

Recommendation on the role of public prosecutors outside the criminal justice system

Unofficial translation into Russian

Recommandation sur le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale

Traduction non-officielle en russe

Рекомендация о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия

© Council of Europe, original English and French versions

Text originated by, and used with the permission of, the Council of Europe. This unofficial translation is published by arrangement with the Council of Europe, but under the sole responsibility of the translator.

* * * * *

© Conseil de l'Europe, versions originales en anglais et français

Le texte original provient du Conseil de l'Europe et est utilisé avec l'accord de celui-ci. Cette traduction est réalisée avec l'autorisation du Conseil de l'Europe mais sous l'unique responsabilité du traducteur.

КОМИТЕТ МИНИСТРОВ СОВЕТА ЕВРОПЫ

РЕКОМЕНДАЦИЯ КОМИТЕТА МИНИСТРОВ СОВЕТА ЕВРОПЫ ГОСУДАРСТВАМ-ЧЛЕНАМ № CM/REC (2012)11

О роли прокуроров вне системы уголовного правосудия

(принята Комитетом министров Совета Европы на 1151-м заседании представителей министров 19 сентября 2012 г.)

Комитет министров Совета Европы (далее – Комитет министров) в соответствии со статьей 15.b Устава Совета Европы,

осознавая, что целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами, *inter alia*, в целях обеспечения гарантий и реализации идеалов и принципов, которые являются их общим наследием,

напоминая, что каждый член Совета Европы признал принцип верховенства права и осуществления всеми лицами, находящимися под его юрисдикцией, прав человека, закрепленных в Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ETS № 5),

осознавая, что во многих государствах – членах Совета Европы в силу их правовых традиций прокуратура также выполняет некоторые функции вне системы уголовного правосудия и что такие функции существенно отличаются в разных внутригосударственных правовых системах,

отмечая, в частности, что в различных внутригосударственных правовых системах такие функции могут включать в себя представление общих или публичных интересов, оказание правовой поддержки частным лицам в защите их прав человека и основных свобод, представление интересов государства в судах, осуществление надзора за государственными органами и иными организациями, а также консультативные функции для судов; отмечая, кроме того, что характер таких функций может отличаться в сферах публичного и частного права,

принимая во внимание соответствующую прецедентную практику Европейского Суда по правам человека, особенно в области принципов справедливого судебного разбирательства,

принимая во внимание Рекомендацию Комитета министров Совета Европы государствам-членам Rec(2000)19 «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия»,

учитывая Заключение Консультативного совета европейских прокуроров (далее – КСЕП) № 3(2008) «О роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы», а также выводы Конференций генеральных прокуроров

стран Европы, проходивших в г. Будапеште (29–31 мая 2005 г.) и г. Санкт-Петербурге (2–3 июля 2008 г.),

напоминая о принципах, изложенных в Совместном заключении Консультативного совета европейских судей (далее – КСЕС) и КСЕП «Об отношениях между судьями и прокурорами в демократическом обществе» (Декларация Бордо) от 18 ноября 2009 г. и, в частности, об их применении к прокурорам, которые выполняют некоторые функции вне уголовно-правовой сферы,

принимая во внимание доклад Европейской комиссии за демократию через право (далее – Венецианская комиссия) 2010 года «О европейских стандартах независимости судебной системы (часть II. Прокуратура)» и различные мнения Венецианской комиссии по данному вопросу,

отмечая отсутствие единых международных правовых стандартов, касающихся задач, функций и организации органов прокуратуры вне системы уголовного правосудия,

будучи убежденным вследствие этого в необходимости разработать единые принципы для государств-членов Совета Европы относительно роли прокуратуры вне системы уголовного правосудия,

рекомендует, чтобы, в случаях если органы прокуратуры выполняют какие-либо функции вне системы уголовного правосудия, власти государств – членов Совета Европы приняли все необходимые и надлежащие меры, гарантирующие, что такие функции осуществляются с особым учетом защиты прав человека и основных свобод и в полном соответствии с принципом верховенства права, в частности, с учетом права на справедливое судебное разбирательство, и чтобы власти государств – членов Совета Европы в указанных целях в полной мере учитывали принципы, изложенные в Приложении к настоящей Рекомендации.

Приложение к Рекомендации № CM/Rec(2012)11

A. Сфера применения

1. Настоящая Рекомендация и принципы, изложенные в настоящем Приложении, применяются во всех случаях, когда внутригосударственная правовая система предусматривает выполнение прокурорами некоторых функций вне системы уголовного правосудия.

B. Задача прокуроров

2. Если внутригосударственная правовая система наделяет прокуроров функциями и полномочиями вне системы уголовного правосудия, их задача

должна состоять в представлении общих или публичных интересов, защите прав человека и основных свобод и в укреплении верховенства права.

С. Общие принципы

3. Функции и полномочия прокуроров вне системы уголовного правосудия во всех случаях должны быть предусмотрены законом и четко определены во избежание какой-либо неясности.

4. Как и в уголовно-правовой сфере, прокуроры должны осуществлять свои функции и полномочия вне системы уголовного правосудия в полном соответствии с принципами законности, объективности, справедливости и беспристрастности.

5. Рекомендация Комитета министров Совета Европы государствам-членам № Rec(2000)19 «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» применяется, *mutatis mutandis*, к прокурорам, наделенным функциями и полномочиями вне системы уголовного правосудия, в той части, в которой она касается: – гарантий для прокуроров при выполнении ими своих функций; – их отношения с исполнительной, законодательной и судебной ветвями власти; и – их обязанностей и ответственности по отношению к частным лицам.

6. Органы прокуратуры должны выработать такой подход к своей работе, который будет максимально прозрачным и открытым, насколько это возможно, при полном соблюдении обязанности по обеспечению конфиденциальности.

7. Поведение прокуроров должно регулироваться надлежащими кодексами этики.

8. Органы прокуратуры должны иметь в своем распоряжении все необходимые финансовые и кадровые ресурсы, а также возможность проходить надлежащую подготовку, чтобы должным образом осуществлять свои функции вне системы уголовного правосудия.

9. В целях гармонизации политики и практики различных национальных юрисдикций органы прокуратуры могут рассмотреть возможность распространения среди соответствующих прокуроров руководящих принципов и информации о передовых практиках вне системы уголовного правосудия.

Д. Принципы, применимые к конкретным функциям и полномочиям прокуроров вне системы уголовного правосудия

В отношении доступа общественности к правосудию и средствам правовой защиты

10. Круг полномочий прокурора вне системы уголовного правосудия не должен ограничивать право любого физического или юридического лица подавать иск или выступать в качестве ответчика в целях защиты своих интересов в независимом и беспристрастном суде даже в тех случаях, когда прокурор является или намеревается стать стороной соответствующего производства.

11. Если прокурор вправе принимать решение, затрагивающее права и обязательства физических или юридических лиц, такие полномочия должны быть строго ограничены, определены законом и не должны ущемлять право сторон обжаловать соответствующее решение по вопросам права или факта в независимом и беспристрастном суде. Прокурор должен действовать независимо от каких-либо иных властей, и его решения должны быть обоснованы и доведены до сведения заинтересованных лиц.

В отношении судебных производств, по которым прокурор выступает в качестве основной стороны

12. Полномочия прокурора возбуждать судебное производство или выступать в качестве ответчика не должны умалять принцип равноправия сторон в судебном процессе.

13. Прокурор не должен воздерживаться от представления доказательств, имеющих значение для предмета спора.

14. Полномочия по проведению предварительного расследования должны быть предусмотрены законом. Осуществление таких полномочий должно быть соразмерным и не должно предоставлять прокурору неоправданного преимущества.

15. Если прокурор представляет интересы частного лица, такому лицу должно быть предоставлено право стать стороной судебного производства. Это не должно препятствовать прокурору оставаться стороной судебного производства, если дело затрагивает общие или публичные интересы.

16. Права прокурора обжаловать или иным образом добиваться пересмотра судебного решения вышестоящим судом не должны отличаться от прав, предоставленных другим сторонам судебного производства, и в отношении них должны применяться те же условия, включая сроки обжалования.

В отношении судебных производств, в которые прокурор вступает в качестве стороны

17. Прокурор или суд должны проинформировать стороны производства о решении прокурора вступить в процесс.

