



Конференция

**«Защита прав личности и общественных интересов в свете требований
Европейской конвенции о правах человека»**

Санкт-Петербург, Российская Федерация

6-9 июля 2021 г.

Доклад на тему

**«Роль прокуроров вне уголовно-правовой сферы»
в рамках Рекомендации № СМ/РЕС(2012)11**

Бекир ШАХИН

**Генеральный прокурор Верховного апелляционного суда
Турецкой Республики**

Господин Генеральный прокурор Российской Федерации,
Уважаемый президент Международной ассоциации прокуроров,
Уважаемые представители Совета Европы!
Уважаемые коллеги, присутствующие на конференции!
Уважаемые участники и гости!

Я рад, что мне выпала честь находиться вместе с вами на конференции «Защита прав личности и общественных интересов в свете требований Европейской конвенции о правах человека», организованной Генеральной прокуратурой Российской Федерации совместно с Советом Европы и Международной ассоциацией прокуроров. Я искренне приветствую моих уважаемых коллег и участников.

Как известно, европейская система прав человека опирается на три столпа: «демократия», «верховенство закона» и «права человека». Роль прокуроров в воплощении этих концепций, в создание которых на протяжении всей истории внесли свой вклад многие цивилизации из самых разных географических регионов, становится функциональной, и с каждым днем становится все сильнее и разнообразнее. Несмотря на все различия в правовых системах, мы с радостью наблюдаем продуктивные результаты работы по созданию более конкретных пилотных решений и руководств как под эгидой ООН, так и для Европейского региона. Эти успехи, которые служат сохранению общих ценностей человечества, ясно демонстрируют важность сотрудничества, основанного на обмене знаниями и опытом между прокурорами на международном уровне. Проводимая здесь конференция является исключительно важной платформой для улучшения текущего диалога между прокурорами на международном уровне и достижения продуктивных результатов. Пользуясь случаем, хочу поблагодарить Генеральную прокуратуру Российской Федерации и особенно господина Игоря Викторовича Краснова за его руководство и гостеприимство и поздравить его с этим важным событием. Я также благодарю уважаемых представителей Совета Европы и Международной ассоциации прокуроров за их работу по защите общих общечеловеческих ценностей.

Уважаемые коллеги,

Как мы все знаем, основные обязанности прокуроров относятся к сфере уголовного права и уголовного правосудия. Органы прокуратуры, как в нашей стране, так и в странах общего права, в основном задействованы в уголовном судопроизводстве. Исторически в системе уголовного правосудия также происходили изменения в связи с усилением центральной государственной власти после краха феодальной системы во Франции. По мере усиления власти центральной администрации, управляющей государством, усиливалась, право налагать наказания перешло к обществу, и стало обязательным обращаться в суд, запрещая отдельным лицам

наказывать друг друга. Труды Монтескье, одного из известных писателей и мыслителей того периода, дают нам правильное представление об уровне, которого достигло обвинение до Французской революции 1789 года. В то время Монтескье пытался объяснить обвинение следующим образом: *«Теперь у нас есть превосходный закон – тот именно закон, который требует, чтобы государь, обязанность которого – добиваться соблюдения законов, приставил к каждому суду чиновника для преследования от его имени всех преступлений. Таким образом, функция доносчика у нас неизвестна; а если этого публичного обвинителя заподозрят в злоупотреблении своей должностью, то его обяжут назвать человека, который сделал ему донос. По законам Платона, всякий, кто не уведомил властей об известном ему преступлении или отказал им в содействии, подлежал наказанию. В настоящее время этот порядок был бы неуместен. Государство бодрствует за граждан; оно действует, и они спокойны»*.¹

Однако на органы прокуратуры, которые были созданы с целью защиты общественного порядка, нарушенного преступлением, с течением времени были возложены некоторые обязанности в случаях, когда важен общественный порядок в сфере частного права. Таким образом, на прокуроров возложены судебные обязанности, даже если они являются исключительными, в отношении гражданского процессуального права (гражданские дела).

