

**Защита прав человека  
и роль прокуратуры с точки зрения  
Европейского Суда по правам человека**

7 июля 2021 г.

11:30 – 13:30

**Тезисы выступления Виноградова М.В.**

Доброе утро, уважаемые коллеги!

Хочу поприветствовать всех вас на Конференции. Мне выпала честь сегодня не только модерировать нашу сессию Конференции, но и открыть ее своим выступлением.

Вместе со мной своими соображениями и возможно, ожиданиями и предложениями относительно роли прокуратуры в защите прав человека с точки зрения Европейского Суда по правам человека поделятся наши уважаемые коллеги: Генеральный прокурор Республики Армения Артур Саркисович Давтян, Генеральный прокурор Республики Беларусь Андрей Иванович Швед, Генеральный прокурор Республики Молдова Александр Дмитриевич Стояногло (он присоединяется к нам по видео-конференц-связи), Генеральный прокурор Республики Таджикистан Юсуф Ахмадзод Рахмон, а также уважаемые судьи Европейского Суда по правам человека в отставке Эгберт Майер и Анатолий Иванович Ковлер (он тоже с нами по видео-конференц-связи).

Позвольте мне начать нашу дискуссию.

Все мы знаем, что слово «прокурор» пришло к нам из латыни – *procurare* – и означает «управлять», «ведать чем-либо», «заботиться».

Авторитетный юридический словарь «Блэк'с Ло» определяет термин «прокуратор» как «государственный чиновник»,

«представитель», «адвокат», «лицо, неформально уполномоченное на представление другого лица в судебном разбирательстве».

В современном английском языке в настоящее время более используется слово «prosecutor», что уже куда свидетельствует о роли прокурора в поддержании государственного обвинения. Французский перевод термина – «procureur» – представляется уже куда менее категоричным и применимым не только в уголовно-правовой сфере. (Я не буду отнимать хлеб у коллег другой секции нашей Конференции и углубляться в вопросы значимости роли прокурора во вне-уголовной сфере).

Как мы видим, даже особенности восприятия термина «прокурор» в разных языках свидетельствуют о том, что понимание роли прокуратуры в системе органов власти стран Европы различно: где-то это независимая служба государственного обвинения в уголовном процессе, где-то это неотъемлемая часть министерства юстиции или же судебной системы, а где-то, как в России, это государственный орган, осуществляющий общий надзор за соблюдением законности.

Разнообразие в восприятии роли прокуратуры имеет свою проекцию и на осуществление государствами своего представительства в Европейском Суде по правам человека: наиболее распространено представительство стран-членов Совета Европы по линии МИДа или миюста, но некоторые государства ведут эту работу силами прокуратуры.

Совсем недавно, 1 июля 2021 года, с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», на Генеральную прокуратуру Российской Федерации были возложены новые функции и полномочия, в том числе

на обеспечение и защиту интересов Российской Федерации в Европейском Суде по правам человека.

Призванная обеспечивать верховенство закона, единство и укрепления законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, прокуратура Российской Федерации обладает всем инструментарием для наиболее эффективного обеспечения защиты интересов государства в Европейском Суде по правам человека.

В адрес института Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека достаточно регулярно раздается критика, что Уполномоченный стоит на защите исключительно интересов государства, а не гражданина. В корне не могу с этим согласиться. Интересам государства вне всякого сомнения служит восстановление прав необоснованно и неправомерно пострадавшего гражданина или организации.

Напомню, в далеком уже 2002 году в «Российской газете» вышло интервью первого Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека Павла Александровича Лаптева (исторически прокурора, между прочим) под заголовком «А если заявитель прав?». Отвечая на вопрос о своей роли, Уполномоченный дал емкую характеристику себе: «Я – на стороне Закона». Этот тезис – тем более уместен в нынешних реалиях и применим к прокуратуре как главному правозащитному органу в системе органов государственной власти Российской Федерации.

Двадцать лет назад Уполномоченный России при ЕСПЧ, получив жалобу из Страсбурга и изучив материалы, принимал меры к урегулированию спора с заявителем и восстановлению его незаконно нарушенных прав. Результатом были десятки жалоб, признанных Судом

неприемлемыми или снятыми с рассмотрения как утратившими смысл. В 2003 году были подписаны первые мировые соглашения Уполномоченного с заявителями.

