

Д О К Л А Д
Генерального прокурора
Российской Федерации
на 8-й Конференции
генеральных прокуроров
стран Европы

*«Роль прокуратуры в защите
прав человека и публичных интересов,
в том числе вне уголовно-правовой сферы»*

г. Санкт-Петербург,
1-3 июля 2008 г.

*Уважаемый господин
Генеральный секретарь!*

*Уважаемые коллеги!
Дамы и господа!*

Искренне рад ещё раз приветствовать Вас в «северной столице России» - Санкт-Петербурге.

Сегодня мы проводим фактически завершающую конференцию по очень важной и актуальной теме - вопросы деятельности прокуратуры вне уголовно-правовой сферы. Она изучалась и обсуждалась нами не раз: на 4-й Конференции генеральных прокуроров стран Европы в Братиславе в 2003 году, затем в Целле (Германия) в 2004 году, в Будапеште в 2005 году, а также в 2006 году в Москве.

Теперь же, как вы знаете, она включена Консультативным советом европейских прокуроров в число приоритетов работы на 2007-2008 гг. с принятием осенью текущего года заключения Консультативного совета, которое будет представлено на рассмотрение Комитету Министров Совета Европы.

В процессе подготовки настоящей конференции в соответствии с ранее принятыми нами рекомендациями был проведен масштабный анализ полномочий прокуроров вне уголовно-правовой сферы стран-участниц Совета Европы.

В этой связи хотел бы поблагодарить коллег, представивших ответы на соответствующий вопросник, и научного консультанта профессора А.Варгу из Венгрии, обобщившего их в докладе, который у вас имеется.

Проведенная аналитическая работа показала, что по нашим подсчетам, более чем в 30-ти из 47-ми государств-членов Совета Европы (то есть более 75%) прокуратура в

том или ином объеме осуществляет функции вне уголовно-правовой сферы, включая гражданское, трудовое, семейное, пенсионное, жилищное, административное и избирательное право.

При этом в подавляющем большинстве из них особое значение имеет защита органами прокуратуры прав лиц, относящихся к социально уязвимым группам населения - таких, как несовершеннолетние, престарелые люди, нетрудоспособные лица, инвалиды, малоимущие граждане и потерпевшие от преступных посягательств. А также то обстоятельство, что прокурорская защита осуществляется бесплатно для лиц, права и интересы которых нарушены, и в сравнительно короткое время, тогда как судебная защита требует привлечения квалифицированных адвокатов (особенно в странах с прецедентным правом), занимает весьма продолжительное время и требует значительных финансовых расходов.

В определенный период в некоторых европейских государствах функции прокуратуры по защите прав человека и публичных интересов вне уголовно-правовой сферы сокращались. Однако впоследствии целый ряд из них был вынужден вернуть прокурорам часть этих функций для более надежной защиты прав граждан. Такое развитие событий, как следует из наших встреч с зарубежными коллегами, имело место, в частности в Венгрии, Словакии, Черногории и Чехии.

Нигде в мире, в т.ч. в Европе, нет единых правовых стандартов, касающихся задач, функций и организации прокуратуры. Вместе с тем, во всех правовых системах она призвана быть инструментом защиты прав человека, обеспечения законности и верховенства закона, укрепления правового государства.

Разнообразие функций прокуратуры, в том числе вне уголовно-правовой сферы, обусловлено национальными правовыми и историческими традициями. Каждое государство имеет суверенное право самостоятельно определять институциональные и правовые механизмы реализации своих функций по защите прав человека и публичных интересов при соблюдении принципов правового государства и принятых международных обязательств.

В этом и проявляется единство «большой Европы» - в многообразии ее правовых систем, базирующихся на положениях Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод с учетом практики Европейского суда по правам человека.

Как показывает проведенный анализ, прокуроры, наделенные функциями вне уголовно-правовой сферы, осуществляют свою деятельность практически на единых принципах, свойственных органам прокуратуры вообще.

Они действуют в интересах человека, общества и государства для обеспечения исполнения закона и в пределах предоставленных им полномочий, при этом обеспечивается соблюдение принципов разделения властей и невмешательства в их деятельность.

Тем не менее, всем заинтересованным лицам гарантируется право на судебное обжалование любого действия (бездействия) прокурора.

Его участие в судебной стадии гражданского, арбитражного и административного судопроизводства в интересах человека, общества и государства имеет целью способствовать вынесению судом законного, обоснованного и справедливого решения.

При этом обеспечивается равенство прав и обязанностей прокурора и других участников судопроизводства.

Полагаем, что участники Конференции, помимо уже предоставленной информации, поделятся имеющимся у них опытом реализации полномочий вне уголовно-правовой сферы, с тем, чтобы мы могли использовать его для совершенствования нашей правозащитной деятельности в своих государствах.

