

В Конституционный Суд Российской Федерации

по делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»

от Автономной некоммерческой организации «Институт права и публичной политики»

129090, Москва, ул. Щепкина, д. 8
почтовый адрес: 129090, Москва, а/я 140
тел.: (495) 608-69-59; 608-66-35
факс: (495) 608-69-15
эл. почта: info@mail-ilpp.ru
http: // www.ilpp.ru

Заключение

о соответствии положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22
Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»
международно-правовым стандартам надзорной деятельности прокуратуры

I. Введение

1. На рассмотрении Конституционного Суда Российской Федерации (*далее* – Суд) находится дело о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (*далее также* – Закон) в связи с жалобами Межрегиональной Ассоциации правозащитных общественных объединений «АГОРА», Межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр “Мемориал”», Международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество “Мемориал”», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», Автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», Регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С. А. Ганнушкиной. Заявители оспаривают конституционность законоположений, которые определяют основания проведения органами прокуратуры проверок исполнения законов, а также полномочия прокурора при осуществлении таких проверок.
2. Автономная некоммерческая организация «Институт права и публичной политики» (*далее* – Институт) является одним из ведущих правовых центров России в области сравнительно-правовых и международно-правовых исследований. Институт представляет настоящее заключение в Суд на основании статьи 49 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и

статьи 37 Регламента Суда, стремясь содействовать Суду в принятии информированного решения по делу¹.

3. Предметом настоящего заключения является анализ применимых международно-правовых стандартов надзорной деятельности прокуратуры и оценка оспариваемых положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» с точки зрения их соответствия этим стандартам. В то время как общее международное право не содержит основных принципов деятельности органов прокуратуры вне сферы уголовного права, *такие принципы последовательно отражены в руководящих документах и решениях органов Совета Европы* – в частности, Парламентской Ассамблеи, Комитета Министров, Европейского Суда по правам человека (*далее* – Европейский Суд), Венецианской комиссии (*далее также* – Комиссия), Консультативного совета европейских прокуроров. Из данных документов следует, что, несмотря на признанную свободу государств самостоятельно определять систему и порядок функционирования своих органов власти, включая прокуратуру, и несмотря на сохраняющиеся различия между европейскими странами в части регулирования организации и деятельности прокуратуры, такое регулирование тем не менее подчинено ряду наиболее общих, основополагающих принципов и должно во всяком случае соответствовать ценностям Совета Европы, принципу верховенства права и международным обязательствам государств – участников Конвенции о защите прав человека и основных свобод (*далее* – Конвенция).
4. Согласно Закл^ючению Парламентской Ассамблеи № 193 (1996) от 25 января 1996 года, одним из условий присоединения России к Совету Европы являлось принятие новых законов о роли, деятельности и организации прокуратуры, соответствующих стандартам Совета Европы. В своем специальном докладе от 20 мая 2002 года «О выполнении Россией обязательств, принятых при вступлении в Совет Европы» Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации обратил внимание на то, что *условие о приведении статуса прокуратуры в соответствие с европейскими стандартами является юридически обязательным для России* в силу взаимосвязанных положений Заключ^ения Парламентской Ассамблеи № 193 (1996), Резолюции Комитета Министров № 96/2 от 8 февраля 1996 года и специального послания руководства Российской Федерации Совету Европы (февраль 1995 года). Кроме того, данные стандарты юридически обязательны для России постольку, поскольку они отражены в решениях Европейского Суда (статья 46 Конвенции).
5. В настоящем заключении проанализированы стандарты Совета Европы по следующим ключевым аспектам надзорной деятельности прокуратуры:
 - (i) *Допустимость общенадзорных полномочий прокуратуры и их соотношение с компетенцией иных органов государственной власти;*

¹ Практика привлечения организаций – представителей гражданского общества к судебному процессу для выполнения ими роли *amicus curiae* (лат. «друг суда») широко распространена в высших национальных судах многих зарубежных стран, а также в Европейском Суде по правам человека (часть 2 статьи 36 Конвенции о защите прав человека и основных свобод; часть 2 статьи 44 Регламента Европейского Суда по правам человека).