Еще спустя несколько лет был нормативно закреплён и запущен механизм одностороннего признания государством нарушений и выплаты компенсаций заявителям. В последние годы эта работа позволяла восстанавливать права заявителей и завершать рассмотрение по 400-500 дел в ЕСПЧ заключением мирового соглашения или односторонней декларации российского государства о признании нарушения и выплате компенсации.

Теперь в дополнение к описанному мною имеющемуся инструментарию Генеральная прокуратура Российской Федерации получила возможность заключать с заявителями мировое соглашение о порядке исполнения вступившего в силу постановления Европейским Судом по правам человека, если его исполнение иными способами не представляется возможным.

Таким образом, в настоящее время сочетание полномочий прокурора по надзору за исполнением закона и за соблюдением прав и свобод человека и гражданина с функцией по представлению интересов в Европейском Суде по правам человека позволяет при необходимости вмешиваться и устранять нарушение прав гражданина на всех этапах рассмотрения жалобы против России, с момента ее подачи до исполнения постановления ЕСПЧ включительно и при необходимости примириться с ним от имени нашего государства посредством заключения мирового соглашения.

Защита прав каждого гражданина – фокус работы прокурора. Но не менее важно другое: какие уроки извлекает государство из вынесенного в отношении нее постановления Европейского Суда по

правам человека. Следует признать, что – за исключением некоторых явно политизированных и уже всем набивших оскомину сюжетов – вердикты Страсбургского суда внесли свой вклад в развитие институтов соблюдения прав человека в Российской Федерации.

В 2002 году дело «Бурдов против Российской Федерации» заставило наше государство обратить свой взор на проблему неисполнения вступивших в силу судебных решений по искам граждан и организаций и подлежащих исполнению за счет бюджетной системы Российской Федерации – будь то федерального, регионального или муниципального уровня. Впоследствии, после вынесения Европейским Судом в 2009 году «пилотного» постановления по делу «Бурдов против Российской Федерации (№ 2)» российский законодатель принял новеллу, установив право лиц на получение в судебном порядке денежной компенсации за чрезмерно длительное неисполнение судебных решений по денежным обязательствам государственных органов и органов местного самоуправления.

Первое «продвинутое» дело в Страсбурге – «Калашников против Российской Федерации» – стало последней каплей, склонившей чашу весов в пользу запуска в начале 2000-х годов реформирования и реконструкции следственных изоляторов в рамках федеральной целевой программы и впоследствии государственной программы «Юстиция». В развитие этой тематики и в связи с вынесением в 2012 году Европейским Судом постановления по делу «Ананьев и другие против Российской Федерации» в 2019 году приняты поправки в Федеральный закон

«О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», которыми было закреплено право подозреваемого и обвиняемого в случае нарушения предусмотренных

законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации условий их содержания под стражей на обращение в суд с административным иском к Российской Федерации о присуждении за счет казны Российской Федерации компенсации за такое нарушение. При этом реализация права на получение компенсации за нарушение условий содержания под стражей не препятствует обращению в судебном порядке на основании Гражданского кодекса Российской Федерации за возмещением вреда в случае незаконного содержания под стражей.

Принятия мер общего характера, в том числе законодательных, ожидают и другие системные проблемы, выявленные Страсбургским Судом и обозначенные в его «пилотных» и иных постановлениях. Российская Федерация признает *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов.

Подтверждаю, что Российская Федерация неукоснительно исполняет постановления Европейского Суда, если только содержащиеся в них положения относительно необходимости принятия мер по их исполнению не расходятся с положениями Конституции Российской Федерации и не противоречат основам публичного порядка Российской Федерации.

Помимо выплаты «справедливой компенсации», присужденной на основании статьи 41 Конвенции, в силу новых положений закона Генеральная прокуратура Российской Федерации уполномочена на обеспечение взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления при исполнении постановлений ЕСПЧ, в том

числе при восстановлении нарушенных прав заявителей и принятии мер, направленных на предотвращение аналогичных нарушений.

Кроме того, теперь Генеральная прокуратура Российской Федерации вправе самостоятельно или через субъекты законодательной инициативы вносить предложения о внесении изменений в федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации, если исполнение постановлений Европейского Суда по правам человека того требует.

Таким образом, подводя итог, роль прокуратуры Российской Федерации в защите прав человека и деятельности конвенционного механизма Совета Европы значительно поменялась и подлежит переосмыслению.