

УДК 347.963 (470)

DOI: 10.34670/AR.2021.32.28.043

Представительство и защита интересов Российской Федерации в межгосударственных органах, иностранных и международных судах, международных третейских судах – новая функция российской прокуратуры

Гадиятова Мария Витальевна

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры прокурорской деятельности,
Уральский государственный юридический университет,
620144, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 62;
e-mail: gadiyatovam@inbox.ru

Аннотация

В настоящей статье проведен анализ изменений законодательства о прокуратуре в части предоставления прокуратуре Российской Федерации полномочий по участию в Европейском суде по правам человека, а также иных международных судах, международных третейских судах. Автор статьи, определяя особое место прокуратуры РФ в системе правоохранительных органов, а также ее роль в оценке и реагировании на негативные проявления в социальном пространстве нашей страны, приходит к выводу о необходимости ее наделяния принципиально новыми видами деятельности: представительством интересов в межгосударственных органах, иностранных и международных судах, международных третейских судах, а также деятельности, направленной на исполнение Генеральной прокуратурой решений ЕСПЧ в Российской Федерации. Главным аргументом в части установления указанных полномочий служит необходимость их расширения именно в сфере международно-правового сотрудничества. При этом автор, оценивая обоснованность и легитимность таких действий, обращает особое внимание на отсутствие у прокуратуры надлежащего опыта в делах подобного плана. Основным выводом проведенного исследования автор считает позицию, согласно которой рассматриваемый вид деятельности прокуратуры, непосредственно включающий в себя представительство интересов России в международных инстанциях, по содержанию и по характеру полномочий не относится ни к одной из ранее реализуемых прокуратурой Российской Федерации функций, а является самостоятельным, принципиально новым видом деятельности данного органа.

Для цитирования в научных исследованиях

Гадиятова М.В. Представительство и защита интересов Российской Федерации в межгосударственных органах, иностранных и международных судах, международных третейских судах – новая функция российской прокуратуры // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 10А. С. 326-332. DOI: 10.34670/AR.2021.32.28.043

Ключевые слова

Прокуратура Российской Федерации, Генеральная прокуратура, судебное представительство, Европейский суд по правам человека, международное право.

Введение

Российская прокуратура прошла трехсотлетнюю историю развития, за время которой функции прокуратуры то увеличивались, то сокращались, знаменуя тем самым зависимость государства от потенциала прокурорско-надзорного органа. Изменения законодательства о прокуратуре, произошедшие в июле 2021 года и предоставившие Генеральной прокуратуре право на обеспечение представительства и защиты интересов Российской Федерации в межгосударственных органах, иностранных и международных судах, ознаменовали новый виток развития Российской прокуратуры. Между тем вопрос об отнесении деятельности Генеральной прокуратуры по представительству интересов Российской Федерации в международных судах к тому или иному виду деятельности остается открытым. С одной стороны изменения затронули статью третью Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», в соответствии с которой прокуратура осуществляет функцию участия в рассмотрении дел судами. С другой – международно-правовой аспект содержания нововведений позволяет говорить об отнесении нового вида деятельности прокуратуры к международному сотрудничеству. И, наконец, возможно настоящие нововведения следует рассматривать как самостоятельный вид деятельности прокуратуры?

Основная часть

Следует отметить, что обе перечисленные функции, а именно: участие прокуратуры в судах, так и международное сотрудничество, являются ненадзорными видами деятельности. Участвуя в гражданском, арбитражном и административном процессе, прокурор выполняет правозащитную функцию, характеризующуюся отсутствием властных полномочий. При участии прокурора в уголовном процессе полномочия прокурора наряду с функцией осуществления государственного обвинения также обладают правозащитным потенциалом, обусловленным обеспечением прокурором режима верховенства закона и обеспечения законности. Несмотря на отличия в содержании деятельности прокурора в каждом из видов судопроизводства следует согласиться с мнением ученых о специфическом характере ненадзорных правовых средств прокурора, которые отличает процессуальный характер правового регулирования с одновременным бланкетным регулированием законодательством о прокуратуре [Коршунова и др., 2019, 180].

Между тем отнесение нового направления деятельности прокуратуры к функции содействия правосудию представляется преждевременным. В первую очередь, это связано с их принципиальным отличием в правовом регулировании. Так, говоря о функции участия прокурора в судебных стадиях судопроизводства, следует помимо вышеизложенной особенности отметить регулирование данной деятельности внутригосударственными источниками права. В случае с осуществлением функции представительства интересов Российской Федерации в межгосударственных органах, иностранных и международных (межгосударственных) судах, иностранных и международных третейских судах (арбитражах) прокурору надлежит руководствоваться договорными актами в форме международных конвенций, международных договоров и уставов. Так, например, рассмотрение дел в международном третейском суде осуществляется в соответствии с положениями Конвенции Организации Объединенных Наций о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений 1958 года и Европейская Конвенция о внешнеторговом арбитраже от 21 апреля 1961 года. Рассмотрение дел в Европейском суде по правам человека (далее – ЕСПЧ) осуществляется на основании Европейской Конвенции о защите прав человека и основных

свобод от 04 ноября 1950 года [Ярков, 2017, 121].

Таким образом, рассматриваемые виды деятельности имеют принципиально различное правовое регулирование оснований участия прокурора в судах (международных судах), что также накладывает отпечаток на организацию работы нового вида деятельности по представительству интересов Российской Федерации в рамках существующих управлений (отделов) по обеспечению участия в суде Генеральной прокуратуры. Нельзя не отметить, что реформированию подверглось не Главное гражданско-судебное управление Генеральной прокуратуры, а Главное управление международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры, в составе которого были созданы управление по обеспечению деятельности Уполномоченного Российской Федерации при ЕСПЧ, управление по сопровождению международных споров, а также зарубежный аппарат по обеспечению представительства и защиты интересов Российской Федерации в международных (межгосударственных) судах.

Однако, несмотря на встраивание нового вида деятельности прокуратуры в структуру Главного управления международно-правового сотрудничества, указанная организация работы Генеральной прокуратуры, во-первых, не соответствует позиции законодателя, а во-вторых, несмотря на это все же не позволяет относить данную деятельность прокуратуры к функции международно-правового сотрудничества. Несмотря на весьма схожую организацию работы Генеральной прокуратуры по принятию участия прокуратуры в деятельности международных органов и организаций и международно-правовому сотрудничеству, главной целью последнего является сотрудничество, то есть достижение совместной деятельности, тогда как деятельность по участию в рассмотрении дел судами предполагает отстаивание и защиту стороны, интересы которой представляет прокуратура.

Анализируя предоставленную прокуратуре новую функцию, следует отметить, что законодатель не уточняет виды судов, в которых будет осуществлять участие Генеральная прокуратура, таким образом допуская участие во всех видах существующих международных судов, в которых в настоящее время принимает участие Российская Федерация (международный суд ООН, международный третейский суд, международный трибунал по морскому праву, суд Евразийского экономического союза, экономический суд СНГ, Европейский суд по правам человека и др.). Исключение составляют только случаи рассмотрения споров между Российской Федерацией и иностранными государствами (за исключением споров, рассматриваемых в ЕСПЧ) или международными организациями, а также споров, связанных с договорными обязательствами дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, представительств Российской Федерации и представительств федеральных органов исполнительной власти, находящихся за пределами Российской Федерации [Головко, 2019, 50].

Однако особое внимание в деятельности Генеральной прокуратуры по представительству в международных судах уделено Европейскому суду по правам человека. При этом законом не только предоставляется функция по непосредственному представительству прокуратуры в суде, но также предоставляется большой комплекс правомочий, связанных с процедурой исполнения решения суда, обращения в Конституционный суд Российской Федерации с заключением о невозможности исполнения решения ЕСПЧ, а также выплатой компенсаций по решениям суда [Халафян, 2020, 25].

Особого внимания заслуживает отнесение деятельности прокуратуры по защите интересов Российской Федерации в международных (межгосударственных), в том числе третейских судах к институту представительства. Понятие «представительство» не имеет законодательного закрепления во внутригосударственном российском законодательстве. В доктрине под представительством понимается гражданское правоотношение, в силу которого правомерные в пределах данных полномочий юридические действия одного лица (представителя) от имени

другого лица (представляемого) влекут за собой возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей непосредственно для представляемого [Гадиятова, 2019, 220].

По смыслу статей 3.1, 39.1., 39.2 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» деятельность прокуратуры следует относить к судебному представительству, осуществление которого производится на основании прямого указания в законе. Между тем, в научной среде правовой статус прокурора, участвующего в судопроизводстве, никогда не определялся в качестве представителя, в этой части мнение ученых на редкость единогласно [Алиев, Воробьев, 2020, 35; Кирилочкин, 2021, 220; Ковалев, 2019, 78].

В этой связи полагаем, что использование понятия «участие» применительно к деятельности прокуратуры в ЕСПЧ и других международных судах в наибольшей степени отражало бы содержание данной деятельности.

Следует также соотнести содержание нового вида деятельности прокуратуры с содержанием, которое в науке вкладывается в понятие «представительство». Так, если признаками представительства традиционно являются совершение действий от имени и интереса представляемого (Российской Федерации), то законодательством о прокуратуре Генеральному прокурору предоставлен большой объем полномочий, выходящий за рамки института представительства [Мартынов, 2015, 5; Москалева, 2021, 371]. Так, на Генеральную прокуратуру возложена обязанность по выплате компенсации по мировому соглашению, заключенному между заявителем и Генеральной прокуратурой, а также по постановлению ЕСПЧ о выплате денежной компенсации, а также на обращение в Конституционный суд Российской Федерации с запросами о возможности исполнить решение международных (межгосударственных) судов. Указанные действия имеют внесудебный характер, регулируются не международными договорами и уставами, являющимися правовой основой судебного рассмотрения дел с участием Российской Федерации, а внутригосударственным законодательством. Генеральная прокуратура будет осуществлять данные действия не в рамках судебного представительства, а в соответствии с возложенной на нее компетенцией. Таким образом, можно заключить, что в действительности законодателем возложены на Генеральную прокуратуры не только функция по представительству интересов Российской Федерации в межгосударственных органах, иностранных и международных (межгосударственных) судах, иностранных и международных третейских судах, но также и такие самостоятельные ненадзорные виды деятельности как направление Генеральной прокуратурой запросов о возможности исполнения решений межгосударственных органов и международных судов, а также осуществление Генеральной прокуратурой выплаты денежной компенсации по решениям ЕСПЧ. Таким образом, следует заключить, что если законодатель и исходил из понятия «судебного представительства» для отнесения данного вида деятельности к функции содействия правосудию, то наделение компетенций Генеральную прокуратуру на выплату денежной компенсации, а также обращению в Конституционный суд с запросами о возможности исполнения решений международных судов к указанной функции точно не относятся и представляют собой полномочия, направленные на исполнение решений ЕСПЧ и других международных (межгосударственных) судов, коммерческих арбитражей.

Заключение

В заключении следует констатировать, что новый вид деятельности прокуратуры, состоящий из представительства и защиты Генеральной прокуратурой интересов Российской Федерации в ЕСПЧ, а также межгосударственных органах, иностранных и международных судах, международных третейских судах (арбитражах) по своему содержанию и характеру

полномочий, предоставленных Генеральной прокуратуре, не относится ни одному из ранее реализуемых прокуратурой Российской Федерации функций и является самостоятельным принципиально новым видом деятельности. Кроме того, анализ нововведений позволяет выделить два самостоятельных вида деятельности прокуратуры: представительство Генеральной прокуратурой интересов Российской Федерации в межгосударственных органах, иностранных и международных судах, в том числе ЕСПЧ, а также деятельность Генеральной прокуратуры, направленную на исполнение решений ