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г.;

Конвенцию о правах ребенка 1989 г.;

Конвенцию о правах инвалидов 2006 г. (участниками которой являются более 122 государств);

Декларацию основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью 1985 г., принятую Резолюцией ГА ООН № 40/34 (без голосования).

Поскольку названные и другие универсальные международные акты приняты спустя 16 и более лет после вступления Европейской конвенции в силу, то, во-первых, невозможно согласиться с утверждением авторов книги о том, что Европейская конвенция по правам человека – это «аналог Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года» (с. 5 книги).

Между тем сравнительный анализ их содержания показывает, что она сопоставима только на региональном уровне с Американской конвенцией о правах человека 1969 г., Африканской хартией прав человека и народов 1981 г.

Во-вторых, Всеобщая декларация прав человека и Международный пакт о гражданских и политических правах (далее – МПГПП) защищают гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права, в то время как Европейская конвенция и ее 15 протоколов защищают не все перечисленные права.

Именно поэтому авторы книги на с. 6–7 признают, что Европейская конвенция прямо не гарантирует:

- 1) права представителей меньшинств;
- 2) свободу от расистской или иного рода пропаганды;
- 3) право на признание правосубъектности;
- 4) право на использование и сохранение региональных языков или языков меньшинств (Европейская хартия языков и языков меньшинств 1992 г.).

При этом авторы издания признают, что эти права защищаются в большей мере МПГПП, который содержит более полные гарантии прав на гуманное обращение и достоинство, в случаях когда человек находится в заключении; на справедливое судебное разбирательство; на участие гражданина в общественной жизни.

Кроме того, МПГПП запрещает отступление от обязательств государств-участников от большего числа прав, чем Европейская конвенция, во время чрезвычайного положения или во время войны.

Далее Конвенция, даже с Протоколом № 7, содержит менее надежные гарантии защиты прав несовершеннолетних, нежели те, которые закреплены в Конвенции ООН о правах ребенка.

Эту проблемную и пока неразрешенную ситуацию в сфере защиты прав и свобод человека авторы книги объясняют «приоритетами и тактикой принятия Европейской конвенции».

Авторы убеждены, что «в более широком плане Конвенция была порождена желанием создать оплот против коммунизма, который проникал через железный занавес после Второй мировой войны из Советского Союза в европейские государства» и что Конвенция предусматривает средства, «которые могут защитить эти государства от коммунистической подрывной деятельности» (с. 5 книги).

Но при этом авторы на с. 6 книги признают, что «экономические, социальные и культурные права появились с возникновением социалистических (читай коммунистических) государств в начале XX века».

Однако жизнь показала, что ООН не стала бояться «коммунистической подрывной деятельности» и в своих универсальных международных актах защитила экономические, социальные, культурные и другие права человека и гражданина.

К тому же закрепление экономических, социальных и культурных прав в Европейской конвенции и ее 15 Протоколах оказалось, по мнению авторов книги, «слишком проблематичным, и оно было отложено на более позднее время для отдельного рассмотрения» (с. 6 книги).

Но это время уже пришло, мы живем в 21 в. И новая редакция Европейской конвенции жизненно необходима по объективным обстоятельствам.

В научных и публицистических статьях, опубликованных в Великобритании, Венгрии, Румынии, Турции, Франции и других странах, приводятся убедительные аргументы о том, что модернизация Конвенции и реформирование ЕСПЧ неизбежны. И первым об этом заявил депутат Европарламента от Франции Эмерик Шопрад<sup>1</sup>.

В этой связи известный юрист-международник, экс-сотрудник ООН Софоклис Янни Софокли (Кипр) отметил: «... как юрист я не должен критиковать суды, но ЕСПЧ настолько отошел от норм права и перешел к системе давления, что его

---

<sup>1</sup> См.: Емельяненко В. Инстанция раздора // Рос. газ. 2017. 8 февр.

провокационный стиль разъедает систему европейского международного права»<sup>1</sup>.

С учетом изложенного мы полагаем, что при разработке новой редакции Европейской конвенции первейшей целью должна быть не политика, а создание простых, доступных, надежных и недорогих механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина.

Обновленная Европейская конвенция должна основываться на исходных фундаментальных принципах и нормах международного права, закрепленных в универсальных актах ООН, под которыми подписались сотни государств, в том числе государства – члены ЕС и участники Европейской конвенции.

В тексте Конвенции необходимо закрепить нормативные положения о праве жертвы, чьи права были нарушены, на доступ к правосудию в ЕСПЧ, исключив дискриминацию по признаку языка (ст. 14 Конвенции).

Каждое государство – участник Европейской конвенции, являясь членом ООН, взяло на себя обязательство соблюдать Устав ООН.

Согласно Уставу официальными языками ООН являются английский, испанский, китайский, русский и французский. В качестве официального языка Генеральной Ассамблеи ООН, Совета Безопасности, Экономического и Социального Совета признан арабский.

Однако в соответствии со ст. 12 Устава Совета Европы официальными языками Совета Европы признаны только английский и французский языки. Правда, в локальных актах Совета Европы в этом контексте определены для жалобщиков некоторые «поправки». Правила процедуры Комитета Министров СЕ и Консультативной Ассамблеи определяют обстоятельства и условия, при которых допускается использование языков государств – членов СЕ.

Таким образом, в механизм доступа к правосудию в ЕСПЧ включены только два официальных языка – английский и французский, что однозначно свидетельствует о дискриминации

---

<sup>1</sup> Емельяненко В. Указ. соч.

жертв нарушения прав по признаку пользования языком, которым они владеют.

Мы полагаем, что в новой редакции ст. 34 Европейской конвенции должны быть закреплены правила о том, что индивидуальная жалоба физического лица и (или) его законного представителя, а также жалоба неправительственной организации или группы частных лиц может быть составлена (оформлена) на английском, французском языках либо на языке государства – участника настоящей Конвенции и направлена в ЕСПЧ в письменном виде или по электронной почте.

Учитывая, что Конвенция ООН о правах инвалидов от 13.12.2006 закрепила международные стандарты в области защиты прав инвалидов, придав им юридически обязательный характер, и то, что Конвенция ООН запрещает дискриминацию человека и гражданина по признаку инвалидности, предлагается включить в новую редакцию ст. 14 Европейской конвенции нормативное положение о запрещении дискриминации по признаку инвалидности при пользовании правами и свободами, признанными международным правом.

Для целей Европейской конвенции под дискриминацией по признаку инвалидности должно пониматься любое различие, исключение или ограничение по причине инвалидности, целью либо результатом которых является умаление или отрицание признания, реализации или осуществления наравне с другими всех гарантированных международным правом прав и свобод человека и гражданина в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой иной области.

На наш взгляд, непосредственно в Конвенции должны быть закреплены понятие и критерии разумного срока расследования, рассмотрения уголовного дела, заключения под стражу подозреваемого (обвиняемого), рассмотрения индивидуальной жалобы лица, утверждающего, что оно стало жертвой нарушения гарантированных прав, а также принятия по ней решения ЕСПЧ (п. 3 ст. 5 Конвенции).

Поскольку эти стандарты в сфере защиты прав человека являются всеобщими и фундаментальными, то они не могут трак-

товаться по усмотрению ЕСПЧ, как это сделано по делу W. против Швеции.

Учитывая, что в период рассмотрения конкретных индивидуальных жалоб ЕСПЧ сам перманентно нарушает Регламент и гарантию разбирательства дела в течение разумного срока, полагаем, что в Конвенции должны быть предусмотрены юридические последствия нарушения этого требования для ЕСПЧ.

Ссылки авторов книги на огромное количество дел, скапливающихся в ЕСПЧ, не могут служить оправданием таких нарушений, особенно в случаях, когда несвоевременное рассмотрение дела в ЕСПЧ повлекло освобождение из-под стражи лиц, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления.

В целях обеспечения доступа к правосудию необходимо установить в Европейской конвенции и Регламенте ЕСПЧ основания для восстановления пропущенного заявителем шестимесячного срока подачи жалобы, а не ограничиваться прецедентами, которые не являются общепризнанными, а решения принимаются по субъективному усмотрению судей, как это имело место по делу K. V. против Ирландии.

Заявитель утверждал, что его психическое состояние сделало его неспособным подать жалобу в ЕСПЧ в установленный срок.

Однако Комиссия по правам человека отклонила жалобу заявителя, лаконично отметив при этом, что душевное состояние заявителя, по-видимому, не помешало ему добиваться рассмотрения его многочисленных обращений в судах Ирландии (с. 86 книги).

Комиссия не учла, что психическое состояние жалобщика могло ухудшиться и повлечь психическое расстройство, делающее человека неспособным самостоятельно защищать свои права. В судебной психиатрии общепризнано, что многочисленные обращения лиц с психическими недостатками с жалобами в суды являются подтверждением того, что они становятся кверулянтами в связи с психическим расстройством.

Полагаем, что в ст. 35 новой редакции Европейской конвенции необходимо закрепить следующие нормативные правила: «Суд может восстановить срок, установленный в части 1 настоя-

щей статьи, пропущенный по уважительным причинам, в случае, если заявитель или его представитель подтвердит, что имели место следующие обстоятельства: период родовспоможения, тяжкая болезнь, смерть близкого родственника и его похороны, стихийное бедствие, чрезвычайное положение или военные действия на территории его государства или территории места жительства».

Мы обозначили далеко не полный перечень новелл, которые можно предложить в порядке *de lege ferenda* для включения в новую редакцию Европейской конвенции.

Что касается презентации книги и ее содержания, то полагаем возможным отметить следующее.

Для юридической науки и для ученых огромное значение имеет анализ разнообразных, порой противоположных, точек зрения в области права. Такой анализ – это путь к формированию новых знаний и развитию юриспруденции в современном мире.

К сожалению, в книге не опубликованы и не исследованы многочисленные особые мнения судей ЕСПЧ по конкретным рассмотренным жалобам и делам.