18. Если прокурор представляет письменное заключение до проведения судебного слушания, такое заключение должно быть предоставлено всем сторонам для ознакомления в достаточный срок. В противном случае слушание дела может быть отложено.

19. Стороны производства должны иметь возможность представить свои комментарии в связи с заключением прокурора и выдвинуть возражения.

20. Прокурор не должен участвовать в совещании суда или создавать впечатление такого участия.

21. Принципы, изложенные в пункте 16, применяются к настоящему подразделу.

В отношении принципов правовой определенности и res judicata

22. В целях соблюдения принципов правовой определенности и res judicata основания, по которым прокурор может добиваться пересмотра вступившего в законную силу решения суда, должны быть ограничены исключительными случаями, а пересмотр должен осуществляться в разумный срок. За исключением случаев, когда пересмотр не касается прав и обязательств сторон, как они изложены в пересматриваемом судебном решении, следует уведомить стороны первоначального производства о пересмотре и, если они того пожелают, предоставить им возможность вступить в процесс.

Е. Роль прокуроров в качестве надзорных органов

23. Если прокуроры выполняют надзорные функции в отношении общегосударственных, региональных и местных органов власти, а также в отношении иных юридических лиц, в целях обеспечения их надлежащего функционирования в соответствии с законодательством они должны осуществлять свои полномочия независимо, прозрачно и в полном соответствии с принципом верховенства права.

24. Что касается частных юридических лиц, прокуроры должны иметь возможность осуществлять свои надзорные функции только при наличии достаточных и объективных оснований полагать, что соответствующее частное юридическое лицо нарушает свои установленные законом обязательства, в том числе обязательства, вытекающие из применения международных договоров в области прав человека.

25. Органы государственной власти или иные юридические лица, в отношении которых прокурор совершает те или иные действия в соответствии с пунктами 23 и 24, должны иметь право давать объяснения и оспаривать такие действия в суде.

Ф. Сотрудничество на национальном и международном уровнях

26. Выполняя свои задачи, органы прокуратуры должны установить и, если это целесообразно, развивать сотрудничество или контакты с уполномоченными по правам человека или аналогичными институтами, иными общегосударственными, региональными и местными органами власти, а также с представителями гражданского общества, включая неправительственные организации.

27. Необходимо поддерживать международное сотрудничество между органами прокуратуры, которые выполняют схожие функции вне системы уголовного правосудия, а также оказание взаимной практической помощи как в рамках соответствующих международных договоров, так и за пределами таких договоров.

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

Введение

1. Совет Европы играет важную роль в обеспечении международного признания работы прокуратуры в государствах, которые входят в его состав. Рекомендацию государствам – членам Совета Европы Rec(2000)19 «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия», принятую Комитетом министров Совета Европы 6 октября 2000 г., многие считают важнейшей вехой в этом процессе, поскольку она устанавливает ряд адресованных властям государств-участников руководящих принципов по вопросам организации прокуратуры и выполнения прокурорами своих функций, особенно в их отношениях с органами исполнительной, законодательной, судебной власти и полицией. Кроме того, 13 июля 2005 г. Комитет министров Совета Европы создал Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), поручив ему готовить заключения по вопросам, касающимся прокуратуры, и содействовать эффективному выполнению рекомендации Rec(2000)19.

2. Однако, хотя в основном деятельность прокуратуры в государствах – членах Совета Европы осуществляется в уголовно-правовой сфере и в рамках выполнения уголовно-правовых функций, во многих государствах-участниках прокуратура играет роль и вне системы уголовного правосудия. Эта роль в большей или меньшей степени зависит от особенностей правовой системы в каждом государстве-участнике. В настоящей Рекомендации не устанавливаются конкретные полномочия вне системы уголовного правосудия, которыми следует или не следует наделять прокуроров, а предусматривается ряд руководящих принципов, касающихся их роли вне

системы уголовного правосудия, в частности, в таких областях, как гражданское и административное право.

3. Эти две рекомендации, вместе взятые, направлены на то, чтобы предусмотреть исчерпывающий перечень принципов, определяющих статус, полномочия и практическую деятельность прокуратуры во всех отраслях права в современном демократическом государстве. Независимо от характера обязанностей (в области уголовного, гражданского, административного права или других отраслей) она обязывает прокуроров исполнять их в полном соответствии с принципом верховенства права, правами человека и другими основными принципами любого демократического общества.

Каковы полномочия прокуроров вне системы уголовного правосудия и насколько они обширны?

4. Еще в большей степени, чем в области уголовно-правовых полномочий, понимание особенностей применения принципов к полномочиям прокуратуры вне системы уголовного правосудия требует учитывать различия между государствами-участниками и их правовыми системами. Очевидно, что некоторые государства-участники ограничивают роль прокуратуры исключительно сферой уголовного права, так как у нее нет четко определенных полномочий, а объем этих полномочий в разных странах существенно различается. Кроме того, сравнительно-правовой анализ осложняется различным статусом прокуратуры в государствах-участниках. В частности, существуют различия в понятии и роли прокурора и генерального атторнея в странах англосаксонской правовой системы, *ministère public* в странах, чья правовая система устроена по образцу французской, и прокуратуры, наделенной разнообразными функциями, в правовых системах стран Восточной Европы, в частности Российской Федерации, Украины и Республики Молдова.

5. Полезный анализ приведен в отчете 2008 года, подготовленном по просьбе КСЕСП Совета Европы. Этот анализ опирается на ответы на вопросы анкеты, предоставленные 43 государствами-участниками в 2007 году¹. Доклад показывает различия между правовыми системами, выделяя те государства-участники, в которых прокуратура:

«– не наделена полномочиями вне области уголовного права либо

– наделена только несколькими не важными или специальными гражданско-правовыми полномочиями либо

¹ См. Role of the Public Prosecution Service outside the field of Criminal Justice. Dr. András Zs. Varga (документ CCPE Bu (2008)4 rev).

– наделена гражданско-правовыми и административно-правовыми полномочиями по возбуждению дел в суде либо

– наделена дополнительными судебными административно-правовыми полномочиями помимо гражданско-правовых и административно-правовых полномочий по возбуждению дел в суде».

6. Гражданско-правовыми полномочиями, которые осуществляются путем возбуждения дел в суде, наделена прокуратура более чем в половине государств-участников, относящихся к французской и немецкой правовой семье. В некоторых случаях, однако, эти полномочия ограничены. Полномочия прокуратуры по надзору за административными органами власти и другими юридическими лицами являются устоявшейся особенностью прокуратуры в восточноевропейском понимании этого слова и тех государств-участников, где есть такой орган, хотя и не только их. В целом в системах общего права и скандинавских стран прокуратура не наделена полномочиями вне сферы уголовного права. Те функции, которые она могла бы иметь вне системы уголовного правосудия, выполняют другие специализированные органы, например, уполномоченные по правам человека.

7. В порядке иллюстрации гражданско-правовые функции прокуратуры обычно включают в себя подтверждение и расторжение браков, защиту детей и совершеннолетних лиц, признанных недееспособными, регистрацию и роспуск объединений и учреждений. В области торгового права в задачи прокуратуры входит регистрация коммерческих органов, банкротства, несостоятельности и ликвидации компаний. В правовых системах, наделяющих прокуратуру функциями в области трудового права, эти функции касаются, в частности, представления работников в суде. Еще одна категория задач прокуратуры касается правового контроля органов государственного управления и других юридических лиц с точки зрения обеспечения соответствия закону их деятельности. К ним относится возможность обжаловать или иным образом оспаривать решения различных административных органов и проверять соответствие положений внутреннего законодательства конституции страны путем обращения в конституционный или верховный суд. В целом прокуратура наделяется этими полномочиями в общественных интересах и для защиты прав человека. Как правило, они осуществляются в судебном порядке.