- (ii) *Соблюдение принципа правовой определенности при регламентации надзорной деятельности прокуратуры;*
- (iii) *Соблюдение принципа соразмерности при осуществлении прокуратурой надзорной деятельности.*

Необходимо подчеркнуть, что рассматриваемые международно-правовые стандарты не устанавливают детальных, исчерпывающих норм о статусе и полномочиях прокуратуры, они лишь закрепляют наиболее базовые условия функционирования этого органа в правовом государстве. Вместе с тем содержание оспариваемых положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» позволяет заключить, что в настоящее время они не удовлетворяют данным минимальным условиям.

II. Допустимость общенадзорных полномочий прокуратуры и их соотношение с компетенцией иных органов государственной власти

6. Европейская модель прокуратуры в целом ориентирована на то, что основные функции прокуратуры сосредоточены в уголовно-правовой сфере. Наиболее последовательным отражением этой идеи является следующее указание в Рекомендации Парламентской Ассамблеи № 1604 (2003) от 27 мая 2003 года «О роли органов прокуратуры в демократическом обществе, основанном на принципе верховенства права»²:

Полномочия и обязанности прокуроров ограничены уголовным преследованием за совершение преступлений и общей ролью в защите публичного интереса через систему уголовного правосудия, в то время как самостоятельные, надлежащим образом специализированные и эффективные органы существуют для выполнения иных функций (пункт 7, подпункт v.c).

Аналогичным образом, Венецианская комиссия регулярно отмечает в своих документах, что основным приоритетом прокуратуры должна быть деятельность в области уголовного права (см., например, пункт 77 Доклада Венецианской комиссии от 3 января 2011 года о европейских стандартах независимости судебной системы: часть II – органы прокуратуры)³.

7. Органы Совета Европы признают право государств-членов самостоятельно определять роль прокуратуры в своих национальных правовых порядках и принимают во внимание, что в некоторых европейских странах в силу исторических, организационных и экономических причин прокуратура осуществляет целый ряд функций вне уголовно-правовой сферы, включая общий надзор за исполнением законодательства. Вместе с тем отдельные проявления таких функций вызывают озабоченность с точки зрения их соответствия

² Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Recommendation 1604 (2003). Role of the Public Prosecutor's Office in a Democratic Society Governed by the Rule of Law.

³ CDL-AD(2010)040, Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service, Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17–18 December 2010).

основным принципам Совета Европы (Рекомендация Парламентской Ассамблеи № 1604 (2003), пункт 6, подпункт v), что обуславливает необходимость регламентации внеуголовных полномочий прокуратуры с целью обеспечить их соответствие наиболее общим, основополагающим принципам.

8. Рекомендация Комитета Министров государствам-членам о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия CM/Rec(2012)11 от 19 сентября 2012 года⁴ исходит из того, что в случаях, когда прокуратура играет роль вне системы уголовного правосудия, государства-члены должны предпринять все необходимые шаги с целью обеспечить, чтобы такая роль осуществлялась с особым вниманием к защите прав и свобод человека и в полном соответствии с принципом верховенства права, в частности, с соблюдением права на справедливое судебное разбирательство (абзац 13). Если прокуратура выполняет функции по надзору над государственными, региональными и местными органами власти, а также в отношении других субъектов права, с целью обеспечения законности их деятельности, то прокуроры должны осуществлять свои полномочия независимо, прозрачно и в полном соответствии с принципом верховенства права (приложение, пункт 23).
9. Ключевым с точки зрения верховенства права критерием правомерности надзорных полномочий прокуратуры является их соответствие принципу разделения властей, который призван исключить необоснованное вторжение прокуроров в компетенцию иных государственных органов. На необходимость соблюдения принципа разделения властей указывают как Рекомендация Парламентской Ассамблеи № 1604 (2003) (пункт 7, подпункт v.b), так и Заключение Консультативного совета европейских прокуроров №3 (2008) от 21 октября 2008 года «О роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы» (рекомендации, пункт а). В европейской практике принцип разделения властей означает, что реализация прокуратурой своих функций вне уголовно-правовой сферы, включая общий надзор, рассматривается как *исключение из правила* для тех случаев, когда аналогичные функции не могут быть осуществлены иными органами⁵.
10. Оспариваемые положения Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» уже становились объектом критики органов Совета Европы как не согласующиеся с принципом разделения властей. В Заключении Венецианской комиссии на Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 13 июня

⁴ Recommendation CM/Rec(2012)11 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecutors Outside the Criminal Justice System, Adopted by the Committee of Ministers on 19 September 2012 at the 1151st meeting of the Ministers' Deputies.

