

Заключение № 3 (2008) Консультативного совета европейских прокуроров для представления Комитету министров Совета Европы

«О роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы»

(принято на 3-м пленарном заседании КСЕП,
состоявшемся в г. Страсбурге, 15–17 октября 2008 г.)

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП) создан Комитетом министров Совета Европы 13 июля 2005 г. с целью подготовки заключений по вопросам, касающимся прокуратуры, и оказания содействия эффективному выполнению Рекомендации Rec(2000)19 от 6 октября 2000 г. о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия (далее – Рекомендация)⁴⁰.
2. Настоящее Заключение подготовлено в соответствии с Общим рамочным планом действий КСЕП, принятым Комитетом министров Совета Европы 29 ноября 2006 г.⁴¹, поскольку Комитетом министров Совета Европы перед КСЕП была также поставлена задача по сбору информации в отношении деятельности прокурорских служб в Европе⁴².
3. В Рекомендации анализируется положение прокуроров и прокуратуры в системе уголовного правосудия, основные принципы их деятельности, но в ней не упоминается роль прокуроров вне системы уголовного правосудия. Однако в большинстве государств-членов эта роль и обязанности также включают в различной степени полномочия (как юрисдикционные, так и нет), которые не связаны с уголовно-правовой сферой.
4. В Европе существует большое разнообразие систем в отношении роли прокурорских служб, в том числе и вне уголовно-правовой сферы, что обусловлено различными правовыми и историческими традициями⁴³. Но только сами 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 (далее — Конвенция). Роль прокуратуры и объем её полномочий, в т. ч. по защите прав человека и публичных интересов, определяются внутренним правом государств-членов. Наличие или отсутствие функций прокуратуры вне

⁴⁰ Верховенство права и уважение прав человека составляют основные базовые принципы деятельности государственных прокуроров как «... представителей государственной власти, которые от имени общества и в публичных интересах обеспечивают применение права там, где нарушение закона влечет за собой уголовное наказание, принимая во внимание как права индивида, так и необходимую эффективность системы уголовного правосудия». В Рекомендации прямо не рассматриваются задачи прокуроров вне уголовно-правовой сферы, однако статья 1, как указано в пояснительном меморандуме к Рекомендации, однозначно признает, что «перед прокурорами могут стоять такие задачи, и пояснительный меморандум четко устанавливает, что «в некоторых странах прокурорам могут быть предписаны и другие важные задачи, например в области коммерческого или гражданского права».

⁴¹ Общий рамочный план действий КСЕП не мог не учесть такое положение дел, отметив, что «функции прокуроров в Европе значительно варьируются, ввиду различий в их статусе и роли в правовых системах государств-членов Совета Европы. ... Вопрос о возможных функциях государственных прокуроров можно рассмотреть путем проведения соответствующего исследования или изучения опыта по их осуществлению в государствах-членах Совета Европы (полномочий и ограничений на законодательном и правоприменительном уровне), либо разработки заключения (например, о необходимости выработать основные принципы или нормы по их применению)».

⁴² См.: док. ССРЕ (2006) 05 rev. final; мандат КСЕП на 2007–2008 годы (ССРЕ (2006) 04 rev. final).

⁴³ Там же. См. также СРЕ (2008)3.

уголовно-правовой сферы и их объем в значительной мере исторически обусловлены культурным наследием, правовыми традициями и конституционной историей стран⁴⁴.

