

Выступление старшего помощника Генерального прокурора Российской Федерации по особым поручениям – члена Консультативного совета европейских прокуроров Груниса Д.Е. на конференции «Роль прокуратуры в защите индивидуальных прав и публичного интереса в свете требований Европейской конвенции по правам человека» (Санкт-Петербург, 7-8 июля 2021 г.)

Тематическое заседание № 2 «Роль прокуратуры в защите публичного интереса и индивидуальных прав вне уголовно-правовой сферы» (7 июля, 15:00 – 17:30, Константиновский дворец, Троянский зал)

«Вопрос о полномочиях прокурора вне уголовно-правовой сферы в деятельности Консультативного совета европейских прокуроров»

Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП) был создан Комитетом министров Совета Европы 13 июля 2005 г. с целью подготовки заключений по вопросам, касающимся прокуратуры, и оказания содействия эффективному выполнению Рекомендации Комитета министров Совета Европы от 6 октября 2000 г. о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия.

В этой Рекомендации нет каких-либо упоминаний о полномочиях прокуратуры вне уголовно-правовой сферы. Логично было бы предположить, что, исходя из поставленных Комитетом министров целей, этими функциями новый орган Совета Европы будет заниматься в последнюю очередь. Однако этот вопрос сразу занял одно из центральных мест в деятельности КСЕП.

Для этого были соответствующие причины и предпосылки.

До создания КСЕП с 2000 г. под эгидой Совета Европы ежегодно проводились конференции генеральных прокуроров европейских государств. На этих мероприятиях уже констатировалось, что в Европе существует большое разнообразие систем в отношении роли прокуратур, в том числе и вне уголовно-правовой сферы, что обусловлено различными правовыми и историческими традициями. Государства-члены вправе определять свои правовые механизмы и порядок их функционирования, при полном соблюдении прав и основных свобод человека, принципа верховенства права и своих международных обязательств, включая обязательства по Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Что эта тема требует своего дальнейшего изучения.

Об этом говорилось, в частности, в выводах конференций генеральных прокуроров Европы, состоявшихся в 2004 г. в Целле (Германия) и в 2006 г. в Москве.

Поэтому уже на первом заседании нового органа Совета Европы, которое состоялось 6 июля 2006 г. в Москве, был принят рамочный план действий КСЕП, который включал в себя изучение вопроса о полномочиях прокуратуры вне уголовно-правовой сферы.

Наконец, в 2008 г. в Санкт-Петербурге при участии КСЕП была проведена очередная конференция генеральных прокуроров Европы на тему:

«Роль прокуратуры в защите прав человека и публичных интересов вне уголовно-правовой сферы». Как видите, по иронии судьбы, тема этой конференции почти полностью совпадает с темой нашего сегодняшнего заседания. Тогда конференция подчеркнула *«возрастающую потребность ... эффективно защищать права уязвимых групп населения, особенно детей и молодёжи, свидетелей, потерпевших, инвалидов, а также социальные и экономические права всего населения в целом. Было выражено мнение, что прокуроры могут играть решающую роль в этом отношении и что растущее участие государства в решении существующих проблем, таких как защита окружающей среды, прав потребителей или здоровья населения, могут привести к расширению функций прокуратуры»*.

Конференция пригласила КСЕП подготовить проект своего заключения о роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы, принимая во внимание отсутствие на тот момент общеевропейских правовых норм и правил, касающихся задач, функций и организации деятельности прокуратур в этой области.

Как я уже говорил ранее, при подготовке заключения КСЕП постарался всесторонне оценить ситуацию в европейских прокурорских системах в отношении задач вне уголовно-правовой сферы.