Источники

8. Настоящая рекомендация опирается на ряд источников. К их числу относится Европейская конвенция по правам человека (см. ниже) и упомянутая выше Рекомендация Rec(2000)19. Еще одним важным источником являются результаты работы КСЕП и Конференций генеральных прокуроров

стран Европы, предшествовавших Комитету, в частности Заключение КСЕП № 3(2008) «О роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы», Заключение КСЕП № 4(2009) «О взаимоотношениях судей и прокуроров»³ и Заключение КСЕП № 5(2010) «О роли прокуратуры при осуществлении правосудия в отношении несовершеннолетних» (Ереванская декларация). Кроме того, учитывалась Рекомендация Парламентской ассамблеи Совета Европы № 1604(2003) «О роли прокуратуры в демократическом обществе, основанном на верховенстве права» и доклад Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) «О европейских стандартах независимости судебной системы (часть II. Прокуратура)» 2010 года.

9. Несмотря на то что прецедентной практики Европейского Суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) по этим вопросам не очень много, ее устоявшиеся общие принципы, особенно те, которые касаются права на справедливое судебное разбирательство, должны служить государствам-участникам ориентиром при выработке правовых стандартов организации прокуратуры и правил вступления прокуроров в процесс. Были приняты во внимание, *inter alia*, следующие постановления и решения ЕСПЧ (в хронологическом порядке): Постановление Европейского Суда по делу «Лобу Машаду против Португалии» (*Lobo Machado v. Portugal*) от 20 февраля 1996 г., Постановление Европейского Суда по делу «Вермёлен против Бельгии» (*Vermeulen v. Belgium*) от 20 февраля 1996 г., Постановление Европейского Суда по делу «К.Д.В. против Нидерландов» (*K.D.V. v. Netherlands*) от 27 марта 1998 г., Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Брумэреску против Румынии» (*Brumărescu v. Romania*) от 28 октября 1999 г., Решение Европейского Суда по делу «Йилдирим против Австрии» (*Yildirim v. Austria*) от 19 октября 1999 г., Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кресс против Франции» (*Kress v. France*) от 7 июня 2001 г., Решение Европейского Суда по делу «Бланко Кальехас против Испании» (*Blanco Callejas v. Spain*) от 18 июня 2002 г., Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Гёч против Турции» (*Göç v. Turkey*) от 11 июля 2002 г., Постановление Европейского Суда по делу «Асито против Республики Молдова» (*Asito v. Moldova*) от 8 ноября 2005 г., Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Мартини против Франции» (*Martinie v. France*) от 12 апреля 2006 г., Постановление Европейского Суда по делу «Станкевич против Польши» (*Stankiewicz v. Poland*) от 6 апреля 2008 г., Постановление Европейского Суда по делу «Паулик против Словакии» (*Paulík v. Slovakia*) от 10 октября 2006 г., Постановление Европейского Суда по делу «Грегориу де Андраде против Португалии» (*Gregório de Andrade v. Portugal*) от 14 ноября 2006 г., Постановление Европейского Суда по делу «Бацанина против Российской Федерации» (*Batsanina v. Russia*) от 26 мая 2009 г., Постановление Европейского Суда по делу «Королев против Российской

Федерации (№ 2)» (Korolev v. Russia) (№ 2) от 1 апреля 2010 г., Постановление Европейского Суда по делу «Эверт против Люксембурга» (Ewert v. Luxembourg) от 22 июля 2010 г., а также Решение Европейского Суда по делу «Молдован Костикэ и другие против Румынии» (Moldovan Costică and Others v. Romania) от 15 февраля 2011 г. См. также другие постановления и решения Европейского Суда, упомянутые ниже в комментариях к отдельным пунктам Рекомендации.

Структура Рекомендации

10. Подробные принципы, изложенные в приложении к Рекомендации, объединены в четыре раздела: общие принципы; принципы, относящиеся к отдельным обязанностям и полномочиям прокуроров вне системы уголовного правосудия; принципы, касающиеся роли прокуроров как надзорного органа; и сотрудничество на внутригосударственном и международном уровне.

Опубликование и распространение

11. Государствам-участникам предлагается принять меры по распространению настоящей Рекомендации и пояснительной записки к ней. Кроме того, для того чтобы облегчить оценку последствий, к которым эта рекомендация приводит на внутригосударственном уровне, и обеспечить последующее выполнение ее положений, они, возможно, захотят установить контрольные признаки и другие отчетные механизмы.

Комментарии к отдельным пунктам Приложения к Рекомендации

Предварительные замечания

12. Резолютивная часть Рекомендации призывает государств-участников в полной мере учитывать изложенные в Приложении принципы с целью, чтобы там, где прокуратура играет роль вне системы уголовного правосудия, такая роль осуществлялась в полном соответствии с принципом верховенства права. Рекомендация не обязывает государства-участников наделять прокуроров какими-либо функциями вне сферы уголовного права.

13. Поскольку Рекомендация не является юридически обязательной, фразы, которые в иных обстоятельствах могли бы считаться неким обязательством, возложенным на государства – члены Совета Европы, на самом деле нужно полагать указаниями на то, как им следует претворять в жизнь соответствующие принципы.

14. В тексте рекомендации на английском языке слово «лицо» относится и к физическим, и к юридическим лицам, являясь переводом французского

термина «*justiciable*». Далее во французском тексте рекомендации термин «*ministère public*» практически везде используется для обозначения и прокуратуры и отдельных прокуроров, тогда как в английском тексте сохраняется различие в использовании этих двух терминов в зависимости от контекста.

Сфера применения

Пункт 1

15. Государства – члены Совета Европы могут поручать осуществление задач и функций, аналогичных тем, о которых говорится в настоящей Рекомендации, не прокуратуре, а другим органам (например, уполномоченным по правам человека), однако положения Рекомендации применяются только к прокурорам и к прокуратуре.

Миссия прокуратуры

Пункт 2

16. Обзор функций, выполняемых прокуратурой в странах – членах Совета Европы (см. выше пункты 4–7), указывает на их значительное многообразие и сложность их объединения в четкие и точные категории. Однако у органов прокуратуры есть много общих особенностей. Общеизвестно, что вне системы уголовного правосудия прокуроры могут принимать решения по вопросу о начале или о продолжении производства по делу, содействовать обращению в суд, подавать или поддерживать жалобы на судебные решения.

17. В некоторых правовых системах прокуратура также вправе, *inter alia*, поддерживать верховенство права, защищать права и свободы человека, защищать имущество и интересы государства, защищать общие или общественные интересы, способствовать упорядочиванию судебной практики и выполнять надзорные функции. В некоторых государствах-участниках (например, в Бельгии и во Франции) от прокуратуры требуется в рамках ее роли по защите общественных или общих интересов обеспечивать защиту интересов лиц, находящихся в особенно уязвимом положении.

18. Следует отметить, что в Рекомендации ничего не говорится о задачах и функциях, осуществление которых может быть поручено прокуратуре. Государства-участники в рамках своей свободы усмотрения самостоятельно определяют миссию прокуратуры вне системы уголовного правосудия. Однако какой бы эта миссия ни была, она всегда должна осуществляться в

соответствии с принципом верховенства права таким образом, чтобы не противоречить защите прав человека и основных свобод.

Общие принципы

Пункт 3

19. Этот принцип соответствует прецедентной практике Европейского Суда. Источником задач и полномочий прокуратуры должен быть закон, обладающий такими характеристиками, как доступность, четкость, точность и определенность. Из этого следует, что в правовых системах государств-участников нужно признавать недействительным любой акт, которым определяются задачи и полномочия прокуроров вне сферы уголовного права, если он не является законом.

Пункт 4

20. В пункте 4 Рекомендации устанавливаются принципы (законность, объективность, справедливость, беспристрастность), которые применяются к прокурорам, наделенным правами и обязанностями вне сферы уголовного права. Однако в этом контексте понятие беспристрастности требует некоторых пояснений. Здесь речь идет о ситуациях, когда прокурор подает в суд иск в защиту позиции, отвечающей общественным интересам, и этот иск соответствует также интересам одного или нескольких участников разбирательства. Для целей настоящей Рекомендации под судом понимаются все независимые и беспристрастные органы по смыслу прецедентной практики ЕСПЧ (см. Решение Европейского Суда по делу «Гривз против Соединенного Королевства» (*Grieves v. United Kingdom*) от 16 декабря 2003 г., §§ 69–73).