5. При подготовке настоящего Заключения КСЕП принял в качестве отправной точки решения Европейского Суда по правам человека (далее — Суд) и уделил особое внимание целям Совета Европы, принципу верховенства права и развитию культурной индивидуальности и многообразия Европы. Суд отметил нарушения Конвенции в отношении функций прокуратуры вне уголовно-правовой сферы и подчеркнул необходимость соблюдения надлежащих процедур⁴⁵. Кроме того, были приняты во внимание Рекомендация 1604 (2003) Парламентской ассамблеи о роли прокуратуры в демократическом обществе, основанном на верховенстве права⁴⁶, и ответ на неё Комитета министров⁴⁷.
6. С самого начала рассмотрения этих вопросов генеральные прокуроры стран Европы осознавали, что *«вмешательство прокуратуры за пределами уголовно-правовой сферы может быть оправдано только с точки зрения общей задачи прокуратуры «действовать от имени общества и в публичных интересах, обеспечивать применение права», как это закреплено в Рекомендации № R(2000)19, и что такие функции не могут поставить под сомнение принцип разделения властей (законодательной, исполнительной и судебной), или тот факт, что, в конечном счёте, только компетентные суды обладают правом разрешать споры после того, как выслушают обе стороны»*^{48 49}.
7. После решения Братиславской Конференции рассмотреть задачи прокуроров вне уголовно-правовой сферы отправным пунктом была констатация Конференции в Целле, что *«... в большинстве правовых систем прокуроры также имеют обязанности, подчас весьма важные, в гражданской, коммерческой, социальной и административной сферах и даже обязанности по надзору за законностью правительственных решений»*⁵⁰. Вместе с тем, Конференция также признала отсутствие каких-либо международных руководящих принципов в этой сфере и поручила своему Бюро представить документ для обсуждения на следующем пленарном заседании.
8. В результате документ для размышления, представленный на Конференции в Будапеште в 2005 году⁵¹, содержащий обобщение и оценку ответов на подготовленный Бюро вопросник, является первым документом, в котором рассматривается деятельность прокуроров вне уголовно-правовой сферы, а основанные на нем итоговые документы последующих сессий КГПЕ содержат первые европейские оценки по указанному вопросу. Данная Конференция пришла к выводу, что *«этот важный и сложный вопрос заслуживает дальнейшего рассмотрения на более поздней стадии»*⁵².
9. Конференция в Москве (2006 г.) пришла к выводу, что *«...приведённая на Конференции передовая практика эффективной защиты органами прокуратуры прав личности ... вне уголовно-правовой сферы, входящие в их компетенцию, может быть*

⁴⁴ Из решения Будапештской Конференции: *«Конференция вновь подчеркнула разнообразие систем прокуратуры в этом плане, ввиду различия традиций в Европе»* (см. док. CPGE (2005) Concl.).

⁴⁵ См., например, решения по делам «Брумареку против Румынии» (*Brumarescu v Romania*) (28342/95), «Никитин против России» (*Nikitin v Russia*) (50187/99), «Грозданоски против БЮР Македония» (*Grozdanoski v FYR Macedonia*) (21510/03), «Роска против Молдовы» (*Rosca v Moldova*) (6267/02), «ЛМ против Португалии» (*LM v Portugal*) (15764/89), «П. против Словацкой Республики» (*P. v Slovak Republic*) (10699/05).

⁴⁶ Текст, принятый 27 мая 2003 г. Постоянным комитетом, действующим от имени Ассамблеи.

⁴⁷ См. док. CM/AS (2004) Rec 1604 final, 4 февраля 2004 г.

⁴⁸ КСЕП также рассмотрел рабочие документы и заключения нескольких сессий Конференции генеральных прокуроров стран Европы (КГПЕ), таких как 4-я (Братислава, Словацкая Республика, 1–3 июня 2003 г.), где этот вопрос был впервые предложен для обсуждения на следующей конференции; 5-я (Целле, Нижняя Саксония, Германия, 23–24 мая 2004 г.), на которой состоялось первое рассмотрение этого вопроса; 6-я (Будапешт, Венгрия, 29–31 мая 2005 г.), где обсуждался первый доклад по этой теме и было решено продолжить рассмотрение этого вопроса; 7-я Конференция (Москва, Российская Федерация, 5–6 июля 2006 г.) и Конференция генеральных прокуроров стран Европы (КГПЕ), состоявшаяся в Санкт-Петербурге (Российская Федерация, 2–3 июля 2008 г.) и полностью посвященная этому вопросу.