Проведя такое исследование, в октябре 2008 г. Совет принял свое заключение № 3 (2008) о роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы, в котором призвал государства-члены, в которых органы прокуратуры наделены такими функциями, обеспечить их реализацию в соответствии со следующими принципами:

- разделения властей;
- прокуроры должны проявлять беспристрастность и честность при осуществлении своей деятельности вне уголовно-правовой сферы;
- эти функции выполняются «от имени общества и в публичных интересах», чтобы обеспечить применение закона при соблюдении основных прав и свобод, ЕКПЧ и решений ЕСПЧ и в пределах полномочий, предоставленных прокурорам законом;
- такие полномочия прокуроров должны как можно более четко регулироваться законом;
- недопустимо ненадлежащее вмешательство в деятельность органов прокуратуры;
- при выполнении задач, не связанных с уголовно-правовой сферой, прокуроры должны иметь такие же права и обязанности, как и любая другая сторона, и не должны пользоваться преимущественным положением в судебном производстве (процессуальное равенство сторон);
- действия прокуратуры в интересах общества при защите публичных интересов в не уголовных делах не должны нарушать принципа обязательности вступивших в силу судебных решений (*res judicata*), с некоторыми исключениями, установленными в соответствии с международными обязательствами, включая решения ЕСПЧ;

- в законе должна быть установлена обязанность прокуроров обосновывать свои решения и обеспечивать возможность ознакомления с таким обоснованием заинтересованных физических или юридических лиц;
- должно быть обеспечено право лиц или организаций, участвующих или заинтересованных в рассмотрении гражданско-правовых дел, обжаловать действия или бездействие прокуроров;
- необходимо внимательно следить за развитием практики ЕСПЧ относительно деятельности прокуратуры вне уголовно-правовой сферы, чтобы обеспечить полное соответствие правовой базы для такой деятельности и соответствующей практики применимым решениям.

Кроме того, для выполнения задач вне уголовно-правовой сферы, органам прокуратуры, имеющим такие полномочия, КСЕП рекомендовал:

- в зависимости от количества дел, иметь в своей структуре специальные подразделения или, если это невозможно, специальных прокуроров, а также достаточные и квалифицированные кадровые и финансовые ресурсы;
- установить и развивать, когда это необходимо, сотрудничество с омбудсменом и подобными институтами, занимающимися вопросами защиты прав человека, а также с организациями гражданского общества, включая средства массовой информации;
- издавать циркуляры или руководящие принципы на основе обобщения передового опыта и рекомендаций, направленных на согласование, где это необходимо, внутри каждой системы подходов к деятельности прокуратуры вне уголовно-правовой сферы;
- организовать специальную подготовку прокуроров, выполняющих такие функции;
- обмениваться опытом, в том числе передовыми практиками, законодательными актами и другими нормативными материалами.

На основании этого заключения КСЕП была разработана и принята Рекомендация Комитета Министров Совета Европы 2012(11) «О роли прокуроров вне системы уголовного правосудия», на которой я не буду останавливаться, поскольку ей будет посвящено завтрашнее пленарное заседание конференции.

С принятием в 2008 году соответствующего заключения вопрос о полномочиях прокурора вне уголовно-правовой сферы в деятельности КСЕП не только не был закрыт, но и до настоящего времени продолжает разрабатываться. Соответствующие положения включаются почти в каждое заключение КСЕП.

Так, отношениям судей и прокуроров вне уголовно-правовой сферы посвящен раздел пояснительной записки к Бордосской декларации «О судьях и прокурорах в демократическом обществе», совместно принятой КСЕП и Консультативным советом европейских судей в 2009 г.

В ней, в частности, отмечается: «...Когда прокуроры действуют вне уголовно-правовой сферы, они обязаны учитывать исключительную

компетенцию судьи или суда и следующие принципы, сложившиеся в рамках судебной практики:

- *участие прокуроров в судопроизводстве не должно влиять на независимость судов;*
- *в отношении задач и действий прокуроров вне уголовно-правовой сферы, с одной стороны, должен соблюдаться принцип разделения властей, а, с другой стороны, следует учитывать функции судов по защите прав человека».*

Начиная с Бордосской декларации 2009 г., во многие документы КСЕП по различным вопросам прокурорской деятельности включается положение о том, что определяемые в этих документах принципы прокурорской деятельности применяются *mutatis mutandis* к функциям прокуроров вне уголовно-правовой сферы.

Такие положения содержатся, в частности, в Ереванской декларации КСЕП «О роли прокуратуры при осуществлении правосудия в отношении несовершеннолетних» 2010 г., в заключении КСЕП 2014 г. о роли прокуроров в борьбе с коррупцией и связанными с ней экономическими и финансовыми преступлениями, в заключении 2016 г. по вопросам качества и эффективности работы прокуроров, в том числе, по основным текущим проблемам в борьбе с терроризмом и организованной преступностью, в заключении КСЕП «Об управлении ресурсами прокурорской службы» 2012 г.