Следовательно, широкий круг читателей лишается возможности изучить иные взгляды судей ЕСПЧ по рассмотренным делам и ограничивается в доступе к информации о правовых позициях, изложенных в особых мнениях.

Полагаем, что в случае переиздания названной книги на русском языке этот недостаток следовало бы восполнить.



**К.И. Амирбеков,**  
заведующий отделом  
проблем организации  
прокурорской деятельности  
НИИ Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
доктор юридических наук

### **Надзорные полномочия прокурора вне уголовно-правовой сферы: понятие, классификация и противоречия в правовом регулировании**

Вне уголовно-правовой сферы прокуроры наделены законом надзорными полномочиями для реализации функций общего надзора (надзора за исполнением законов и законностью правовых актов) и надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Они регламентированы в соответствующих статьях Закона о прокуратуре (ст. 22 и 27), а также в других законодательных актах.

Фундаментальных научных трудов, специально посвященных теоретической разработке проблемы надзорных полномочий прокурора вне уголовно-правовой сферы в Российской Федерации, нет.

Имеются труды ученых А.Ю. Винокурова, И.С. Викторова, И.Ч. Мирзоева, С.П. Щербы, Т.А. Решетниковой, О.А. Зайцева, М.А. Фроловой, А.Г. Халиулина, в которых рассматриваются проблемы юридического закрепления или практической реализации в том числе надзорных полномочий прокуроров вне уголовно-правовой сферы, либо в них надзорные полномочия прокурора рассматриваются в качестве средств реализации надзорной функции прокуратуры, либо анализируется юридический характер отдельных полномочий прокурора и дается их классификация по различным основаниям.

Согласно устоявшимся в науке о прокурорской деятельности подходам под полномочиями прокурора, значит и под надзорными его полномочиями вне уголовно-правовой сферы,

обычно понимают совокупность прав и обязанностей, которыми наделен прокурор для осуществления возложенных на органы прокуратуры функций.

Хотя слово «полномочие», обозначающее «полно мочь», больше синонимично словосочетанию «иметь право», нежели выражению «быть обязанным», применительно к должностным лицам государственных органов (к каковым относится и прокурор), это слово должно обозначать право и обязанность в сочетании. Если прокурор наделен законом каким-либо правом (или, что то же самое, правомочен), то он не может по своему усмотрению, как частное лицо, не воспользоваться этим правом при наличии на то оснований, т.е. для реализации установленных законом функций прокуратуры он обязан воспользоваться этим правом. В противном случае считается, что прокурор сам нарушил закон.

Применение или использование надзорного полномочия прокурора по своей сути является формой выражения воли прокурора как публично-властного субъекта и представителя системы прокуратуры.

Схожим с понятием «полномочие прокурора» является понятие «компетенция прокурора».

Не ставя задачу глубокого научного обоснования критериев разграничения полномочий прокурора от его компетенций, в рамках выступления отметим кратко, что под компетенцией прокурора обычно понимаются возможность и допустимость применения полномочий прокурора.

С понятием «надзорное полномочие прокурора» тесно связаны три других понятия – «правовое средство», «основание», «юридическая процедура».

Правовое средство представляет собой внешнюю форму, в рамках которой применяется надзорное полномочие прокурора.

Форма эта выражается в юридических актах прокурора, каковыми могут быть акты-решения и акты-действия (протест об отмене незаконного правового акта, беспрепятственный вход на территорию поднадзорной организации и т.п.).

Юридические процедуры представляют собой установленные законом последовательность и порядок, с соблюдением которых прокурор осуществляет свои надзорные полномочия.

К примеру, юридическая процедура проведения проверки исполнения законов регламентирована ст. 21 Закона о прокуратуре.

Основание применения надзорных полномочий прокурора вне уголовно-правовой сферы представляет собой конкретный юридический факт, связанный с предметом прокурорского надзора и требующий воздействие прокуратуры без подмены иных государственных органов и без вмешательства во внутриведомственную деятельность поднадзорной организации. Таким фактом является, например, информация о нарушении прав инвалида поднадзорной организацией, которую невозможно подтвердить или опровергнуть без проведения проверки.

Важным признаком надзорных полномочий прокурора вне уголовно-правовой сферы является то, что они могут быть установлены только федеральным законом.

Таким образом, понятие «надзорное полномочие прокурора вне уголовно-правовой сферы» можно определить как совокупность его прав и обязанностей, установленных законом, с применением (использованием) которых прокурор при наличии на то оснований публично выражает свою волю в форме соответствующих юридических актов (актов-решений или актов-действий) в целях реализации функций прокуратуры Российской Федерации по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов (общий надзор), а также по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Существенным признаком надзорных полномочий прокурора вне уголовно-правовой сферы является их публично-властная природа. Использование их влечет всегда исполнение соответствующих обязанностей субъектом, к которому обращено конкретное волеизъявление прокурора.

Полномочия прокурора иногда ошибочно именуют функциями для акцентирования на то или иное содержательное (ролевое) значение полномочия.