21. Беспристрастность судов, по мнению Европейского Суда, играет важнейшую роль в обеспечении верховенства права (см. Решение Европейского Суда по делу «Декур против Бельгии» (*Decourt v. Belgium*) от 17 января 1970 г., § 31). Нужно делать всё, чтобы не допустить конфликта интересов. Если, несмотря на все меры предосторожности, конфликта избежать не удалось, его следует разрешить с учетом прецедентной практики ЕСПЧ о неделимости прокуратуры.

22. Вне сферы уголовного права необходимо, однако, уточнить общий принцип беспристрастности прокуроров, который является столь же строгим, как и для судей, и требует применения тех же гарантий^б. Так, в некоторых правовых системах прокуроры должны в рамках производства по уголовному делу предъявлять к подсудимым иски о возмещении ущерба, чтобы компенсировать потерпевшим возможный сопутствующий ущерб от преступления, в совершении которого подсудимый был признан виновным,

или подавать иски об установлении отца или матери ребенка. В таких случаях прокурор должен быть беспристрастен в том, что касается оснований обращения в суд.

Пункт 5

23. Пункт 5 напоминает государствам-участникам о том, что Рекомендация Rec(2000)19 является важнейшим источником принципов, которые должны направлять поведение и деятельность прокуроров как в системе уголовного правосудия, так и вне ее. Этот пункт обращает внимание на те принципы из Рекомендации Rec(2000)19, которые должны *mutatis mutandis*, то есть соответствующим образом, применяться к поведению и деятельности прокуроров вне системы уголовного правосудия, а именно принципы, касающиеся предоставляемых им гарантий, их отношений с государством (с органами исполнительной, законодательной и судебной власти) и их обязанностей.

Гарантии, которые следует предоставлять прокурорам при осуществлении их функций

24. Этому вопросу посвящены пункты 4–7, 9 и 10 Рекомендации Rec(2000)19. Если коротко, они требуют от государств-участников принимать эффективные меры по обеспечению того, чтобы прокуроры могли выполнять свои профессиональные обязанности в нормальных правовых и организационных условиях, располагая при этом достаточными ресурсами (пункт 4). Тезисное описание указанных пунктов приводится ниже.

Назначение прокуроров на должность, повышение их по службе и перевод на другую работу

- i. Назначение прокуроров на должность, повышение их по службе и перевод на другую работу должны осуществляться с соблюдением принципов справедливости и беспристрастности. Повышение и перемещение по службе должны определяться известными и объективными критериями и служебной необходимостью (подпункты «а», «b» и «с» пункта 5).

Условия службы

- ii. Оплата труда прокуроров, продолжительность их пребывания в должности и право на пенсию должны соответствовать важности выполняемой ими роли (подпункт «d» пункта 5).
- iii. Привлечение прокуроров к дисциплинарной ответственности регулируется законом и подлежит контролю со стороны независимого и беспристрастного органа. У них должна быть

удовлетворительная возможность обжаловать наложение дисциплинарного взыскания (подпункты «e» и «f» пункта 5).

- iv. У прокуроров должно быть реальное право на свободу выражения мнения, убеждений, объединений и собраний (пункт 6).
- v. Прокурорам должна обеспечиваться соответствующая подготовка до и после назначения на должность (пункт 7).

Организация и внутреннее функционирование

- vi. Организация и внутреннее функционирование прокуратуры должны определяться принципом беспристрастности (пункт 9).
- vii. Прокуроры могут требовать, чтобы адресованные им указания облекались в письменную форму (пункт 10).
- viii. Если прокурор считает, что данные ему указания незаконны или противоречат его убеждениям, у него должна быть возможность воспользоваться внутренней процедурой (пункт 10).

Отношения между прокурорами и органами исполнительной и законодательной власти

25. Этому вопросу посвящены пункты 11–14 Рекомендации Rec(2000)19. Тезисное описание указанных пунктов приводится ниже.

Недопустимость вмешательства

- i. У прокуроров должна быть возможность исполнять свои профессиональные обязанности без необоснованного вмешательства и без риска быть привлеченными к гражданской, уголовной или иной ответственности. Они не должны вмешиваться в сферу полномочий органов законодательной или исполнительной власти. Прокуратура должна периодически и публично отчитываться обо всей своей работе (пункты 11–12).
- ii. В тех странах, где прокуратура независима от правительства, характер и рамки ее независимости должны быть установлены законом (пункт 14).

Прокуратура, которая входит в состав правительства или является подчиненным ему органом

- iii. Характер и объем полномочий правительства в отношении прокуратуры должны устанавливаться законом, а сами эти полномочия должны осуществляться в соответствии с законом. Общие указания прокуратуре должны облекаться в письменную форму и подлежат опубликованию, а указания по конкретным делам должны содержать достаточные гарантии прозрачности и справедливости (пункт 13).

Отношения между прокурорами и судьями

26. Этому вопросу посвящены пункты 17–20 Рекомендации Rec(2000)19. Если коротко, они требуют, чтобы независимость или беспристрастность судей не ставилась под сомнение правовым статусом, полномочиями и процессуальной ролью прокуроров (пункт 17). В частности:

- i. Прокуроры не должны ставить решения суда под сомнение и препятствовать их исполнению иначе как при осуществлении своего права на обжалование или в рамках некоторых других установленных процедур (пункт 19).
- ii. В ходе судебного разбирательства прокуроры должны обеспечивать, чтобы суду были предоставлены все соответствующие факты и юридические доводы, необходимые для справедливого отправления правосудия (пункт 20).

Обязанности прокуроров по отношению к частным лицам

27. Этому вопросу посвящены пункты 24–26 и 28–36 Рекомендации Rec(2000)19. Тезисное описание указанных пунктов приводится ниже.

Исполнение обязанностей

- i. Прокуроры должны: исполнять свои обязанности справедливо, беспристрастно и объективно (подпункт «а» пункта 24), защищать права человека (подпункт «b» пункта 24), воздерживаться от дискриминации по любым признакам (пункт 25), обеспечивать равенство перед законом (пункт 26) и уважать принцип процессуального равенства сторон по делу (пункт 29).
- ii. Прокуроры не должны представлять доказательства, если они знают или имеют веские основания полагать, что эти доказательства были получены методами, противоречащими закону (пункт 28).

- iii. Принятые прокурором меры, которые приводят к вмешательству в осуществление основных прав и свобод человека, должны подлежать судебному контролю (пункт 31).
- iv. При исполнении своих обязанностей прокуроры должны следовать кодексам поведения (пункт 35).

Потерпевшие, свидетели, третьи лица

- v. Информация, полученная от третьих лиц, должна храниться в тайне, если ее разглашение не требуется в интересах правосудия или согласно закону (пункт 30).
- vi. Необходимо должным образом учитывать интересы свидетелей, особенно в вопросах, касающихся их жизни, безопасности и частной жизни (пункт 32).
- vii. Прокуроры должны сообщать потерпевшим, личные интересы которых затрагивает дело, об их правах и о ходе разбирательства и должным образом учитывать их взгляды и тревоги (пункт 33).
- viii. У заинтересованных лиц должна быть возможность обжаловать решения прокуроров (пункт 34).

Внутренняя организация

- ix. Государства должны отдавать предпочтение иерархической организации прокуратуры, определять общие руководящие принципы по реализации политических установок и определять общие принципы и критерии, на основе которых должны приниматься решения по отдельным делам, а также делать такую информацию общедоступной (пункт 36).

Пункт 6

28. Настоящая Рекомендация признаёт, что обязанность прокуроров по соблюдению конфиденциальности может различаться в зависимости от правовой культуры, сложившейся в государстве-участнике. Вместе с тем в соответствии с общей тенденцией к прозрачности и открытости при отправлении правосудия она стремится по возможности поощрять повышение прозрачности и открытости прокуратуры. Конечно, информация, полученная от третьих лиц, и персональные данные, которые могут позволить установить личность отдельных людей, подвергнуть их опасности или поставить под

угрозу их частную жизнь, должны сохраняться в тайне. Аналогичным образом, не предполагается, чтобы процедуры или разбирательства осуществлялись или проходили публично, когда в интересах одного или нескольких участников разбирательства или по другим причинам, допустимым с точки зрения статьи 6 Европейской Конвенции, они проводятся *in camera*.