Думаю, что и представители тех государств, в которых органы прокуратуры не обладают такими функциями, могли бы присмотреться к этому опыту, имея в виду, что механизмы защиты прав и свобод человека нуждаются в совершенствовании в любом государстве.

А теперь позвольте несколько слов об опыте деятельности российской прокуратуры вне уголовно-правовой сферы.

Исторически прокуратура России всегда была многофункциональным органом и никогда не была замкнута только в уголовно-правовой области. В отечественной традиции прокурор является не только и не столько обвинителем, его социальное предназначение шире – он «государственный поверенный в делах законности».

После создания Российской Федерации российский законодатель по-новому подошел к организации прокурорского надзора. «Ядром» прокурорской деятельности стала ее правозащитная функция - **защита прав и свобод человека и гражданина**. Сохранена и такая важнейшая функция, как защита средствами прокурорского надзора охраняемых законом интересов общества и государства.

В Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» включена самостоятельная глава «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина», и та-

ким образом правозащитная деятельность органов прокуратуры получила прямое и четкое законодательное оформление.

Обеспечение конституционных прав и свобод человека теперь является универсальной задачей, решаемой на всех направлениях их многогранной деятельности.

Как показывают результаты надзорной практики, эффективность правозащитной деятельности прокуроров ежегодно возрастает. Только в прошлом году ими восстановлены права свыше одного миллиона трехсот тысяч граждан. К административной и дисциплинарной ответственности привлечено свыше 160 тыс. лиц, допустивших такие нарушения, по инициативе прокуроров возбуждено 4,5 тыс. уголовных дел.

В коротком выступлении, безусловно, не возможно раскрыть всю многогранную деятельность органов прокуратуры по защите прав и интересов граждан. Но я постараюсь хотя бы в телеграфном ключе представить вам основные ее направления.

Наиболее востребованным остается **надзор за соблюдением социальных и трудовых прав граждан.**

Благодаря усилиям власти количество нарушений в этой сфере за последние годы весьма заметно сократилось. Но они по-прежнему многогранны и касаются важнейших прав граждан: на жизнь, безопасность, трудовую занятость, медицинское обеспечение, свободу передвижения и защиту от бедности.

В 2007 году прокурорам свыше семисот тысяч раз приходилось принимать меры реагирования на нарушения в этой сфере. Только к административной ответственности привлечено более 20 тысяч руководителей предприятий, из них около 600 дисквалифицировано.

В интересах граждан прокурорами за истекший год в суды направлено более 300 тысяч исков. В отношении наиболее нерадивых работодателей возбуждено около 400 уголовных дел по фактам невыплаты заработной платы, большинство которых направлено в суд.

Соблюдение прав и законных интересов несовершеннолетних всегда оставалось в центре внимания прокуроров.

Главной своей целью в этом вопросе мы видим, прежде всего, профилактику и предотвращение возможных нарушений. В этой связи обеспечение соблюдения условий содержания, воспитания и обучения детей-сирот в учреждениях образования, социальной защиты и здравоохранения, защита их личных, жилищных и имущественных прав остаются одним из приоритетов прокурорской деятельности.

Как правозащитную функцию мы рассматриваем и надзор за соблюдением законодательства об охране окружающей среды и законодательства о защите населения от чрезвычайных ситуаций. Ведь любое нарушение в этой сфере способно причинить вред сразу значительному количеству людей.

Анализ состояния законности за последние годы свидетельствует о том, что накопленный прокурорами опыт выявления экологических правонарушений и реагирования на чрезвычайные ситуации позволяет эффективно влиять на ситуацию с соблюдением прав граждан на благоприятную окружающую среду, пожарную безопасность и защиту от стихийных бедствий.

Главным своим ресурсом мы считаем и прокурорами активно используется предоставленное Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации право на обращение в суды с заявлениями в защиту социальных прав граждан.

В рамках гражданского процесса прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

В целом по Российской Федерации прокурорами ежегодно предъявляется в суды более 800 тыс. исков. Половина таких заявлений - в интересах наиболее социально незащищенных категорий граждан (пенсионеры, несовершеннолетние, инвалиды, ветераны войн и труда).

Несомненно, суды играют и должны играть важную роль в решении вопросов защиты прав и свобод человека и гражданина. Однако следует отдавать себе отчет в том, что суд не может быть единственным средством такой защиты. Необходимо, чтобы эту задачу решало как можно большее количество различных органов и должностных лиц. У людей должно быть право выбора механизма защиты своих интересов, и российское законодательство такое право предоставляет.

Ведь как показывает практика, число обращений в прокуратуру ежегодно превышает в несколько раз число заявлений о защите прав и свобод, направляемых в суд.