Достаточно распространены, например, выражения: «правозащитная функция прокуратуры» или «функция защиты прав и

интересов граждан», имея в виду правозащитное содержание и правозащитное значение надзорных или процессуальных полномочий прокурора.

Встречается выражение «началась реализация новой функции прокуратуры – по направлению исков об истребовании государственного и муниципального имущества из незаконного владения», подразумевая значение полномочия прокурора по предъявлению такого иска.

Это объясняется тем, что надзорное полномочие прокурора является средством реализации надзорной функции прокуратуры и имеет однородное с ней значение.

Рассматриваемые полномочия прокурора регламентированы в различных законах, образуя однородную массу правовых норм, регулирующих основания и порядок вмешательства прокурора в правоотношения вне уголовно-правовой сферы, что в своей совокупности позволяет говорить о них в целом как о правовом институте, требующем отдельного анализа и изучения.

Классическое представление о разновидностях надзорных полномочий прокурора вне уголовно-правовой сферы выглядит как деление их на три группы:

проверочные полномочия (направленные на выявление и документирование: нарушений закона; причин и условий, способствующих нарушениям законов; доказательств вины нарушителя закона);

полномочия по реагированию (направленные на устранение нарушений законов);

профилактические полномочия (направленные на предупреждение нарушений законов).

Такое деление надзорных полномочий прокурора вне уголовно-правовой сферы представляет собой их классификацию по целям их применения и является условным, так как по большому счету любые надзорные полномочия прокурора в этой сфере могут в себе сочетать не одну, а две или все три цели.

Например, принося протест на отмену незаконного правового акта (цель полномочия по реагированию) и добившись его отмены, прокурор тем самым предотвращает наступление негатив-

ных последствий от его применения (цель профилактического полномочия).

Внося представление об устранении нарушений закона, прокурор ставит вопрос в том числе и об устранении причин и условий, способствующих правонарушениям.

Применением полномочия прокурора по вынесению общественному или религиозному объединению либо иной общественной организации предупреждения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности по сути достигаются две цели: и реагирования, и предупреждения.

К проверочным полномочиям по документированию нарушений и доказательств вины нарушителей можно отнести право прокурора на истребование объяснений у должностных лиц и граждан по поводу нарушений законов, активирование фактических обстоятельств, подтверждающих нарушения законов, истребование различных справок и заключений специалистов.

К группе полномочий по реагированию можно отнести полномочие прокурора требовать привлечения нарушителя к установленной законом ответственности. Например, вынесение постановления о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренное ст. 28.4 КоАП РФ.

Надзорные полномочия прокурора вне уголовно-правовой сферы могут быть сгруппированы на реализуемые единолично прокурором и на полномочия, реализуемые им по согласованию с каким-либо иным должностным лицом или государственным органом.

Примером последней группы является полномочие Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителя на принятие решения о признании нежелательной на территории Российской Федерации деятельности иностранной или международной неправительственной организации по согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации.

В качестве специфических можно выделить надзорные полномочия прокурора на согласование тех или юридических актов или действий других поднадзорных прокуратуре государственных органов.

Примером такого полномочия прокурора является установленное ч. 5 ст. 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» его полномочие на согласование проведения контрольно-надзорными органами внеплановых проверок субъектов предпринимательской деятельности.

В качестве самостоятельной классификационной группы надзорных полномочий прокурора вне уголовно-правовой сферы можно выделить универсальные и индивидуально определенные

К универсальным следует относить полномочия, применяемые прокурорами всех звеньев прокурорской системы, в том числе специализированных. Это касается, например, полномочий по выявлению нарушений законов.

Примером индивидуально определенного полномочия является полномочие Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителя направлять требование о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим призывы к массовым беспорядкам (введено Федеральным законом от 28.12.2013 № 398-ФЗ в п. 1 ст. 15.3 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»).

В развитии надзорных полномочий прокурора вне уголовно-правовой сферы за последние годы наметилась тенденция на наделение прокуроров некоторыми полномочиями, обладающими большей юридической силой, чем другие.

Например, с 1 февраля 2014 г. Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместитель в части ограничения в сети Интернет доступа к экстремистской информации наделены полномочиями на внесение требования, подлежащего незамедлительному исполнению соответствующим органом исполнительной власти и оператором связи, что не характерно, например, для протеста об отмене правового акта, который может быть и отклонен.

Вышеуказанным законом введено полномочие Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителя направлять требование в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств

массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка, включая случай поступления уведомления о распространении такой информации от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций или граждан. Получив такой документ, указанный орган исполнительной власти в соответствии с п. 2 той же статьи того же закона незамедлительно направляет операторам связи требование о принятии мер к ограничению в сети Интернет доступа к такой информации, а операторы связи, оказывающие услуги по предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети Интернет, в соответствии с п. 3 той же статьи того же закона обязаны незамедлительно ограничить доступ к указанному в требовании прокурора информационному ресурсу. Причем данное полномочие прокуроры используют активно и очень эффективно. В этой связи, выступая 29 апреля 2015 г. с докладом в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Генеральный прокурор Российской Федерации отметил, что после предоставления права внесудебного блокирования информационных ресурсов экстремистского характера с 1 февраля 2014 г. по требованиям Генеральной прокуратуры Российской Федерации уполномоченным государственным органом исполнительной власти противоправная информация такого толка удалена из 3 тыс. сайтов.