⁴⁹ Конференция в Целле, см. CPGE (2004) Concl.

⁵⁰ См. док. CPGE (2004) Concl.

⁵¹ См. док. CPGE (2005)02.

⁵² См. док. CPGE (2005) Concl.

проанализирована с целью возможного распространения этого положительного опыта в тех государствах-членах, где прокуратура обладает такими полномочиями»⁵³.

10. Конференция генеральных прокуроров стран Европы (Санкт-Петербург, 2008 г.) подчеркнула «возрастающую потребность наших обществ 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»⁵⁴.
11. За указанной работой конференций генеральных прокуроров стран Европы последовали действия КСЕП, бюро которого на своём 3-м заседании в Попово (Польша, 4–5 июня 2007 г.) доработало предыдущий вопросник с тем, чтобы провести обстоятельное исследование. На основе ответов 43 государств-членов⁵⁵ и вопросника с поправками, сделанными в Попово (Польша, 4–5 июня 2007 г.), был подготовлен и представлен на Санкт-Петербургской Конференции новый подробный доклад⁵⁶. Эта Конференция сформулировала некоторые специальные требования в отношении компетенции прокуроров вне уголовно-правовой сферы⁵⁷, которые отражены в настоящем Заключении.
12. Кроме того, во время подготовки настоящего Заключения были использованы некоторые документы международных органов и организаций, включая Организацию Объединённых Наций⁵⁸ и Содружество Независимых Государств⁵⁹.
13. Целью настоящего Заключения является определение (на основе работы, проделанной до этого на сессиях КГПЕ, КПЕ и заседаниях КСЕП) статуса, полномочий, практики и полезного опыта, накопленного прокуратурами большинства государств-членов Совета Европы в своей деятельности вне уголовно-правовой сферы, и формулирование определённых выводов, направленных на развитие и совершенствование данной деятельности. При подготовке Заключения возникла необходимость рассмотреть в дальнейшей работе вопрос соответствия принципов Рекомендации задачам прокуратуры вне уголовно-правовой сферы.

II. НЫНЕШНЕЕ СОСТОЯНИЕ ДЕЛ

14. Принимая во внимание ответы на вопросник и итоговые документы КГПЕ и КПЕ, КСЕП пришёл к выводу, что нынешняя ситуация в европейских прокурорских системах в отношении задач вне уголовно-правовой сферы может быть охарактеризована следующим образом.
15. Государства-члены можно разделить на две основные группы: государства, где прокуратура не наделена полномочиями вне уголовно-правовой сферы, и государства, в которых прокуратура имеет некоторые или обширные полномочия вне уголовно-правовой сферы.
16. Органы прокуратуры в большинстве государств-членов Совета Европы имеют по меньшей мере некоторые задачи и полномочия вне уголовно-правовой сферы⁶⁰. Сфера компетенции

⁵³ См. док. CPGE (2006), 6 июля 2006 г., пункт 7.

⁵⁴ Конференция в Санкт-Петербурге — см. CPE (2008) 3.

⁵⁵ В вопроснике рассматривались виды деятельности вне уголовно-правовой сферы, их происхождение, роль прокуратуры, эффективное использование этих полномочий и наиболее важные из них, предполагаемые реформы, специализированные органы прокуратуры, особые полномочия и возможные права прокуроров в процессе принятия решений, соответствующие решения Европейского суда и конституционных судов государств-членов.

⁵⁶ См. доклад профессора Андраша Варги (*Andras Zs. Varga*) в док. CCPE-Bu (2008) 4 rev.

⁵⁷ См. док. CPE (2008) 3, пункт 8.

⁵⁸ См. резолюцию 17/2 Комиссии ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию «Укрепление верховенства права путем повышения честности и неподкупности и развития органов прокуратуры» (UN doc. E/2008/30), а также Стандарты профессиональной ответственности и Декларацию основных обязанностей и прав прокуроров, принятые Международной ассоциацией прокуроров в 1999 г. и прилагаемые к указанной Резолюции.