Пункт 7

29. Кодексы этики отражают стандарты профессионального поведения, которое ожидается от лиц, работающих в том или ином конкретном контексте, и содержат указания по поводу того, как эти лица должны себя вести или исполнять свои обязанности. Обычно они задают стандарты поведения за рамками того, что предусматривается правовыми обязательствами, хотя в некоторых случаях они могут входить в состав норм, регулирующих работу по найму или возможность заниматься какой-либо профессиональной деятельностью.

30. Кодексы этики, о которых говорится в пункте 7, включают в себя указания прокурорам по поводу того, как им следует применять сформулированные в рекомендации принципы при исполнении своих обязанностей, в частности, в отношении частных лиц и в общественных интересах. Кроме того, кодексы этики стремятся поощрять самые высокие стандарты честности, профессионализма и уважения человека.

31. Этот принцип не преследует цель рекомендовать государствам-участникам принять какой-то особый кодекс этики для прокуроров, наделенных функциями вне системы уголовного правосудия, когда уже существуют кодексы общего характера для юристов вообще или для прокуроров в частности (принятые, например, в рамках пункта 35 Рекомендации Rec(2000)19). Однако в уже существующих кодексах этики все положения по данному вопросу должны распространяться на прокуроров, наделенных полномочиями вне сферы уголовного права.

Пункт 8

32. Правосудие – это одна из ключевых ценностей и основных опор государства, основанного на верховенстве права. Оно должно осуществляться надлежащим образом и в разумные сроки. Пункт 8 касается выделения прокуратуре необходимых ресурсов, поддерживающих ее при осуществлении функций вне системы уголовного правосудия.

33. С организационной точки зрения положение прокуратуры в правовой системе разных государств различается в зависимости от правовой культуры и традиций каждого государства-участника. Тем не менее, когда она наделена

правами и обязанностями вне системы уголовного правосудия, соответствующие государственные органы должны выделять необходимые финансовые и кадровые ресурсы, для того чтобы обеспечить надлежащее осуществление этих прав и обязанностей. В этих целях рекомендуется, чтобы государства в рамках имеющихся у них ресурсов выделяли прокуратуре необходимые финансовые и кадровые ресурсы, позволяющие ей выполнять свою миссию эффективно. В этом контексте особое внимание уделяется необходимости соответствующей подготовки. Эта подготовка – как первоначальная, так и в виде повышения квалификации – может включать в себя обмен опытом между государствами-участниками и заимствование ими друг у друга передовых практик.

34. В настоящей Рекомендации ничего не говорится о внутренней организации прокуратуры. Предполагается, что в целом государства будут разделять функции в системе уголовного правосудия и вне ее между различными отделами или подразделениями прокуратуры. Однако степень такого разделения будет зависеть от сравнительной важности этих функций и необходимости специализации в системе прокуратуры. В некоторых государствах-участниках эффективность и результативность будут выше, если отдельных прокуроров обяжут или призовут брать на себя функции в обеих этих областях.

Пункт 9

35. Стандартным средством достижения единообразия в толковании и применении законов, правил и политических установок, особенно если говорить о прокуратуре, в состав которой входит множество отдельных прокуроров, работающих в различных региональных и местных подразделениях, разбросанных по большой территории, являются циркуляры.

Принципы, относящиеся к конкретным обязанностям и правам прокуратуры вне системы уголовного правосудия

36. В некоторых государствах-участниках прокурор может либо выступать в качестве основного участника разбирательства (истца, заявителя или ответчика), либо присоединиться к разбирательству или вступать в процесс, либо и то и другое сразу. Кроме того, в определенных конкретных делах у прокурора может быть право представлять интересы частных лиц, и в таких случаях он будет выступать в качестве основного участника разбирательства. Во Франции и в некоторых других государствах-участниках возможность прокурора выступать в качестве основного участника разбирательства или в качестве «присоединившейся» стороны предусмотрена законом. В других государствах-участниках прокурор, возможно, должен будет попросить у суда разрешения, прежде чем присоединиться к

разбирательству или вступить в процесс. Принципы, о которых говорится в настоящем разделе, применяются и в том и в другом случае.

В отношении частных лиц, их доступа к правосудию и средствам правовой защиты (пункты 10 и 11)

Пункт 10

37. На прокуратуру возлагается миссия вне системы уголовного правосудия на основании прибавочной стоимости, которую государства-участники усматривают не только в ее деятельности по отстаиванию общественных интересов, но и ее деятельности в области поощрения и защиты прав человека. Важно, что эта деятельность должна рассматриваться и восприниматься обществом как фактор, способствующий защите основных ценностей общества, которые иначе оказались бы под угрозой, а также защите прав человека, особенно прав лиц, находящихся в наиболее уязвимом положении (например, детей, подростков, совершеннолетних лиц, признанных недееспособными, и престарелых). Однако возложение на прокуратуру полномочий вне сферы уголовного права не должно приводить к ограничению права людей на доступ к правосудию. Цель пункта 10 заключается в том, чтобы обратить на это внимание.

Пункт 11

38. Принцип, закрепленный в пункте 11, применяется в тем исключительным ситуациям, о которых говорится в Декларации Бордо, когда прокуроры наделяются судебскими функциями.

39. Этот пункт касается главным образом тех стран, где прокуроры наделены неколлизионными гражданско-правовыми функциями. Например, во Франции они включают в себя широкий спектр ситуаций, в частности, назначение некоторых членов ведомственных комиссий, принимающих решение о госпитализации человека в психиатрическую больницу, контроль работы судебных приставов, поверенных и нотариусов, выдвижение и назначение должностных лиц, осуществляющих публичные торги, контроль исполнения решений о привлечении к дисциплинарной ответственности адвокатов, проверка протоколов, ведущихся секретарями арбитражных судов, и проверки судов по трудовым спорам (*Conseils de prud'hommes*). Кроме того, прокуратуру необходимо официально уведомлять о некоторых действиях, например, об открытии частной школы.

40. В этих ситуациях в интересах демократического общества, в частности, когда речь идет о правах человека, важно, чтобы прокуратура действовала независимо ото всех остальных органов власти. Участие прокурора в рассмотрении таких вопросов должно в целом строго

регулироваться законом и ни при каких обстоятельствах не ставить под угрозу право участников на обжалование, не нарушать и не казаться нарушающим это право. Аналогичным образом, в интересах прозрачности правосудия решения прокуроров должны быть обоснованы и должным образом доводиться до сведения заинтересованных лиц в соответствии с законодательством и/или правоприменительной практикой каждого государства-участника, например, по инициативе прокурора или судом.

Относительно судебного разбирательства, основным участником которого является прокурор (пункты 12–16)

41. В тех случаях, когда прокурор выступает в качестве основного участника разбирательства (истца, заявителя или ответчика), он является таким же участником разбирательства, как и любой другой человек. Он может быть истцом, когда он подает иск, добиваясь, чтобы оппонент предстал перед судом, или ответчиком, когда истец подает иск к прокуратуре. Как и другие участники, прокурор может обжаловать решения, которые он не считает обоснованными. В некоторых правовых системах прокурор может подавать жалобы или ходатайствовать об осуществлении судебного контроля в интересах общества даже в тех делах, в которых ему удалось добиться искомого результата, будь то в качестве истца, в качестве ответчика или даже в качестве «присоединившейся» стороны. В этих случаях подача жалобы прокурором будет тем не менее регулироваться теми же правилами, что и подача жалобы другими участниками разбирательства.

Пункт 12

42. Сфера применения принципа, закрепленного в пункте 12, определена очень четко. Данный принцип предусматривает требование равенства процессуальных возможностей участников разбирательства. Это предполагает не требование геометрического равноправия, а, как неоднократно отмечал Европейский Суд, равенство участников с процессуальной точки зрения. В силу этого принципа один участник разбирательства не должен быть поставлен в явно невыгодное положение по сравнению с другим его участником или участниками. В любом случае, когда прокурор хочет поддержать доводы одного или нескольких участников в ущерб доводам другого участника, нужно прилагать все усилия, для того чтобы гарантировать прозрачность и соблюдение принципа состязательности.