Деятельность прокуроров в области частного права не ограничивается только гражданскими делами. В связи с тем, что прокуроры работают в провинциальных отделениях Министерства юстиции, они также обязаны контролировать работу судебных приставов и судебного казначейства. Хотя традиционно считается, что эта работа является частью деятельности прокуроров в области частного права, на самом деле эти обязанности очень тесно связаны с административным правом.

Значительная роль и участие органов прокуратуры в делах, не относящихся к уголовно-правовой сфере, также побудили Комитет министров Совета Европы принять 19 сентября 2012 г. Рекомендацию № СМ/Rec (2012) о роли прокуроров вне уголовно-правовой сферы. Самая важная особенность этой Рекомендации заключается в том, что она положила начало важной инициативе по восполнению отсутствия общих международных правовых стандартов в отношении задач, функций и организации прокурорских служб вне уголовно-правовой сферы. В этом контексте, когда прокуроры, являющиеся представителями общественных интересов, выполняют свои обязанности вне уголовно-правовой сферы, их обязанности по защите прав человека и основных свобод и поддержанию верховенства права и особенно права на справедливое судебное разбирательство имеют важное значение.

¹ Montesquieu: The Spirit of the Laws, İstanbul 1998, С.I (Trans. Baldaş, F.), стр.144 -145.

Уважаемые участники,

Статьи 4, 5, 6 и 7 Рекомендации № СМ/Рес (2012) 11 тесно связаны с этическими обязательствами прокуроров. При рассмотрении этих статей следует также учитывать «Европейские руководящие принципы в отношении этики и поведения прокуроров», сокращенно Будапештские руководящие принципы, принятые на Конференции генеральных прокуроров Европы 31 мая 2005 года. Кроме того, были разработаны также руководящие принципы с учетом роли прокуроров, особенно в уголовно-правовой системе в соответствии с Будапештскими руководящими принципами. Однако следует принять в качестве принципа, что эти принципы действительны и вне системы уголовного правосудия в той мере, в какой они совместимы с их природой.

Хотя в 2017 году Верховный апелляционный суд Турецкой Республики установил систему судебной этики, которая соответствует высочайшим стандартам Организации Объединенных Наций и Совета Европы, он также разработал «Кодексы поведения прокуроров Верховного апелляционного суда» для прокуроров. Наши кодексы поведения, которые были единодушно приняты прокурорами Верховного апелляционного суда, созданного под председательством Генерального прокурора Верховного апелляционного суда, являются своего рода компасом, который служит нам ориентиром во всех наших операциях и действиях. Кодексы поведения прокуроров Верховного апелляционного суда, в основном основанные на Будапештских руководящих принципах, полностью соответствуют статье 11 Рекомендации № (2012) 11, отдавая приоритет принципу «независимости», в отличие от Будапештских руководящих принципов. Более того, кодексы поведения судей могут также применяться к прокурорам в той мере, в какой они соответствуют характеру их деятельности, поскольку они являются частью этической системы Верховного суда. В качестве гарантии этой соблюдения этой гармонии и честности прокурор также работает в Консультативном комитете по судебной этике Верховного апелляционного суда.

Наши кодексы поведения по своему охвату являются широкими и гибкими, в частности:

- подчеркнута важность этики в статье 7,
- профессиональная тайна в статье 6,
- о том, какие отношения должны быть между законодательством и исполнением и физическими лицами, говорится в статье 5,
- законность, справедливость, беспристрастность и объективность в статье 4 Рекомендации № (2012) 11.

Уважаемые коллеги!

Я хотел бы коснуться правовых норм о роли прокуроров в сфере частного права.

Круг полномочий прокуроров вне уголовно-правовой сферы должен быть очерчен весьма тщательно. Потому что вмешательство прокурора в такие дела не относится к сфере, в которой государство обладает властью назначать наказание, а также не подходит для оправдания в общих чертах концепцией абсолютных общественных интересов или общественного порядка. Вот почему, хотя у прокуроров есть общие обязанности в области уголовного правосудия, их обязанности вне уголовно-правовой сферы являются исключительными и должны основываться на четких положениях закона. В противном случае это даст прокурору возможность проникнуть даже в спальни. В статье 3 под заголовком «С. Общие принципы» Рекомендации № CM/Rec(2012)11 Комитета министров Совета Европы содержится точный принцип по данному вопросу. Правовая база в Турции точно такая же. Иными словами, обязанности и полномочия прокуроров вне уголовно-правовой сферы четко и конкретно регулируются статьями соответствующих законов. Например:

- В статье 90 Гражданского кодекса Турции - подача иска об ограничении деятельности ассоциации,
- В статье 116 Гражданского кодекса Турции - подача иска о роспуске фондов, не отвечающих своим целям,
- В статье 146 Гражданского кодекса Турции - подача иска об установлении абсолютной недействительности брака,
- В статье 294 Гражданского кодекса Турции - возражение против установления отцовства в результате последующего вступления в брак,
- В статье 298 Гражданского кодекса Турции - подача иска об отмене признания ребенка,
- В статье 301 Гражданского кодекса Турции - уведомление прокурора об установлении отцовства (для участия в деле),
- Статья 318 Гражданского кодекса Турции предусматривает требование об отмене отношений усыновления.

Помимо обязанностей, предусмотренных Гражданским кодексом Турции, обязанности прокурора четко регулируются некоторыми законами в сфере частного права. Например, статья 36 Закона о службах записи актов гражданского состояния предусматривает, что внесение исправления в записи о населении может быть запрошено в гражданском суде путем подачи иска прокурором.

Таким образом, обязанности прокуроров по гражданским делам четко и исключительно регулируются положениями закона в правовой системе Турции.

Уважаемые участники,

В статьях под названием «Принципы, применимые к специальным обязанностям и полномочиям прокуроров вне уголовно-правовой сферы» Рекомендации № (2012) 11 изложены принципы, касающиеся правового статуса прокурора в частноправовых делах. При изучении этих принципов можно в основном сделать вывод, что прокурор

- не должны иметь привилегий по сравнению с другими сторонами или препятствовать их свободе отстаивать свои права,
- должен иметь возможность обращаться с ходатайством в суд в качестве стороны по делу и обращаться в суд,
- быть независимым от партий или какого-либо центра власти.

До принятия Гражданско-процессуального кодекса (ГПК), который вступил в силу в 2011 году в соответствии с законодательством Турции, статус и полномочия прокурора в частноправовых делах, и особенно вопрос о том, будет ли он стороной в деле, были предметом серьезных споров, как на практике, так и в доктрине. Статья 70 ГПК, вступившая в силу в 2011 году, завершила обсуждение, установив четкие принципы по этому вопросу.

В первом параграфе статьи 70 Гражданского процессуального кодекса, озаглавленной «Участие прокурора в деле», содержится положение о том, что *«прокурор возбуждает гражданское дело или участвует в качестве стороны в гражданском деле в случаях, прямо оговоренных в законе»*. Этим положением закона четко оговаривается условие о том, прокуроры могут возбуждать гражданское дело или участвовать в гражданском деле только в случаях, прямо предусмотренных законом. Еще один важный момент состоит в том, что позиция прокурора четко обозначена как «сторона» в гражданском деле. Прокурор может осуществлять права и полномочия, предоставленные стороне по делу, но не может осуществлять права и полномочия, не предоставленные стороне дела. Иными словами, равенство и независимость признаны основным принципом, и прокуроры не имеют никаких привилегий или превосходства в этом отношении. В этих аспектах статья 70 ГПК полностью соответствует Рекомендации № (2012) 11 Комитета министров Совета Европы.

Согласно пункту 2 статьи 70 ГПК, *«Если прокурор не подает иск, несмотря на уведомление государственного органа, указанный государственный орган, направивший уведомление, может направить возражение судье гражданского суда первой инстанции, который находится ближе всего к органу уголовного правосудия, вышестоящему по отношению к тому, в котором работает прокурор»*. Причина этого положения понятна. Дело в том, что, поскольку прокурор независим, он не может принимать приказы или распоряжения от прокуратуры, которая связана с исполнением. Тем не менее, прокурор может обратиться в суд с жалобой на отказ в подаче иска, а судья может принять решение о необходимости подачи иска прокурором.