⁵⁹ См.: Модельный закон «О прокуратуре», принятый 16 ноября 2006 г. Межпарламентской ассамблеей государств-участников СНГ.

различается и включает, в частности, гражданское, семейное, трудовое, административное, избирательное право, а также защиту окружающей среды, социальных прав и прав лиц, относящихся к социально уязвимым группам населения, таким, как несовершеннолетние, инвалиды и малоимущие граждане. В некоторых государствах-членах задачи и объем работ прокуроров в этой сфере могут даже превалировать над ролью прокуратуры в системе уголовного правосудия. С другой стороны, органы прокуратуры некоторых государств-членов заявляют, что их полномочия в этой сфере весьма незначительны или очень редко применяются на практике⁶¹.

17. В некоторых государствах-членах органы прокуратуры не имеют полномочий вне уголовно-правовой сферы⁶².
18. Задачи в гражданско-правовой сфере относятся к различным областям права, таким как гражданское, семейное, трудовое и коммерческое право, а также к природоохранному праву и праву социального обеспечения. Они включают компетенцию, связанную, например, с признанием брака недействительным, признанием лица умершим, оспариванием отцовства или отменой решения об усыновлении (удочерении), с содержанием лиц в учреждениях с принудительным лечением, с ограничением дееспособности, защитой прав ребёнка, дисквалификацией директоров или ликвидацией компаний, имущественными правами и интересами государства, приватизацией, компенсацией ущерба, причинённого судебной властью, надзором за соблюдением этики в поведении представителей некоторых (регулируемых) профессий, роспуском общественных объединений, признанием фактов нарушения норм трудового права или права социального обеспечения, охраной природы. Кроме того, в некоторых государствах прокуроры могут выступать как законные представители государства, имеющие право возбуждать судебные дела, например подавать иск против лиц, причинивших ущерб государственному имуществу.
19. В некоторых государствах-членах прокуратура способна не только защитить законные интересы и права одного или нескольких граждан, но и 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 прав и свобод больших групп граждан, либо неограниченного круга лиц.
20. Можно выделить две общие особенности в отношении деятельности, связанной с публичным правом. Во всех странах, где прокуратуры обладают компетенцией по контролю за деятельностью административных органов, прокуроры также имеют право обращения в суд с заявлением об отмене решений таких органов. Некоторые органы прокуратуры имеют право давать заключения в процессе разработки законов, касающихся, например, структуры судебной системы, норм процессуального или материального права. Особые полномочия были предоставлены некоторым прокурорским службам; например, в отношении административных решений: они касаются предоставления юридических заключений по законопроектам, требования обязательной медиации или достижения внесудебного урегулирования до того, как будут предприняты любые судебные действия против государства, надзора за соблюдением правил задержания, мониторинга и надзора за соблюдением законодательства, внесения предупреждения, протеста или оспаривания с правом приостановления исполнения в отношении решения некоторых административных органов или без такового, внесения исков, оспаривающих конституционность актов или действительность выборов, либо референдума, присутствия на заседаниях правительства и членства в парламентских комиссиях по расследованию. В ряде стран прокуроры обладают некоторыми консультативными функциями по гражданским, административным, трудовым или социальным вопросам; при этом представление консультативных заключений может быть единственной функцией, которую они выполняют.

⁶⁰ Австрия, Азербайджан, Албания, Армения, Бельгия, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Македония, Молдова, Монако, Нидерланды, Польша, Португалия, Российская Федерация, Румыния, Сан-Марино, Словацкая Республика, Словения, Турция, Украина, Франция, Хорватия, Черногория, Чешская Республика.

⁶¹ Австрия, Азербайджан, Албания, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Италия, Лихтенштейн, Люксембург, Молдова, Сан-Марино, Словения.

⁶² Грузия, Исландия, Мальта, Норвегия, Швейцария, Швеция, Финляндия, Эстония и судебные системы Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии.