В этом заключении КСЕП отдельно констатировал, что *«...потребность в ресурсах становится ещё более очевидной с учётом того, что в ряде стран на прокуроров также возлагаются определённые функции вне уголовно-правовой сферы, в том числе по решению социальных и экологических проблем...Действия органов прокуратуры вне уголовно-правовой сферы, которые в той или иной мере осуществляются в большинстве государств-членов Совета Европы, иногда требуют, помимо прочих процессуальных процедур, проведения криминалистических экспертиз и привлечения специалистов из самых различных областей знаний (например, психологов делах, связанных с семейным правом, бухгалтеров и финансистов, экспертов по процедурам банкротства, химиков и биологов по делам о нарушениях в сфере охраны окружающей среды)...».*

Очень важное заключение № 9 было принято КСЕП в 2014 г. «О европейских нормах и принципах, касающихся прокуроров». Это заключение содержит Римскую хартию и подробную пояснительную записку к ней, в которой отдельный раздел посвящен функциям прокуроров вне уголовно-правовой сферы. В большинстве своем положения этого раздела повторяют соответствующие принципы деятельности прокуроров вне уголовно-правовой сферы, сформулированные в заключении № 3. Вместе с тем, заключение № 9 содержит некоторые важные новеллы, относящиеся, главным образом, к гарантиям соблюдения прав и свобод граждан при осуществлении прокурором таких полномочий.

В пояснительной записке, в частности, указывается, что «...прокуроры реализуют свои полномочия вне уголовно-правовой сферы при соблюдении следующих условий:

- уважение права любого физического или юридического лица на обращение в суд, включая те дела, по которым прокурор является или намеревается стать одной из сторон;
- чёткая регламентация в законе возможности для физических и юридических лиц, участвующих в рассмотрении дела, обжаловать действия прокуроров;
- обеспечение права физических и юридических лиц, участвующих или заинтересованных в гражданских делах, обжаловать действия или бездействие прокуроров».

Пандемия COVID-19 вызвала глобальный кризис в области здравоохранения. Эта беспрецедентная ситуация создала не менее беспрецедентные вызовы перед прокуратурами европейских государств.

В своем заключении о роли прокуроров в чрезвычайных ситуациях, в частности, в условиях пандемии, принятом в конце прошлого года, КСЕП отметил, что «...ограничения, введенные в результате чрезвычайных ситуаций, таких как пандемия, могут затронуть не только гражданские и политические права, защищаемые ЕКПЧ, но и экономические, социальные и культурные права, влекущие за собой возможную дискриминацию в отношении определенных групп, таких как медицинские работники, а также расовых и этнических меньшинств, что приводит к разжиганию ненависти, расизму, ксенофобии...».

Прокуроры столкнулись с проблемой обеспечения того, чтобы меры, принятые в условиях чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения, использовались для защиты людей, а не в качестве предлога для нарушений прав человека, и чтобы новеллы законодательства применялись при строгом уважении этих прав.

КСЕП констатировал, что прокуроры могут контролировать необходимость, соразмерность и адекватность чрезвычайных мер, принимаемых вне уголовно-правовой сферы (например, в области гражданского и административного права).

В частности, при наличии соответствующих полномочий прокуроры должны контролировать соответствие принципам ЕКПЧ и национальному законодательству:

- использование современных технологий для отслеживания контактов инфицированных людей;
- использование, обработку и защиту персональных данных;
- применение санкций за несоблюдение введенных карантинных мер;
- применение ограничительных мер, вызванных чрезвычайной ситуацией, к уязвимым группам населения (пожилым людям, инвалидам, мигрантам, беженцам и др.).

Таким образом, как Вы можете видеть, за 15 лет существования КСЕП, все новые и новые полномочия прокурора вне уголовно-правовой сферы входят в его сферу внимания, отмечаются в его заключениях.

Полагаю, участники конференции поддержат меня в подтверждении целесообразности учета заключений КСЕП в работе национальных прокуратур.

Благодарю за внимание!