Пункт 13

43. Принцип, предусмотренный пунктом 13, опирается, в частности, на статью 6 Европейской Конвенции. Его нужно трактовать с учетом принципа справедливости судебного разбирательства и принципов беспристрастности,

объективности и прозрачности, о которых говорится в пунктах 4 и 6 рекомендации. Обязанность участников процесса не скрывать информацию и доказательства по делу является ключевым фактором состязательности судопроизводства. Это созвучно пункту 29 Рекомендации Rec(2000)19, требующему от прокурора сообщать любую имеющуюся у него информацию, которая может негативно повлиять на справедливость разбирательства. Однако, как упоминается в пояснительной записке к Рекомендации Rec(2000)19, нужно делать исключение в тех случаях, когда сохранение в тайне определенных документов или сведений оправдано преобладающим общественным интересом, например, когда закон предусматривает, что определенные источники информации не должны раскрываться по соображениям безопасности или защиты частной жизни (третьего) лица. Такие случаи должны оставаться исключением.

Пункт 14

44. В некоторых государствах-участниках прокуратура вправе проводить досудебное расследование, нередко в форме проверок или инспекций (например компании или отчетности организации). Эта информация, полученная прокурором в результате проведения такого расследования, может лечь в основу последующего судебного разбирательства. Пункт 14 содержит четкое требование, согласно которому такие досудебные расследования (независимо от их характера) должны быть предусмотрены законом, чтобы в полной мере соответствовать принципу законности. У любого человека, в отношении которого проводится такое расследование, должна быть возможность установить свои права и получить информацию о том, в каком контексте ведется расследование. Кроме того, в своей деятельности прокурор должен соблюдать принцип открытости и не стремиться обеспечить необоснованное процессуальное преимущество, придерживая до последней минуты информацию, полученную в результате проведения такого расследования.

45. Поскольку досудебное расследование может повлечь за собой далеко идущие последствия для заинтересованных лиц, у них должна быть возможность исправить вводящую в заблуждение или неправильную информацию, которая могла быть получена, либо обращаться за специализированной помощью или к специальному представителю. Так, когда расследование касается ребенка и его семейной жизни, у родителей должна быть возможность обращаться за помощью в организации по защите детей. Такие гарантии могут соответствовать общим или общественным интересам, а также отвечать интересам соответствующих участников разбирательства. Однако такие гарантии не должны мешать прокурору принимать меры по недопущению уничтожения или исчезновения доказательств. В таких случаях

процессуальные нормы должны позволять суду на раннем этапе дать оценку предпринятым прокурором действиям и их влиянию на ход будущего судебного разбирательства.

46. Если досудебное расследование проведено прокурором ненадлежащим образом или если создается такое впечатление, это может привести к вопросам относительно справедливости производства по делу и, в частности, того, было ли допущено вмешательство в требование, вытекающее из принципа равенства процессуальных возможностей сторон по делу, согласно которому каждому участнику нужно предоставлять разумную возможность изложить свою позицию на условиях, не ставящих его в менее выгодное положение по сравнению с противоположной стороной. Для того чтобы смягчить этот риск, государства-участники, возможно, захотят проработать возможность принять нормы, регулирующие эти обстоятельства и порядок проведения прокуратурой досудебных расследований.

Пункт 15

47. Принцип, закрепленный в пункте 15, вытекает из прецедентной практики Европейского Суда. В рамках своей свободы усмотрения и в соответствии со своими правовыми традициями государства-участники, соблюдая принципы верховенства права, могут наделять прокуроров полномочиями представлять в суде тех, в чьих интересах закон предусматривает такую возможность. Однако человек, которого представляет прокурор, вправе сам решать, когда осуществление этого полномочия прекратится.

48. Кроме того, прокурор не обязан продолжать представлять интересы участника, если из-за судебного решения или по какой-то другой уважительной причине он считает желательным сложить с себя роль представителя. Даже если этот человек преследует свои собственные интересы, в деле может иметься принципиальный вопрос, затрагивающий общественные или общие интересы. В этом случае прокурор, возможно, захочет остаться участником разбирательства.

49. Если прокурор представляет какого-то человека, это предполагает, что прокурор должным образом информирует его о соответствующих процессуальных мерах, затрагивающих его интересы. Аналогичным образом, если прокурор решит отказаться представлять человека, он должен своевременно уведомить этого человека о своем намерении. Это право на получение информации является важнейшим принципом, лежащим в основе пункта 15, так как прокурор не должен действовать в интересах какого-то человека, если тот не располагает надлежащим объемом информации.

50. Аналогично пункту 10 принцип, закрепленный в пункте 15, сформулирован так, чтобы обеспечивать справедливое равновесие между правом человека на доступ к правосудию и предусмотренными законом правами и обязанностями прокуроров, в частности, тех, у кого есть статус работника судебного ведомства (например, во Франции).

Пункт 16

51. Целью принципа, закрепленного в пункте 16, является возможность поставить прокурора в такое же положение, как и других участников разбирательства, в том, что касается права на обжалование и права на пересмотр судебного решения.

Относительно судебных разбирательств, в которые прокурор вступает или к которым он присоединяется в качестве участника (пункты 17–21)

52. Прокурор вступает в процесс или присоединяется к разбирательству в качестве участника, когда он хочет сообщить суду свое мнение о применении закона в контексте разбирательства, основным участником которого он не является. В некоторых правовых системах прокуратура должна быть официально извещена о ходе разбирательства в определенных установленных обстоятельствах. Во Франции и в Нидерландах, например, к ним относятся дела об установлении отцовства и материнства, об опеке и попечительстве над несовершеннолетними, о правовой защите совершеннолетних, об оказании пациенту психиатрической помощи без его согласия, а также о несостоятельности и банкротстве.

53. В этих случаях прокурор не будет принимать участия в разбирательстве, а в некоторых правовых системах он не может даже лично участвовать в судебных заседаниях. Вместо этого прокурор представит свое заключение либо в письменном виде в суд, либо устно, если он присутствует в судебном заседании. Здесь прокурор выступает не в роли истца или ответчика и в его задачи не входит противопоставлять себя ни одному из этих основных участников разбирательства. Вместо этого прокурор ограничивается тем, что представляет свое заключение по спорным вопросам с точки зрения общественных интересов. В этом отношении роль прокурора можно воспринимать так, будто он выступает в качестве юридического консультанта суда или *amicus curiae* (по поводу *amicus curiae* см. ниже пункты 55 и 56).

54. В некоторых странах, например, во Франции и в Нидерландах, прокурор может пользоваться информацией и документами, с которыми не могут знакомиться основные участники разбирательства или о существовании

которых они не знают, конечно, при условии соблюдения принципа состязательности между основными участниками. Практика Кассационного суда Франции требует знакомить с письменным заключением прокурора всех участников разбирательства хотя бы в день заседания и до его начала, а судья всегда может перенести заседание, чтобы дать участникам время проанализировать заключение и подготовить ответы на него. Будучи стороной, которая присоединяется к разбирательству или вступает в процесс, прокурор не может менять доводы, которые выдвигают или отстаивают участники, ограничиваясь замечаниями о юридических основаниях спора и результате его рассмотрения. Прокурор должен поднимать вопросы защиты общественного порядка или общественных интересов, даже если их не поднимают основные участники разбирательства, например, когда речь идет о применении законодательства другой страны.

55. В некоторых государствах-участниках прокурор вправе представлять в суд свое заключение, не являясь участником разбирательства (*amicus curiae*). Эту роль можно сравнить с ролью генеральных адвокатов в Суде ЕС, которые действуют публично и беспристрастно. Таким образом, выполняя эти функции, прокурор не представляет ни какую-либо из сторон по делу, ни общественные интересы в качестве участника.

56. В этой ситуации, когда прокурор вступает в процесс в качестве *amicus curiae*, его роль должна ограничиваться разъяснением подлежащих применению правовых норм и выражением своего мнения о том, как нужно толковать соответствующие правовые акты. Мнение прокурора не должно являться для суда обязательным. Следовательно, суд вправе по своему усмотрению согласиться или не согласиться с мнением прокурора. Поскольку озвученная прокурором позиция может повлиять на решение суда, участники разбирательства должны располагать полной информацией об этом заключении и иметь возможность его комментировать.

Пункт 17

57. Этот пункт предлагает, что либо суд, либо прокурор должен сообщать участникам разбирательства о решении прокурора вступить в процесс или обратиться за разрешением присоединиться к разбирательству. Этот принцип вытекает из принципа состязательности, закрепленного в статье 6 Европейской конвенции, и направлен на то, чтобы не допускать решений, являющихся для участников неожиданными.