21. С точки зрения процессуального права, некоторые полномочия ограничены правом инициирования судебного разбирательства (это типично для задач гражданского права, но также соответствует некоторым полномочиям, связанным с публичным правом). В то же время другие полномочия, обычно это касается публичного права, реализуются непосредственно, т. е. без обращения к суду (*inter alia*, принесение протеста, предостережения, проверки), при этом сохраняется возможность обращения сторон в суд. В ряде стран, чтобы избежать перегрузки судов, прокуроры были уполномочены принимать решения по некоторым заявлениям, поданным физическими лицами, при этом заинтересованная сторона имеет возможность обратиться в суд.
22. Деятельность в суде, независимо от процессуальных норм, её регулирующих (правила гражданского судопроизводства или специальные нормы административного права), связана с судебным разбирательством: прокуроры выступают в качестве стороны в процессе. Органы прокуратуры не сообщили о каких-либо специальных полномочиях в случае, если прокуроры участвуют в разбирательствах в гражданском суде в качестве истцов; в этом случае они обладают теми же правами, что и другие стороны процесса. Их положение не является исключительным, судебное разбирательство может быть начато и другими заинтересованными лицами. В таких случаях прокуроры не обладают полномочиями по принятию решений по существу дел; их решения касаются только начала разбирательства путём подачи иска в гражданский суд.
23. Почти во всех странах, где прокуроры обладают функциями вне уголовно-правовой сферы, они имеют право начинать новые судебные разбирательства и в качестве стороны процесса использовать обычные и чрезвычайные (обжалование) средства защиты. Однако можно выявить некоторые исключения из общих правил (запрет на исключительную апелляцию или на ходатайство о возобновлении судебного разбирательства, запрет на заключение мирового соглашения от имени стороны).
24. В некоторых государствах-членах прокуроры также имеют некоторые специальные полномочия, такие как функции по администрированию и управлению системой правосудия, или консультативные функции в отношении судей, исполнительной и законодательной власти.
25. Задачи деятельности прокуроров вне уголовно-правовой сферы, независимо от различий в материальном или процессуальном праве, по большей мере совпадают: обеспечение верховенства права (целостность демократических решений, законность, соблюдение законов, правовые средства защиты против нарушений закона), защита прав и свобод граждан (в основном тех, которые не способны защитить свои права: несовершеннолетних, лиц без определённого места жительства, психически больных), защита имущества и интересов государства, защита публичных интересов (или публичного порядка), гармонизация судебной практики (специальные средства защиты, применяемые в интересах закона в отношении вступивших в силу судебных решений, действия в качестве стороны в таких разбирательствах в судах самого высокого уровня).
26. Органы прокуратуры с широкими полномочиями вне уголовно-правовой сферы имеют в рамках своих организационных структур специализированные или смешанные подразделения, которые решают задачи вне уголовно-правовой сферы. В некоторых государствах-членах нет специальных структур, однако эти задачи осуществляются прокурорами, назначенными руководителями их подразделений, и в зависимости от объёма работы эти прокуроры могут быть освобождены от участия в уголовном судопроизводстве.
27. С другой стороны, КСЕП информирован о ряде случаев неправомерной практики прокуроров, действующих вне сферы уголовного правосудия, подвергшейся оценке со стороны Суда, некоторых конституционных судов⁶³ или критике со стороны других органов Совета Европы. Наиболее неприятными случаями явились события, связанные с отказом безо всякой причины в просьбах об инициировании разбирательства в гражданском суде; вмешательство в судебное разбирательство без разумного интереса (государства, общественного интереса или причины, основанной на защите прав), нарушающее принцип равенства состязующихся сторон; обжалование вступивших в силу судебных решений в

⁶³ См. док. CCPE-Bu (2008)4 rev.б

нарушение принципа правовой определённости (*res judicata*)⁶⁴; участие прокуроров в заседаниях верховных судов, представляющее смешение роли судей в процессе принятия решения и функций прокуроров; неограниченное право предъявления иска.

28. Вклад прокуроров в консолидацию судебной практики является признанным фактом во многих государствах-членах. Роль прокуроров в этом отношении не должна позволять им оказывать неправомерное влияние на процесс окончательного принятия решений судьями.

III. ВЫВОДЫ

29. В настоящее время деятельность прокуратуры вне уголовно-правовой сферы определяется, прежде всего, потребностью общества должным образом обеспечить права человека и публичные интересы.
30. Помимо роли судов и других институтов, таких как омбудсмены, функция прокуратуры по защите прав человека, закреплённая внутренним законодательством в ряде государств-членов, оценивается как очень важная⁶⁵.
31. Не существует общих международных правовых норм и правил, касающихся задач, функций и организации деятельности прокуратуры вне уголовно-правовой сферы. Вместе с тем, во всех правовых системах прокуратура играет важную роль в защите прав человека, обеспечении законности и верховенства права, укреплении гражданского общества. Разнообразие функций прокуратуры 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 принципа верховенства права и принятых международных обязательств. Гармонизация многообразия правовых систем «большой Европы» базируется на положениях Конвенции о защите прав человека и основных свобод с учётом практики Европейского суда по правам человека.
32. Перед всеми государствами Европы стоит задача развивать и укреплять правозащитный потенциал всех своих органов, включая суды и прокуратуру. Успешная реализация функций по защите прав и свобод человека может быть достигнута не путём ослабления одних правозащитных звеньев и механизмов государства за счёт усиления других, а путем их синхронного развития. Все они имеют одну цель — защищать права и свободы индивидов, интересы общества и государства.
33. Во многих европейских странах повышается роль института омбудсменов (как общей компетенции, так и специализирующихся на защите отдельных прав или категорий граждан — например, женщин и детей). Необходимо, чтобы задачу защиты прав и свобод человека решало достаточное число различных органов, организаций и должностных лиц. У людей должно быть право выбора формального или неформального механизма защиты своих интересов, включая структуры гражданского общества.
34. В демократическом государстве прокуроры могут иметь или не иметь полномочий вне уголовно-правовой сферы. КСЕП призывает государства-члены, в которых органы прокуратуры наделены функциями вне уголовно-правовой сферы, обеспечить их реализацию в соответствии с нижеперечисленными принципами:
- а. необходимо соблюдать принцип разделения властей в связи с задачами и деятельностью прокуроров вне уголовно-правовой сферы и ролью судов по защите прав человека;

⁶⁴ Принцип *res judicata* не является абсолютным: как констатируется в некоторых решениях ЕСПЧ, из этого принципа могут быть некоторые исключения, предусмотренные законом (см. решения по делам Рябых против России (*Ryabikh v. Russia*) (жалоба № 52854/99), Праведная против России (*Pravednaya v. Russia*) (жалоба № 69529/01), Сергей Петров против России (*Sergey Petrov v. Russia*) (жалоба № 1861/05).

⁶⁵ Конференция в Санкт-Петербурге — см. док. СРЕ (2008) 3; см. также выступления на Конференции Генерального секретаря Терри Дэвиса и Комиссара по правам человека Томаса Хаммарберга (www.coe.int.ccpe).