⁵ См.: Доклад эксперта Бюро Консультативного совета европейских прокуроров «О роли органов прокуратуры вне системы уголовного правосудия», с. 19. (CCPE-Bu (2008)4rev. Role of the Public Prosecution Service Outside the Field of Criminal Justice, Report by Dr. András Zs. Varga Ph. D., p. 19). См. также: Совместное заключение Венецианской комиссии, Управления по правам человека, Главного управления по правам человека и верховенству права от 14 октября 2013 года по проекту Закона о прокуратуре Украины, пункт 17 (CDL-AD(2013)025, Joint Opinion on the Draft Law on the Public Prosecutor's Office of Ukraine, Endorsed by the Venice Commission at its 96th Plenary Session (Venice, 11–12 October 2013)).

2005 года⁶ отмечается, что положения раздела III Закона, и в первую очередь статьи 22, наделяют прокурора «крайне широкими правами» и «рождают сомнения в том, не нарушают ли данные полномочия систему противовесов, заложенных в принципе разделения властей, не стирают ли границы между различными властями и не наделяют ли прокуратуру властным статусом, превосходящим все иные органы» (пункт 54). Данное обстоятельство, по мнению Комиссии, *усугубляется тем, что согласно статье 21 Закона общенадзорные полномочия прокурора распространяются также на частных лиц – коммерческие и некоммерческие организации* (пункт 55). При этом положение пункта 2 статьи 21 Закона, согласно которому при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы, Комиссия рассматривает как практически неэффективное в силу как чрезвычайно широко сформулированных полномочий прокурора, так и отсутствия положений о полноценном судебном контроле (пункт 43). Аналогичные выводы содержатся в Докладе Комиссара по правам человека Совета Европы по итогам визита в Российскую Федерацию с 3 по 12 апреля 2013 года (пункты 74–75)⁷.

III. Соблюдение принципа правовой определенности при регламентации надзорной деятельности прокуратуры

11. Требование правовой определенности в контексте надзорной деятельности прокуратуры означает, во-первых, что полномочия прокурора по осуществлению надзора регламентированы на уровне закона и, во-вторых, что положения такого закона являются четкими и недвусмысленными с целью ограничения прокурорского усмотрения.
12. Согласно Рекомендации Комитета Министров государствам-членам о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия CM/Rec(2012)11 от 19 сентября 2012 года, обязанности и полномочия прокуроров вне системы уголовного правосудия должны во всех случаях быть установлены законом и четко определены, чтобы избежать какой-либо неясности (приложение, пункт 3). Там, где прокурор наделен правом принимать решения, затрагивающие права и обязанности лиц, такие полномочия должны быть строго ограничены и определены законом (приложение, пункт 11). В Заключении Консультативного совета европейских прокуроров №3 (2008) от 21 октября 2008 года «О роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы» указывается, что полномочия прокуроров вне уголовно-правовой сферы должны как можно точнее регулироваться законом (рекомендации, пункт d).
13. Данным положениям корреспондирует устоявшаяся общая правовая позиция Европейского Суда. Последний оперирует понятием «качество закона», которое предполагает, что закон должен быть в надлежащей мере доступен и предсказуем, то

⁶ CDL-AD(2005)014, Opinion on the Federal Law on the *Prokuratura* (Prosecutor's Office) of the Russian Federation, Adopted by the Venice Commission at its 63rd plenary session (Venice, 10–11 June 2005).

⁷ CommDH(2013)21, Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to the Russian Federation from 3 to 12 April 2013.

есть сформулирован достаточно точно, чтобы гражданин мог — при необходимости с надлежащей помощью — сообразовывать с ним свое поведение. Чтобы удовлетворять этим требованиям, национальное право должно предусматривать надлежащую правовую защиту от произвола и, соответственно, устанавливать с достаточной ясностью пределы полномочий, предоставленных компетентным органам власти, и порядок их реализации (см., например, пункт 95 постановления Большой Палаты Европейского Суда от 4 декабря 2008 года по делу «С. и Марпер (*S. and Marper*) против Соединенного Королевства» и иные аналогичные постановления).