Согласно пункту 3 статьи 70 ГПК, «стороны не могут свободно действовать по делам и работать с участием прокурора». Здесь есть ограничение на волю сторон в отношении материального права, а не процессуальных прав. Основанием для участия прокурора в гражданском деле является идея защиты общественного порядка и общественных интересов, которая имеет особую остроту. Если сторонам предоставлено юридическое право для достижения согласия по вопросам, относящимся к материальному праву, то цель, которая должна быть достигнута участием прокурора в гражданском деле, полностью отпадает. По этой причине обязательно раскрытие существенного факта, имеющего большое значение для поддержания общественного порядка. Этот вопрос нельзя оставлять на усмотрение сторон, в том числе прокурора. Следовательно, прокурор также не имеет полномочий отозвать иск, который он подал.

Уважаемые участники!

Теперь я хотел бы остановиться на роли Генеральной прокуратуры Верховного апелляционного суда Турецкой Республики в частных гражданских делах.

С точки зрения обеспечения единства судебной практики и равноправного и справедливого применения закона по всей стране, Генеральная прокуратура Верховного апелляционного суда имеет право подавать апелляцию в пользу закона на окончательные решения, вынесенные в суде первой инстанции или на решения, вступившие в законную силу в связи с необжалованием. Можно утверждать, что решение, вынесенное в рамках этого чрезвычайного средства правовой защиты, предусмотренного статьей 363 ГПК, противоречит только действующему законодательству. В случае отмены решения соответствующей палатой Верховного апелляционного суда в связи с тем, что апелляционный запрос признан неприемлемым, это решение публикуется в Официальном вестнике. В случае принятия решения об отмене в результате принятия запроса об отмене в пользу закона, это изменение не отменяет юридических последствий решения (статья 363 УПК). **Генеральная прокуратура Верховного апелляционного суда имеет право осуществлять общий надзор и обязана обеспечивать соблюдение закона не только в рамках системы уголовного правосудия, но и в гражданских делах.**

Я хотел бы поделиться с вами примерами лучшей практики по трем различным вопросам, касающимся апелляции в пользу закона, поданной Генеральной прокуратурой Верховного апелляционного суда.

1-й пример лучшей практики: в деле подачи иска о прекращении тендера на продажу недвижимости после отклонения дела местным судом на том основании, что заявление не было подано в течение 7 дней и поскольку решение является окончательным, Генеральная прокуратура Верховного апелляционного суда потребовала отменить приговор в пользу закона,

обнаружив, что не истек семидневный срок; поэтому решение следует принимать по результату после проведения работ. В результате проверки, проведенной 12-й гражданской палатой Верховного апелляционного суда, наш запрос был одобрен, и было принято решение об отмене судебного решения.

2-й пример лучшей практики: после принятия иска местным судом, поданного матерью с требованием изменить фамилию несовершеннолетнего, разрешившему несовершеннолетнему носить ее фамилию, и принятия окончательного решения без апелляции, Генеральная прокуратура Верховного апелляционного суда потребовала отменить решение в пользу закона, установив, что в данном случае опека над несовершеннолетним принадлежит матери; эта мать подала иск в одиночку, и, поскольку решение, которое будет принято в результате судебного процесса, также повлияет на правовой статус отца несовершеннолетнего, отец должен быть включен в дело, и решение должно быть вынесено после проведения судебного разбирательства. В результате проверки, проведенной 2-й Гражданской палатой Верховного апелляционного суда, наше ходатайство было удовлетворено, и было принято решение об отмене судебного решения.

3-й пример лучшей практики: после принятия местным судом дела об объявлении отсутствующим и окончательного принятия решения без апелляции Генеральная прокуратура Верховного апелляционного суда потребовала отменить судебное решение в пользу закона, так как было установлено, что существует большая вероятность того, что смерть человека, в отношении которого подано заявление о признании отсутствующим, не может быть доказана. В результате проверки, проведенной 8-й гражданской палатой Верховного апелляционного суда, наш запрос был одобрен, и было принято решение об отмене судебного решения.

Уважаемые коллеги!

Заканчивая свое выступление, я благодарю каждого из вас за ваше терпение и внимание, с которым вы меня выслушали. Я выражаю свою признательность и уважением всем моим коллегам-участникам и желаю, чтобы встреча принесла положительные результаты для юридического сообщества и человечества.

8 июля 2021 г.