Многоотраслевой характер прокурорского надзора вне уголовно-правовой сферы, обуславливающий многообразие полномочий прокурора, допускает, безусловно, возможность и иных классификационных подходов.

В современных условиях прокуроры в Российской Федерации вне уголовно-правовой сферы, кроме вышеуказанных, наделены еще полномочиями по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, осуществлению контроля за соответствием расходов лиц, занимающих государствен-

ные должности, их доходам, формированию сводных планов проверок контролирующими органами субъектов предпринимательской деятельности, включая формирование единого реестра таких проверок, их результатов и принятых мер и т.д.

В последние годы значительно расширился круг составов административных правонарушений, возбуждение дел и проведение административного расследования по которым отнесено к исключительным полномочиям прокурора.

На прокуроров в нынешних условиях возложены полномочия по надзору не только за исполнением законов, но и за соблюдением уставов и правовых актов муниципальных образований.

В научной литературе о прокурорской деятельности есть точка зрения, согласно которой некоторые из надзорных полномочий прокурора вне уголовно-правовой сферы имеют самостоятельное функциональное содержание, отличное от содержания функции прокуратуры по общему надзору.

Такое мнение высказано по поводу предусмотренного законом положения, согласно которому контроль за расходами некоторых должностных лиц может осуществляться Генеральным прокурором Российской Федерации и подчиненными ему прокурорами по решению Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации либо должностного лица, определенного Президентом Российской Федерации.

Частью 1 ст. 12 Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее – Закон № 230-ФЗ) предусмотрено положение, согласно которому «контроль за расходами лица, замещающего (занимающего) одну из должностей, указанных в пункте 1 части 1 статьи 2 данного закона, а также за расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей может осуществляться Генеральным прокурором Российской Федерации и подчиненными ему прокурорами по решению Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации либо должностного лица, определенного Президентом Российской Федерации».

По мнению авторов, это по сути представляет собой «появление в системе внешней функциональной деятельности органов



прокуратуры самостоятельного вида деятельности, обладающего признаками функции».

Безусловно, данная позиция не лишена научной аргументации и законодательной основы, так как рассматриваемому виду деятельности присущи признаки, не свойственные надзорному виду деятельности прокурора, а именно: 1) контроль этот может быть осуществлен прокурором только по решению одного из перечисленных в Законе № 230-ФЗ лиц, что не характерно для осуществления прокурорского надзора за исполнением законов; 2) для осуществления данного контроля прокурор хотя и не лишен возможности использовать надзорные полномочия, предусмотренные ст. 22 Закона о прокуратуре, однако Закон № 230-ФЗ в п. 1 ч. 1 ст. 2 для этого предусматривает специальные полномочия; 3) с осуществлением данного контроля коррелируется предусмотренное этим же законом в ст. 17 другое специальное полномочие прокурора на направление в суд заявления об обращении в доход государства земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых лицом, замещающим (занимающим) одну из должностей, указанных в п. 1 ч. 1 ст. 2 Закона № 230-ФЗ, не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы.

В толкованиях, даваемых Конституционным Судом Российской Федерации, и в законодательстве о полномочиях прокурора вне уголовно-правовой сферы за последние 10 лет наметились противоречия.

В соответствии с п. 3 постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.2015 № 2-П во взаимоотношениях с другими государственными органами, осуществляющими функции государственного контроля (надзора), прокуратура Российской Федерации занимает координирующее положение.

Координирующее положение предполагает наличие и координирующей функции.

Координация, упомянутая в приведенном постановлении Конституционного Суда Российской Федерации, безусловно, об-

ладает функциональным содержанием, что обуславливает наделение прокуроров соответствующими полномочиями.

Однако законодатель в этой части не наделил прокурора координационными полномочиями.

Границы применения полномочий прокурора по осуществлению данной координации и по осуществлению общего надзора, за пределами которых применение координационных и надзорных полномочий прокурора считается подменой других государственных органов, в законодательстве не определены.

Новый Федеральный закон от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», вступивший в силу 21 марта 2017 г., четко разграничил полномочие прокурора на направление требования в поднадзорный орган о выдаче информации в рамках проводимой проверки исполнения закона от его аналогичного требования, которое может быть направлено вне этих рамок.

В соответствии с п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре проверку исполнения законов прокурор вправе провести в случае, когда поступившие в прокуратуру сведения о нарушении закона нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения проверки.

При этом остается неясной воля законодателя на то, каким образом прокурор может принять меры реагирования по подтвердившемуся без проведения проверки факту нарушения закона, например, не получив объяснений нарушителя, если получение объяснения относится к проверочному действию прокурора.

Такое положение закона создает условия для формирования практики, не позволяющей прокурору реализовать вне уголовно-правовой сферы некоторые надзорные полномочия без принятия решения о проведении проверки: в частности, проблема может коснуться таких полномочий прокурора, как беспрепятственное вхождение на территорию и в помещение поднадзорной организации для осуществления приема граждан или вызова должностного лица для объяснений по поводу подтвердившегося без проведения проверки нарушения закона.

Пробел обусловлен отсутствием в законе определения понятия проверки исполнения законов и перечня прокурорских про-

верочных действий, составляющих содержание прокурорской проверки.

Нет законодательных критериев того, какие полномочия прокурор вправе реализовать в рамках проверки и какие – независимо от нее.

Вторая проблема связана с отсутствием в законе критериев: разграничения подмены прокурором иных государственных органов от правомерного его вмешательства;

определения наличия-отсутствия возможности подтверждения или опровержения поступивших в прокуратуру сведений о нарушении закона;

разграничения проверки исполнения законов от проверки, проводимой при рассмотрении в органах прокуратуры обращения лица с ограниченными физическими способностями (инвалида, например).

Очевидно, что теоретические разработки, обосновывающие детерминированность надзорных полномочий прокурора вне уголовно-правовой сферы с предназначением общего надзора прокуратуры в Российской Федерации, наряду с принятием мер к формированию адекватной правоприменительной практики по данному надзору, в современный период являются весьма востребованными.

**Н.Н. Честных,**  
заместитель начальника  
управления по надзору  
за соблюдением прав  
и свобод граждан  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

### **Деятельность прокуратуры по защите прав и свобод человека и гражданина**

В соответствии со ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью российской правовой системы.

Основным законом России защита прав и свобод человека и гражданина определена в качестве одной из важнейших обязанностей государства. Конституция Российской Федерации закрепила права и свободы, которые имеют граждане России и которыми обладают иностранные граждане и лица без гражданства, находящиеся на территории Российской Федерации.

Эти положения полностью соответствуют международным правовым нормам и обязанностям, которые взяла на себя Российская Федерация, в том числе в связи с ратификацией в 1998 г. Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 (далее – Конвенция) и протоколов к ней.

В Российской Федерации создана система защиты и охраны прав и свобод человека, одним из важнейших элементов которой является прокуратура. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является центральным направлением деятельности прокуратуры Российской Федерации вне уголовно-правовой сферы, которая основана на положениях Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Прокуратура защищает права и свободы всех лиц, проживающих на территории России, а также граждан России, проживающих за ее пределами. При этом вопросам защиты прав и за-

конных интересов социально уязвимых субъектов (несовершеннолетних, женщин, мигрантов, лиц пожилого возраста и лиц с ограниченными возможностями здоровья) уделяется особое внимание.

Правозащитная деятельность прокуратуры не ограничивается мерами воздействия на индивидуальные случаи нарушения законов, как это в основном имеет место при судебном рассмотрении конфликтов. Прокуратура способна реагировать на нарушения, затрагивающие права многих граждан.

Оперативное принятие мер и бесплатность оказываемой прокурорами помощи делают обращение к прокурору эффективным способом защиты своих прав для граждан. О востребованности указанного направления деятельности прокуратуры красноречиво говорит статистика. В 2016 г. в органах прокуратуры разрешено свыше 1,2 млн обращений граждан и организаций вне уголовно-правовой сферы, из них удовлетворено более 300 тыс. (25%).

Осуществляя надзор в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, прокурор выполняет свою правозащитную функцию как на административном уровне, на досудебной стадии, требуя восстановления нарушенных прав, так и в рамках гражданского судопроизводства, заявляя в суде требования в защиту прав и законных интересов граждан и принимая участие в рассмотрении дел в суде.

При этом прокуроры не подменяют контрольные и надзорные органы и вмешиваются только тогда, когда нештатная ситуация требует принятия мер прокурорского реагирования.

По статистике, каждое пятое нарушение, выявляемое прокурорами в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина, связано с нарушением конституционного права на своевременное и в полном объеме получение вознаграждения за труд.

Серьезной проблемой, с которой приходится бороться прокурорам в этом направлении, является наличие латентной просроченной задолженности по заработной плате. Во всех субъектах Российской Федерации органами прокуратуры выявляются организации-респонденты, которые уклоняются от подачи в органы государственной статистики сведений о просроченной задолженности по заработной плате, а также работодатели, не яв-

ляющиеся респондентами государственного статистического наблюдения (малые предприятия, индивидуальные предприниматели), но имеющие соответствующую задолженность перед наемными работниками.

На особом контроле прокуроров находится ситуация с погашением задолженности по оплате за труд на предприятиях-банкротах, которая составляет треть от общей суммы задолженности по стране.

Поскольку в большинстве случаев погашение долгов по заработной плате возможно только в судебном порядке, прокурорами на постоянной основе осуществляется надзор за соблюдением территориальными органами ФССП России законодательства об исполнительном производстве при исполнении соответствующих судебных постановлений.