14. Существенно важным элементом правовой определенности в контексте прокурорских проверок является ограничение круга оснований для проведения проверки. В документах Совета Европы такое ограничение сформулировано посредством установления *минимального стандарта доказывания*, который должен был соблюден прокурором до начала проверки. Так, в соответствии с Рекомендацией Комитета Министров государствам-членам о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия CM/Rec(2012)11 от 19 сентября 2012 года, прокурору может быть позволено осуществлять свою надзорную функцию в отношении частных субъектов права только в тех случаях, когда существуют *разумные и объективные основания полагать*, что частный субъект права нарушает свои правовые обязательства, включая обязательства, которые вытекают из выполнения международных договоров по правам человека (приложение, пункт 24). Данный стандарт также воспроизведен в Докладе Комиссара по правам человека Совета Европы по итогам визита в Российскую Федерацию с 3 по 12 апреля 2013 года (пункт 74). Наличие такого минимального порога допустимости проверок, при недостижении которого вторжение в сферу деятельности проверяемых лиц неправомерно, является условием соблюдения принципа правовой определенности при осуществлении надзорной деятельности прокуратуры.
15. Как следует из заключений Венецианской комиссии, оспариваемые положения Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и аналогичные им положения законов о прокуратуре иных государств не в полной мере отвечают принципу правовой определенности. В Заключении Венецианской комиссии на Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 13 июня 2005 года обращается внимание на «всеобъемлющие» полномочия прокурора, предусмотренные статьей 22 Закона (пункты 54, 59), а также на «неясность» положения пункта 2 статьи 21 Закона, которая не позволяет четко разграничить полномочия прокурора и компетенцию других проверяющих органов (пункт 43).
16. В Заключении от 19 июня 2012 года на Акт CLXIII 2011 года о прокуратуре и Акт CLXIV 2011 года о статусе генерального прокурора, прокуроров и иных прокурорских работников и о службе в прокуратуре Венгрии⁸ Комиссия подвергла критике положения венгерского законодательства, аналогичные положениям пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Согласно статье 4.3

⁸ CDL-AD(2012)008, Opinion on Act CLXIII of 2011 on the Prosecution Service of Hungary and Act CLXIV of 2011 on the Status of the Prosecutor General, Prosecutors and other Prosecution Employees and the Prosecution Career of Hungary, Adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15–16 June 2012).

Акта о прокуратуре коммерческие и иные организации обязаны предоставлять информацию и документы прокурору, исполняющему свои должностные обязанности, в течение срока, установленного прокурором. Комиссия отметила, что данное положение «заходит слишком далеко» и должно быть сформулировано четче (пункт 23). Статья 4.4 Акта о прокуратуре предоставляет прокурорам право входить в любые помещения по предъявлении служебного удостоверения, включая помещения, принадлежащие частным лицам. Комиссия обратила внимание на то, что реализация данного полномочия помимо воли владельца невозможна без судебного решения, и с удовлетворением отметила заверения венгерского правительства в том, что данное положение Акта подлежит ограничительному толкованию с учетом положений уголовно-процессуального законодательства (пункт 24).

IV. Соблюдение принципа соразмерности при осуществлении прокуратурой надзорной деятельности

17. Осуществление прокуратурой своих полномочий вне уголовно-правовой сферы, включая надзор за исполнением законов, не должно несоразмерно ограничивать права лиц, затронутых проверочными мероприятиями. Стандарты Совета Европы выражают этот принцип через понятие *субсидиарности*: вмешательство прокурора оправдано лишь постольку, поскольку правомерные цели, обусловившие такое вмешательство, не могут быть достигнуты иными средствами⁹. В контексте надзорной деятельности этот принцип напрямую влияет на такие аспекты прокурорских проверок, как их продолжительность, периодичность, объем истребуемых у проверяемых лиц документов и иной информации.
18. Из серии постановлений Европейского Суда в отношении России, посвященных деятельности прокуратуры вне сферы уголовного права, вытекает, что осуществление прокурором своих полномочий должно быть оправдано вескими соображениями и не нарушать баланса между защитой общественного интереса и правами частного лица (постановление Европейского Суда от 15 января 2009 года по делу «Менчинская против России», постановление Европейского Суда от 26 мая 2009 года по делу «Бацанина против России», постановление Европейского Суда от 1 апреля 2010 года по делу «Королев (№2) против России»). Указанные постановления Европейского Суда посвящены иному, нежели надзор, аспекту деятельности прокуратуры (участие прокурора в рассмотрении гражданских дел), однако сформулированная в них правовая позиция о принципе соразмерности осуществления внеуголовных полномочий прокуратуры выходит за рамки конкретных дел и имеет системное значение, на что