58. Здесь опять же законодательство и порядок судопроизводства в государствах-участниках различаются. В некоторых государствах-участниках есть четкое определение того, когда и как прокурор может вступать в процесс или присоединяться к судебному разбирательству (см. выше пример

Франции), тогда как в других правовых системах право прокурора на вступление в процесс регулируется скорее практикой, чем законом. Однако во всех случаях общий принцип заключается в том, что прокурор или суд должен информировать участников разбирательства о решении прокурора вступить в процесс или присоединиться к разбирательству.

Пункты 18 и 19

59. Пункты 18 и 19 касаются возможности комментировать письменное заключение прокурора и представлять контраргументы для целей и юридической четкости, и прозрачности. Некоторые государства-участники недавно внесли в свое законодательство изменения, чтобы однозначно указать на необязательность таких заключений для суда. В некоторых государствах-участниках четко предусмотрено, что заключение прокурора нужно доводить до сведения сторон по делу, у которых должна быть возможность его комментировать.

60. Следует также понимать, что для целей настоящей Рекомендации, когда прокурор представляет письменное заключение до начала судебного заседания, это заключение должно быть доведено до сведения всех участников разбирательства достаточно заблаговременно, чтобы те могли его изучить. В противном случае заседание может быть перенесено на более поздний срок.

61. В некоторых случаях желательно, чтобы прокурор представил в суд письменное заключение, подкрепленное доказательствами. Это может подтолкнуть участников разбирательства к достижению соглашения.

62. Принцип, закрепленный в пунктах 18 и 19, и другие принципы этого подраздела опираются на право на справедливое судебное разбирательство и право на рассмотрение дела на основе принципа состязательности. Это право в принципе означает, что у участников разбирательства по уголовному или по гражданскому делу есть возможность получать информацию обо всех доказательствах или замечаниях, собранных или поданных с целью повлиять на решение суда, и представлять свои комментарии (см. Постановление Европейского Суда по делу «Борже против Бельгии» (*Borgers v. Belgium*) от 30 октября 1991 г., Постановление Европейского Суда по делу «Лобу Машаду против Португалии» от 20 февраля 1996 г., Постановление Европейского Суда по делу «Вермюлен против Бельгии» от 20 февраля 1996 г., § 33, Постановление ЕСПЧ по делу «Нидерёст-Хубер против Швейцарии» (*Nideröst-Huber v. Switzerland*) от 18 февраля 1997 г., Постановление Европейского Суда по делу «Ван Орсховен против Бельгии» (*Van Orshoven v. Belgium*) от 25 июня 1997 г., §§ 37, 38 и 41, Постановление Европейского Суда по делу «K.D.V. против Нидерландов» и «J.J. против Нидерландов» (*J.J. v. Netherlands*) от 27 марта 1998 г., Постановление Европейского Суда по делу

«Кресс против Франции» от 7 июня 2001 г., § 65, а также Постановление Европейского Суда по делу «Фретте против Франции» (Fretté v. France) от 26 февраля 2002 г.)

Пункт 20

63. Этот пункт подкрепляет устоявшуюся практику Европейского Суда, согласно которой прокурор не должен удаляться в совещательную комнату вместе с судьями, даже если он фактически не принимает участия в прениях. Нельзя ожидать, что участники разбирательства поверят в беспристрастность суда, если они увидят, что судья или судьи удаляются в совещательную комнату в сопровождении прокурора.

Пункт 21

64. Этот пункт преследует ту же цель, что и пункт 16. Несмотря на то что прокуратура не является основным участником разбирательства, в некоторых правовых системах прокурор наделен правом добиваться пересмотра судебного решения, если он считает, что речь идет о вопросе, представляющем общественный интерес.

Относительно принципов правовой определенности и res judicata

Пункт 22

65. Принципы правовой определенности и *res judicata* имеют огромное значение в демократическом обществе. Пункт 22 направлен на то, чтобы сохранить незыблемость этих принципов.

66. Для целей пункта 22 судебное решение считается окончательным, когда были исчерпаны все имеющиеся в распоряжении участников способы обжалования и/или внутригосударственные средства правовой защиты (например, подача кассационной или надзорной жалобы) либо когда участники пропустили срок подачи жалобы. Окончательное решение суда по существу дела, которое не подлежит обжалованию обычными средствами, представляет собой *res judicata*. После того как решение стало окончательным, оно не подлежит отмене или пересмотру. Европейский Суд пришел к выводу, что особая прерогатива прокурора добиваться отмены окончательного (не подлежащего пересмотру и, возможно, уже исполненного) судебного решения нарушает право на справедливое судебное разбирательство, предусмотренное пунктом 1 статьи 6 Конвенции (Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Брумэреску против Румынии», жалоба № 28342/95). ЕСПЧ не исключил возможность того, что особые средства обжалования окончательного судебного решения могут отвечать общественным интересам, но обратил внимание на необходимость обеспечивать справедливое равновесие между различными интересами.

67. Из сформулированного выше правила есть исключения, хотя и небольшие. В Рекомендации Rec(2000)2 Комитет министров Совета Европы рекомендует государствам-участникам пересматривать решения или возобновлять производство по некоторым делам на внутригосударственном уровне после вынесения постановлений Европейского Суда. Однако необходимо подчеркнуть, что пересмотр решения или возобновление производства по делу следует осуществлять в исключительных случаях, когда такие меры явно являются обоснованными и направлены на защиту основных интересов верховенства права.

68. Однако понимание того, что является окончательным судебным решением, может различаться в правовых системах разных государств-участников. Существуют правовые системы, в которых основное различие проводится между «обычными» средствами правовой защиты (подача жалобы по вопросам права и вопросам факта в вышестоящий суд) и «исключительными» средствами правовой защиты (возобновление производства по делу по вопросам факта или обращение с кассационным ходатайством на уровень высшей судебной инстанции по вопросу права). Если такое различие применяется, принцип окончательности может ограничиваться исчерпанием обычных средств правовой защиты, относящихся к первой из этих категорий (или истечением соответствующего срока обжалования, если жалоба не была подана). В этом случае под «исключительными» или чрезвычайными средствами правовой защиты понимаются особые средства контроля за правильностью «окончательного» решения. Однако право ходатайствовать о применении этого средства контроля обычно предоставляется всем участникам разбирательства и в рамках тех же сроков. В тех правовых системах, где такое различие отсутствует, судебное решение является окончательным, когда исчерпаны все процедуры обжалования и/или имеющиеся в распоряжении участников внутригосударственные средства правовой защиты (например, подача кассационной или надзорной жалобы) либо когда участники пропустили срок подачи жалобы.

69. В некоторых других государствах-участниках, даже когда прокурор не участвовал в рассмотрении дела, у него есть право подать особое ходатайство об отмене окончательного судебного решения. Эта роль отличается от роли *amicus curiae* (см. выше пункт 55), когда прокурор не является участником разбирательства и выражает только необязательное мнение, а также от роли заинтересованной стороны.

70. В целях полного соблюдения принципа равенства процессуальных возможностей сторон по делу рекомендация требует сообщать участникам исходного судопроизводства о новом разбирательстве и давать им возможность присоединиться к нему, если они этого хотят. Однако в

определенных случаях допускается отступление от этого принципа в рамках надзорного производства, если оно не затрагивает прав и обязанностей участников, установленных в пересматриваемом судебном решении (например, кассационная жалоба в интересах права в Бельгии и в Нидерландах).

Роль прокуроров как надзорного органа

71. В этом разделе определяются принципы, которые должны направлять деятельность прокуроров, когда они выступают в роли надзорного органа. Эта роль, где она присутствует, существенно различается в разных государствах-участниках в зависимости от их конкретных правовых традиций, правил и правоприменительной практики, регулирующих распределение государственных полномочий и отношения между органами исполнительной, судебной и законодательной власти. Как и в других областях, настоящая рекомендация не пытается определить характер надзорной роли прокуратуры, а ограничивается тем, что устанавливает руководящие принципы общего характера, обеспечивающие гарантии и меры предосторожности, особенно в тех случаях, когда эти полномочия определены широко.