Принимаемые прокурорами меры реагирования в целях погашения задолженности по заработной плате достаточно результативны. Так, только в прошлом году благодаря вмешательству органов прокуратуры удалось погасить задолженность по заработной плате работникам на общую сумму 28,5 млрд руб.

Важное значение в надзорной деятельности прокурорами придается проблеме обеспечения жилищных прав граждан, в частности конституционного права малоимущих и других установленных законом категорий граждан (например, ветеранов Великой Отечественной войны), на получение от государства или муниципалитета социального жилья.

Повсеместно прокурорами пресекаются нарушения в работе органов местного самоуправления по принятию нуждающихся в жилье граждан на учет, в том числе факты неправомерного отказа в постановке на жилищный учет, истребования не предусмотренных законом документов. Принимаются меры реагирования по фактам длительного непредоставления жилья нуждающимся, предоставления жилья, не отвечающего требованиям российского законодательства.

Особое внимание уделяется вопросам соблюдения законодательства в области полноты и своевременности выполнения мероприятий, связанных с переселением проживающих в аварийных домах граждан, правомерности расходования финансовых

ресурсов, выделяемых для приобретения жилья, предоставляемого населению взамен непригодного.

Прокурорами практически всех субъектов Российской Федерации выявляются случаи невыполнения управляющими организациями требований законодательства по своевременному и качественному предоставлению собственникам и пользователям жилых помещений коммунальных услуг, а также осуществлению работ по содержанию и ремонту общего имущества.

В деятельности управляющих организаций допускаются многочисленные нарушения прав граждан путем незаконного установления и взимания платы за содержание жилых помещений, а также не предусмотренных законом дополнительных платежей, в связи с чем прокурорами принимаются меры по защите интересов потребителей.

Органами прокуратуры Российской Федерации на постоянной основе осуществляется надзор за соблюдением гарантированного ст. 41 Конституции Российской Федерации права каждого гражданина на охрану здоровья и бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения.

Надзор за соблюдением прав лиц с ограниченными возможностями здоровья и иных граждан, нуждающихся в особой поддержке государства, является приоритетным направлением деятельности органов прокуратуры.

Прокуроры нацелены на оперативное решение проблем оборудования пандусами, поручнями, передвижными подъемниками для лиц с ограниченными возможностями здоровья – колясочников зданий, в которых размещены образовательные, медицинские и иные социальные организации, аптеки, вокзалы, предприятия торговли и бытового обслуживания. Повышению результативности принимаемых мер способствует использование прокурорами полномочий по защите прав названной категории граждан в судебном порядке. К лицам, уклоняющимся от обеспечения доступности объектов социальной инфраструктуры, прокурорами инициируется применение мер административной ответственности.

Благодаря в первую очередь усилиям прокуроров в преддверии проведения в 2014 г. Олимпийских игр большая часть объек-

тов г. Сочи приведена в соответствие с международными стандартами.

Прокурорами принимаются меры реагирования для устранения нарушения гарантированных государством прав лиц с ограниченными возможностями здоровья на своевременное бесплатное обеспечение путевками на санаторно-курортное лечение, предоставление технических средств реабилитации, законодательства о занятости.

Пристальное внимание обращено на возможность реализации лицами с ограниченными возможностями здоровья и иными социально незащищенными гражданами права на получение необходимых лекарств бесплатно, организацию лекарственного обеспечения в отдаленных и труднодоступных местностях.

Особое значение органами прокуратуры придается вопросам защиты прав и свобод несовершеннолетних, прежде всего своевременности и полноте оказания помощи детям, находящимся в социально опасном положении, детям с ограниченными возможностями здоровья, детям-сиротам, поскольку они по объективным причинам не всегда могут самостоятельно отстаивать свои права.

В сфере образования прокуроры осуществляют надзор не только за соблюдением прав обучающихся на образование, но и на обеспечение их безопасности во время учебного процесса.

Большая работа проводится по осуществлению надзора за исполнением законодательства о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Согласно ст. 46 Конвенции о защите прав человека и основных свобод государства-участники обязаны исполнять постановления Европейского Суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) по делам, в которых они являются сторонами.

Генеральная прокуратура Российской Федерации на постоянной основе взаимодействует с Уполномоченным Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека – заместителем Министра юстиции Российской Федерации.

В Генеральную прокуратуру Российской Федерации регулярно поступают запросы в связи с жалобами граждан России, принятыми ЕСПЧ к рассмотрению. Прокуроры реализуют ком-



плекс мер, направленных на досудебное урегулирование вопросов, длительное время не находивших должного разрешения органами исполнительной власти. Органами прокуратуры в соответствии с компетенцией принимаются меры по устранению и недопущению выявленных ЕСПЧ нарушений Конвенции.

Органы прокуратуры Российской Федерации при осуществлении надзорной деятельности учитывают выводы ЕСПЧ, постановления которого доводятся до сведения прокуроров субъектов Российской Федерации путем размещения на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в разделе «Документы».