- b. прокуроры должны проявлять беспристрастность и честность при осуществлении своей деятельности вне уголовно-правовой сферы;
 - c. эти функции выполняются «от имени общества и в публичных интересах»⁶⁶, чтобы обеспечить применение закона при соблюдении основных прав и свобод, Конвенции и решений Суда и в пределах полномочий, предоставленных прокурорам законом;
 - d. такие полномочия прокуроров должны как можно шире регулироваться законом;
 - e. недопустимо ненадлежащее вмешательство в деятельность органов прокуратуры;
 - f. 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);
 - g. 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 Суда;
 - h. в законе должна быть установлена обязанность прокуроров обосновывать свои решения при обеспечении возможности ознакомления с таким обоснованием заинтересованных или участвующих в деле физических или юридических лиц;
 - i. должно быть обеспечено право лиц или организаций, участвующих или заинтересованных в рассмотрении гражданско-правовых дел, обжаловать действия или бездействие прокуроров;
 - j. необходимо внимательно следить за развитием практики Суда относительно деятельности прокуратуры вне уголовно-правовой сферы, чтобы обеспечить полное соответствие правовой базы для такой деятельности и соответствующей практики применимым решениям.
35. Для выполнения задач вне уголовно-правовой сферы, органам прокуратуры, имеющим полномочия вне уголовно-правовой сферы, рекомендуется, 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.
36. КСЕП рекомендует соответствующим органам прокуратуры при осуществлении деятельности вне уголовно-правовой сферы 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.
37. Необходимо 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.
38. Государства-члены или соответствующие прокурорские службы должны организовать специальную подготовку прокуроров, выполняющих функции вне уголовно-правовой сферы.
39. Государства-члены или соответствующие прокурорские службы должны обмениваться опытом, в том числе передовыми практиками, законодательными актами и другими нормативными материалами.
40. КСЕП предлагает Комитету министров Совета Европы рассмотреть вопрос о целесообразности разработки общих европейских принципов, в особенности касающихся

⁶⁶ Конференция в Санкт-Петербурге — см. док. CPE (2008) 3.

статуса, полномочий и практики деятельности прокуроров вне уголовно-правовой сферы. Этот вопрос должен быть рассмотрен ввиду важности защиты прав человека, основных свобод, демократического принципа разделения властей и равенства участвующих сторон.

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ

КСЕП полагает, что государства, в которых прокуратура обладает полномочиями вне уголовно-правовой сферы, должны обеспечить, чтобы такие функции осуществлялись в соответствии с принципами, присущими демократическому государству, основанному на верховенстве права, и, в частности, что:

- a. необходимо соблюдать принцип разделения властей в связи с задачами и деятельностью прокуроров вне уголовно-правовой сферы и ролью судов по защите прав человека;
- b. прокуроры должны соблюдать беспристрастность и честность и при осуществлении своих действий вне уголовно-правовой сферы;
- c. эти функции выполняются «от имени общества и в публичных интересах», чтобы обеспечить применение закона при уважении основных прав и свобод, Конвенции и решений Суда и в пределах полномочий, предоставленных прокурорам законом;
- d. такие полномочия прокуроров должны как можно больше регулироваться законом;
- e. ненадлежащее вмешательство в деятельность прокуратуры недопустимо;
- f. 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 (равенство участвующих сторон);
- g. 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 Суда;
- h. должна быть установлена обязанность прокуроров обосновывать свои решения при обеспечении возможности ознакомления с таким обоснованием заинтересованных или участвующих в деле физических лиц или организаций;
- i. должно быть обеспечено право лиц или организаций, участвующих или заинтересованных в рассмотрении гражданско-правовых дел, обжаловать действия или бездействие прокуроров;
- j. необходимо внимательно следить за развитием практики Суда относительно деятельности прокуратуры вне уголовно-правовой сферы, чтобы обеспечить полное соответствие правовой базы для такой деятельности и соответствующей практики применимым решениям;
- k. заинтересованные органы прокуратуры должны устанавливать и развивать, когда это необходимо, сотрудничество или контакты с омбудсменом и подобными институтами, занимающимися вопросами защиты прав человека, а также с организациями гражданского общества, включая средства массовой информации;
- l. государства-члены или соответствующие прокурорские службы должны обмениваться опытом, в том числе передовыми практиками, законодательными актами и другими нормативными материалами;
- m. государства-члены или прокурорские службы должны организовать специальную подготовку прокуроров, выполняющих функции вне уголовно-правовой сферы;
- n. необходимо 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.

КСЕП предлагает Комитету министров Совета Европы рассмотреть вопрос о целесообразности разработки общих европейских принципов, в особенности касающихся статуса, полномочий и практики деятельности прокуроров вне уголовно-правовой сферы. Этот вопрос должен быть рассмотрен ввиду важности защиты прав человека, основных свобод, демократического принципа разделения властей и равенства участвующих сторон.