Работа с обращениями населения является одним из ключевых звеньев правозащитной деятельности органов прокуратуры. Только в 2007 году прокурорами разрешено свыше одного миллиона четырехсот тысяч обращений. Более 1 млн. человек принято прокурорами на личном

приеме. Ежегодное увеличение количества заявлений, поступающих от граждан, прямо свидетельствует о росте доверия в обществе к прокуратуре. Люди видят в ней реальный способ защиты своих прав.

Но прокуратура способна не только защитить законные интересы и права одного или нескольких граждан. Не менее важно то, что она способна 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 и обеспечения прав и свобод больших групп граждан либо неограниченного круга лиц.

Прокуроры субъектов Российской Федерации на постоянной основе проводят работу по приведению законодательства субъектов Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Ее масштабы можно проиллюстрировать следующими цифрами: только за прошедший год в соответствии с федеральным законодательством приведено более 2 тыс. региональных и 115 тыс. муниципальных нормативных актов, за многими из которых стоят восстановленные интересы миллионов россиян.

Очевидно, что без правового воздействия прокуроров устранение нарушений законов значительно осложнилось бы, а для граждан - доступ к государственной защите был бы в серьезной степени затруднен.

Однако этим не исчерпывается участие органов прокуратуры в совершенствовании нормативно-

правовой базы защиты прав граждан, законотворческой деятельности и правоприменительной практики.

Не входя ни в одну из традиционных ветвей власти, российская прокуратура в силу своего уникального положения в системе государственных институтов, независимости и единства, подотчетности высшим органам Российской Федерации, способна наиболее оперативно и эффективно защищать права и свободы граждан.

В России прокурор как никто другой, обладает всей полнотой информации о складывающейся правоприменительной практике фактически по всем отраслям законодательства, способен полноценно оценить состояние законодательной базы: ее эффективность, соответствие современным реалиям, недостатки и пробелы. Это дает возможность путем своевременного информирования органов государственной власти о возникающих проблемах уже на самой ранней стадии упреждать возникновение негативных тенденций и тем самым защищать интересы граждан.

Поэтому мониторинг правоприменительной практики и участие прокуроров в законотворческой деятельности органов, обладающих правом законодательной инициативы, стали одними из базисных направлений прокурорской деятельности.

Генеральный прокурор ежегодно представляет Президенту России и палатам Федерального Собрания Российской Федерации доклад о состоянии законности и правопорядка в стране и о проделанной работе по их укреплению. Этот документ содержит специальный раздел, посвященный анализу состояния законности в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Он включает в себя не только информацию о мероприятиях, осуществленных органами прокуратуры за истекший год, но и предлагает конкретные пути со-

вершенствования правоприменительной деятельности, усиления правовой защиты прав и свобод граждан.

Сотрудники Генеральной прокуратуры России принимают активное участие в парламентских слушаниях, в работе комитетов и комиссий палат Федерального Собрания - Государственной Думы и Совета Федерации. В прокуратурах субъектов Российской Федерации также развернута работа, связанная с участием в законотворческой деятельности.

Мы активно взаимодействуем с Общественной палатой Российской Федерации, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, наши материалы эффективно используют для совершенствования своей деятельности федеральные органы законодательной и исполнительной власти.

Осуществляя системный мониторинг как правоприменительной практики, так и правотворческой деятельности, прокуроры имеют полную картину складывающихся в стране правоотношений. Это позволяет не только незамедлительно реагировать на выявляемые нарушения, но и работать на упреждение, не допуская возникновения ситуаций, препятствующих реализации прав и свобод граждан.

* * *

Как видите, прокуратура в рамках своей компетенции действует по весьма широкому кругу общественных отношений, защищая, прежде всего, интересы конкретного человека.

Мы намерены и дальше укреплять правозащитную функцию российской прокуратуры.

И в заключение.

На наш взгляд, перед всеми государствами Европы стоит необходимость максимального использования право-защитного потенциала всех государственных органов, включая прокуратуру. Успешная реализация этой задачи может быть достигнута не путем ослабления одних право-защитных звеньев и механизмов государства за счет усиления других, а путем их синхронного совершенствования. Все они имеют одну цель - защищать права и свободы человека и гражданина, интересы общества и государства.

Думаю, что заключение Консультативного совета европейских прокуроров должно содержать пожелание о подготовке рекомендации Комитета министров Совета Европы государствам – членам о роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы подобно рекомендации, касающейся деятельности прокуратуры в системе уголовного правосудия.

Уважаемые коллеги !

Затронутые в моем выступлении вопросы, конечно, не исчерпывают всей рассматриваемой темы. Уверен, что в предстоящих дискуссиях будут обозначены и другие вопросы деятельности прокуратуры вне уголовно-правовой сферы.

Благодарю за внимание и приглашаю вас поделиться национальным опытом и своим видением различных аспектов обсуждаемой темы.