При этом ЕСПЧ вправе предписывать государству принять меры общего характера, направленные на устранение системных и структурных проблем в законодательстве и правоприменительной практике в целом, чтобы впредь не допускать повторяющихся нарушений Конвенции. С этой целью принимаются пилотные постановления.

В отношении России были приняты пилотные постановления по делу «Бурдов против Российской Федерации» в 2009 г. и по делу «Герасимов и другие против Российской Федерации» в 2014 г., касающиеся неисполнения решений по гражданским делам и предписывающие создать эффективное средство правовой защиты по обеспечению достаточного возмещения в связи с неисполнением или несвоевременным исполнением решений национальных судов с учетом конвенционных принципов, а также эффективное средство правовой защиты от длительного неисполнения судебных решений, возлагающих на органы государственной власти обязательства в натуре.

С этой целью были разработаны и приняты Федеральный закон от 30.04.2010 № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», а также Федеральный закон от 30.04.2010 № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок».

Генеральной прокуратурой Российской Федерации 25 декабря 2014 г. прокурорам субъектов Российской Федерации направлено информационное письмо о вступлении в силу пилотного постановления «Герасимов и другие против Российской Федерации», в связи с чем предложено при организации надзора особое внимание обращать на исполнение в поднадзорных территориальных органах ФССП России исполнительных производств в целях своевременного принятия мер реагирования для решения названной проблемы.

Подводя итог своему выступлению, хотелось бы отметить, что на сегодняшний день прокуратура является органом, наделенным универсальными полномочиями для защиты и восстановления нарушенных прав и свобод человека и гражданина. Акты прокурорского реагирования (протесты, представления, иски и т.д.) способствуют реальному восстановлению прав граждан в сфере охраны их здоровья и жизни, образования, здравоохранения, трудовой деятельности, жилищных прав.

## ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

**Р.В. Жубрин,**  
проректор Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
доктор юридических наук

Уважаемые коллеги, дамы и господа!

Завершая нашу программу, хочу поблагодарить всех, кто принял активное участие в семинаре, за дискуссии, высказанные мнения и идеи.

Прозвучали очень интересные доклады, затрагивающие одно из основных направлений деятельности прокуратуры Российской Федерации в свете требований Европейской конвенции по правам человека.

Для Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации является большой честью принимать в своих стенах столь авторитетных специалистов. Вдвойне приятно, что поводом для семинара стало такое важное научное событие, как презентация русского издания книги «Право Европейской конвенции по правам человека».

Особую благодарность выражаем нашим зарубежным участникам, которые старались донести до нас правовые позиции Европейского Суда. Надеюсь, что они в свою очередь смогли получить достаточную информацию о том, как Российская Федерация (в том числе российская прокуратура) последовательно выполняет свои международные обязательства.

Уверен, что данное мероприятие послужит укреплению взаимодействия между Россией и ЕСПЧ и представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Академии еще не раз встретятся с европейскими коллегами на различных форумах.

Наши ученые и практики всегда открыты для диалога и конструктивной дискуссии, они готовы воспринимать обоснованные мнения иностранных партнеров и терпеливо разъяснять интересы Российской Федерации и свою точку зрения по всему кругу вопросов международного сотрудничества.

Еще раз спасибо всем участникам и до новых встреч!

## Содержание

### Приветственные слова участникам семинара

<i>Каранетян С.А.</i> , заместитель Генерального прокурора Российской Федерации.....	3
<i>Капинус О.С.</i> , ректор Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.....	9
От имени <i>Филиппа Буайя</i> , Генерального директора Генерального директората Совета Европы по правам человека и верховенству права.....	13

### Выступления

<i>О'Бойл М.</i> Европейская конвенция как школа права.....	17
<i>Карпов Н.Н.</i> Положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и дополнительное профессиональное образование прокурорских работников.....	24
<i>Лукашевич В.А.</i> Публичный интерес и роль прокуратуры вне уголовного процесса: подходы и практика Европейского Суда по правам человека.....	28
<i>Зимин В.П.</i> Стандарты Совета Европы о деятельности прокуратуры вне уголовно-правовой сферы.....	37
<i>Лифшиц М.</i> Полномочия прокуратуры Франции вне уголовно-правовой сферы: исторические аспекты общественных интересов.....	50
<i>Щерба С.П.</i> Модернизация Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод как объективная необходимость.....	57
<i>Амирбеков К.И.</i> Надзорные полномочия прокурора вне уголовно-правовой сферы: понятие, классификация и противоречия в правовом регулировании.....	65
<i>Честных Н.Н.</i> Деятельность прокуратуры по защите прав и свобод человека и гражданина.....	76
<i>Жубрин Р.В.</i> Заключительное слово.....	83

**Вопросы выполнения требований  
Европейской конвенции по правам человека  
применительно к деятельности прокуроров  
вне уголовно-правовой сферы**

*Сборник материалов семинара*

*(24 марта 2017 г., Москва)*

Подписано в печать 25.10.2017.      Формат 60x90/16.      Печ.л. 5,4.  
Тираж 20 экз.      Заказ 47.

Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации  
123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15