72. Надзорные функции, которые доверены прокуратуре вне системы уголовного правосудия, обычно связаны с обеспечением соблюдения стандартов в таких областях, как конкуренция, работа по найму, здоровье и безопасность населения, правовые нормы по недопущению дискриминации, а в более общем плане – права человека, управление окружающей средой и национальными ресурсами и даже надлежащее проведение выборов и референдумов. Приведенные ниже примеры дают некоторое представление о разновидностях, границах осуществления и многообразии этой надзорной функции прокуратуры в государствах-участниках.

73. В Венгрии надзорная функция прокуратуры может осуществляться в отношении административных органов власти, а также гражданских ассоциаций и учреждений (не в отношении их деятельности как таковой, а в отношении законности их формального функционирования). С этой целью прокурор может потребовать предоставить ему соответствующие документы. Если частная организация отказывается это сделать, прокурор может ходатайствовать о вынесении судебного решения просто на основании отказа данной организации от сотрудничества. Административные органы, как правило, обязаны сотрудничать с прокуратурой в силу закона.

74. В Нидерландах и некоторых других государствах-участниках прокуратура играет важную роль в регистрации актов гражданского состояния. В этих странах она является контрольным и надзорным органом по отношению к сотрудникам органов записи актов гражданского состояния и в

этом качестве надзирает и за органами записи актов гражданского состояния, и за реестрами, которые они заводят, ведут и актуализируют и на основании которых они выдают документы, содержащие сведения об актах гражданского состояния и о соответствующих реестрах (копии или выписки из реестров, семейных книг, свидетельств и т.д.) Вообще говоря, сотрудники органов записи актов гражданского состояния должны обращаться в прокуратуру всякий раз, когда у них возникают проблемы при осуществлении своей деятельности, а та должна давать им необходимые указания. Прокуратура может, например, проверять правильность функционирования этих органов и сами реестры, при необходимости давать указания исправить ошибки или принять необходимые меры по их исправлению. Чаще всего консультация прокуратуры требуется тогда, когда необходимо внести в реестр данные о зарубежных актах гражданского состояния или о решениях иностранных судов либо оценить их доказательственную ценность и то, как они влияют на статус человека. Кроме того, прокуратура дает сотрудникам органов записи актов гражданского состояния указания добавить к записям в реестре какие-либо примечания. Важная роль, которую играет прокуратура в этих странах, оправдана тем, что реестры актов гражданского состояния являются государственными реестрами, а выписки из них – аутентичными документами (т.е. документами, имеющими очень высокую доказательственную ценность), которые фиксируют и регистрируют события или решения, затрагивающие личный и/или семейный статус человека: рождение, брак, гражданский брак, развод, смерть, установление отцовства или материнства, усыновление, удочерение, признание и т.д. Поддержание реестров в точном и актуальном состоянии и обеспечение достоверности содержащихся в них данных необходимо для защиты и публичных интересов государства, и интересов лиц, которых они касаются. Каждый человек должен быть в состоянии подтвердить свой личный и семейный статус. Государство должно располагать максимально точными реестрами актов гражданского состояния, а также по мере возможности не допускать ложных утверждений или фальсификации содержащихся в реестрах данных.

75. В некоторых государствах – членах Совета Европы, например в Республике Молдова, прокуроры вправе затребовать документы, материалы, данные и иную информацию у юридических лиц и их сотрудников независимо от формы собственности. В этих странах прокуратура также имеет право вызывать должностных лиц и частных субъектов и требовать пояснений или информации в устном или письменном виде. Кроме того, прокуроры могут без выданного судом ордера заходить в офисные помещения государственных учреждений и предприятий, а также других юридических лиц.

76. В Российской Федерации прокурор может потребовать, чтобы административный орган изменил или отменил принятый этим органом правовой акт, в случаях если прокурор считает его не соответствующим закону. Если этот орган отказывается выполнить требование прокурора в установленный законом срок, то прокурор вправе обратиться в суд с иском о признании данного акта недействительным. Кроме того, прокурор может направлять соответствующим государственным органам предложения о принятии нового нормативно-правового акта.

Пункт 23

77. Этот пункт адаптирует к особому контексту надзорных полномочий прокуратуры ключевые принципы, необходимые для эффективного отправления правосудия в демократическом государстве, в частности принципы независимости, прозрачности и верховенства права. Предполагается, что действия, предпринятые прокурором при осуществлении своих надзорных полномочий, которые не преследуют цели, отвечающей определенному законом общественному интересу, должны считаться незаконными. Кроме того, при осуществлении этих полномочий не допускается ненадлежащее вмешательство в деятельность прокурора как со стороны прокурорских работников, так и извне.

Пункт 24

78. Этот пункт касается только осуществления прокуратурой надзорных полномочий в отношении частных лиц из-за важности, которая придается в демократическом государстве защите частной собственности. Соответственно, когда речь идет о частных лицах, простого подозрения в нарушении закона недостаточно. Прежде чем прокурор сможет начать действовать, у него должны быть для этого разумные и объективные основания. Государственное имущество имеет иной статус и неизбежно предполагает другие стандарты контроля.

79. Например, в Нидерландах прокуратура наделена четкими надзорными полномочиями в отношении учреждений исходя из предположения, что они легко могут стать объектом злоупотреблений, так как при их создании действуют менее строгие требования, чем при создании компании. В тех случаях, когда есть разумные и объективные основания полагать, что частное лицо нарушает свои правовые обязательства, прокурор вправе затребовать информацию и провести проверку отчетности. Если учреждение не захочет сотрудничать и откажется предоставить затребованные сведения или обеспечить проверяющим доступ к документам, у прокурора есть (предусмотренная законом) возможность попросить суд выдать ордер.

Потом в судебном заседании учреждение может вносить представления и оспаривать предложения прокурора.

Пункт 25

80. Этот пункт вновь подтверждает ключевые принципы верховенства права, согласно которым деятельность государственных органов и структур (как и любых других органов или лиц), в данном случае деятельность прокуратуры, должна подлежать судебному контролю. Во избежание судебного разбирательства, когда оно возможно, этот пункт предполагает, чтобы у тех, кого затрагивает деятельность прокуратуры, была возможность сначала внести представления о том, почему они не выполнили ее требований.

Сотрудничество на внутригосударственном и международном уровне

Пункт 26

81. В пункте 26 признаётся важность того, чтобы в современных демократических государствах, помимо прокуратуры, были и другие органы с аналогичными или похожими функциями. Здесь имеются в виду, например, набирающий популярность институт уполномоченных по правам человека, призванных обеспечивать общую защиту или защиту прав человека, медицинские и социальные службы, службы по защите прав потребителя и органы по охране окружающей среды. Аналогичным образом признаётся роль гражданского общества в защите индивидуальных и коллективных прав.

82. Следовательно, этот пункт побуждает прокуратуру устанавливать и в соответствующих случаях развивать сотрудничество или контакты с этими важными органами, для того чтобы лучше выполнять свою миссию, сформулированную в пункте 2 (представлять общие или общественные интересы, защищать права человека и основные свободы и поддерживать верховенство права). Так, например, в Российской Федерации в состав Научно-консультативного совета при Генеральной прокуратуре входят представители неправительственных организаций и академических кругов для обмена мнениями и координации деятельности по защите прав человека.

Пункт 27

83. Рекомендация Rec(2000)19 предусматривает подробные меры по развитию международного сотрудничества между органами прокуратуры в государствах-участниках и оказанию взаимной помощи (пункты 37–39), которые в соответствующих случаях можно с пользой распространить на их деятельность вне системы уголовного правосудия. Меры по расширению прямых контактов между прокурорами разных стран с похожими обязанностями, упомянутые в Рекомендации Rec(2000)19, включают в себя распространение документов, составление списков контактных пунктов и

назначение сотрудников, отвечающих за связи и взаимодействие, установление регулярных личных контактов, проведение обучающих и ознакомительных мероприятий, обучение иностранным языкам, расширение обмена информацией по интернет-каналам, организацию рабочих семинаров по вопросам взаимопомощи. Меры по взаимопомощи включают в себя облегчение передачи запросов и содействие специализации некоторых прокуроров в области международного сотрудничества. Выражение «вне рамок соответствующих международных договоров» включает в себя договоренности и мероприятия на основе принципа взаимности.