⁹ См.: Доклад эксперта Бюро Консультативного совета европейских прокуроров «О роли органов прокуратуры вне системы уголовного правосудия», с. 19. (CCPE-Bu (2008)4rev. Role of the Public Prosecution Service Outside the Field of Criminal Justice, Report by Dr. András Zs. Varga Ph. D., p. 19). См. также: Совместное заключение Венецианской комиссии, Управления по правам человека, Главного управления по правам человека и верховенству права от 14 октября 2013 года по проекту Закона о прокуратуре Украины, пункт 17 (CDL-AD(2013)025, Joint Opinion on the Draft Law on the Public Prosecutor's Office of Ukraine, Endorsed by the Venice Commission at its 96th Plenary Session (Venice, 11–12 October 2013)).

косвенно указывает развернутое воспроизведение Европейским Судом приведенных выше наиболее принципиальных положений документов Совета Европы (см. пункты 19–20 постановления по делу Менчинской; пункты 15–17 постановления по делу Бацаниной; пункты 16–18 постановления по делу Королева (№2)).

19. В Совместном заключении Венецианской комиссии, Управления по правам человека, Главного управления по правам человека и верховенству права от 14 октября 2013 года по проекту Закона о прокуратуре Украины¹⁰ положения законопроекта, аналогичные оспариваемым положениям Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», были признаны не отвечающими принципу соразмерности:

Сохранение общего надзора [прокуратуры]... неоднократно вызывало озабоченность не только в силу его природы, но и потому, что он опирается на широкие полномочия прокуроров вызывать лиц, иметь доступ в любые помещения, как публичные, так и частные, и предписывать совершение определенных действий в целях исполнения законов. Функция общего надзора и соответствующие ей полномочия, таким образом, дают органам прокуратуры *широкие возможности как вторгаться в функционирование исполнительной власти, так и вмешиваться в интересы и деятельность граждан и организаций*. ...Эти полномочия и права, как по отдельности, так и в совокупности, противоречат надлежащему разделению властей в демократическом обществе, а также *создают угрозу правам и свободам, которые должны находиться под охраной Конституции* (пункт 25).

20. В Заключении от 30 марта 2011 года по проекту органического закона о прокуратуре Боливии¹¹ Венецианская комиссия указала на то, что «деятельность органов прокуратуры может подвергнуть риску некоторые основополагающие права, такие как право на частную жизнь, тайну переписки, право на защиту персональных данных и др. Должный баланс между различными правами должен быть установлен посредством надлежащего судебного контроля» (пункт 21).
21. Достижение баланса между общественным интересом в деятельности прокуратуры и правами частных лиц требует реализации как минимум двух мер: во-первых, установления обязанности прокурора мотивировать любые действия и решения в отношении проверяемого лица; во-вторых, обеспечение полноценного судебного контроля над проверочными мероприятиями прокуратуры.
22. Решение прокуратуры о начале проверки, равно как и любые другие действия и решения прокурора в ходе проверки, затрагивающие права проверяемого лица, должны отвечать требованиям мотивированности и доступности. Согласно Заключению Консультативного совета европейских прокуроров №3 (2008) от 21 октября 2008 года «О роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы» государства, допускающие

¹⁰ CDL-AD(2013)025, Joint Opinion on the Draft Law on the Public Prosecutor's Office of Ukraine, Endorsed by the Venice Commission at its 96th Plenary Session (Venice, 11–12 October 2013).

¹¹ CDL-AD(2011)007, Opinion on the Draft Organic Law of the Public Prosecutor's Office of Bolivia, Adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25–26 March 2011).

полномочия прокуратуры вне уголовно-правовой сферы, включая надзор, должны установить обязанность прокуроров указывать мотивы своих решений при обеспечении возможности доступа к ознакомлению с ними заинтересованных или участвующих в деле физических лиц или организаций (рекомендации, пункт h). В соответствии с Рекомендацией Комитета Министров государствам-членам о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия CM/Rec(2012)11 от 19 сентября 2012 года в тех случаях, когда прокурор наделен правом принимать решения, затрагивающие права и обязанности лиц, его решения должны быть мотивированными и должны быть доведены до сведения заинтересованных лиц (приложение, пункт 11).

23. Обоснованность решения о проведении прокурорской проверки, а также действия и решения прокурора в ходе проверки должны быть предметом судебного рассмотрения по существу. Как следует из Рекомендации Комитета Министров государствам-членам о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия CM/Rec(2012)11 от 19 сентября 2012 года, решения прокурора, затрагивающие права и обязанности физических и юридических лиц, не должны умалять право сторон обращаться по вопросам факта и права к независимому и беспристрастному суду (приложение, пункт 11). Лица, затронутые любым проверочным действием прокурора, должны иметь право представлять свои доводы и обжаловать такие действия в суде (приложение, пункт 25). В Совместном заключении Венецианской комиссии, Управления по правам человека, Главного управления по правам человека и верховенству права от 14 октября 2013 года по проекту Закона о прокуратуре Украины отмечается, что европейские стандарты требуют судебного контроля над каждым решением прокурора, которое вмешивается в осуществление прав и свобод любого лица, включая действия прокурора в рамках выполнения им надзорных функций (пункт 20).
24. В постановлении от 15 июня 2006 года по делу «Общество с ограниченной ответственностью “Злинсат” (*Zlinsat, spol. s.r.o.*) против Болгарии» Европейский Суд подтвердил, что ограничение прав физических и юридических лиц на основании решений прокуроров лишь тогда соответствует Конвенции в части права на справедливое судебное разбирательство, когда оно «может быть пересмотрено судебным органом, имеющим *полноценную* компетенцию» (пункт 80). Суд признал нарушение Болгарией части 1 статьи 6 Конвенции, поскольку заявитель не имел возможности добиться судебной проверки по существу принятых в его отношении решений прокуратуры (пункты 80–85).
25. В Заключении Венецианской комиссии на Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 13 июня 2005 года отмечается, что из нечетких положений Закона (в частности, статьи 6, пункта 2 статьи 21 и статьи 22) прямо не следует возможность судебного контроля над *порядком осуществления* предоставленных прокурору полномочий (пункты 31 и 43). Как следует из практики применения Закона, в том числе в делах заявителей настоящей жалобы, это сводит судебное вмешательство к сугубо формальной процедуре, в рамках которой исключается реальная оценка воздействия прокурорской проверки на деятельность проверяемого лица. Тем самым, ставится под сомнение способность Закона обеспечить такие пределы надзорной деятельности прокуратуры, которые отвечали бы принципу соразмерности.

V. Заключение

26. *Применимые международно-правовые стандарты рассматривают надзор прокуратуры за исполнением законов физическими и юридическими лицами как деятельность, которая должна осуществляться с соблюдением принципов разделения властей, правовой определенности и соразмерности. Положения пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» не соответствуют указанным принципам, что следует не только из содержания нормативных документов Совета Европы, но и из непосредственного анализа органами Совета Европы положений рассматриваемого Закона и аналогичных ему законов иных государств.*

27. В специальном докладе от 20 мая 2002 года «О выполнении Россией обязательств, принятых при вступлении в Совет Европы» Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации указал: «В ходе судебной реформы прокуратура была существенно вытеснена из ее традиционных сфер деятельности... Многие властные полномочия прокуратуры поставлены под судебный контроль. <...> Эти перемены объективны, отвечают целям демократизации правовой и правоохранительных систем. Они создают предпосылки для сближения правовой системы России с правовыми системами европейских государств». Вместе с тем оспариваемые в настоящем деле положения Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» по-прежнему не содержат следующих признанных на уровне Совета Европы минимальных гарантий защиты прав физических и юридических лиц при осуществлении прокурорского надзора:

- (i) Ограничение надзорных полномочий прокуратуры в отношении физических и юридических лиц ситуациями, в которых аналогичные функции не могут быть осуществлены иными органами;*
- (ii) Возможность проведения проверок лишь при доказанности наличия разумных и объективных оснований полагать, что проверяемый субъект нарушает свои правовые обязательства;*
- (iii) Обязанность прокурора мотивировать любые действия и решения в отношении проверяемого лица;*
- (iv) Наличие судебного контроля над действиями и решениями прокурора, включая судебную оценку по существу решения о начале проведения проверки и действий (решений) в ходе проведения проверки.*

Директор
Автономной некоммерческой организации
«Институт права и публичной политики»

О. Б. Сидорович

Юрист проекта
«Защита прав в конституционном судебном процессе»

Г. В. Вайпан

15 января 2015 года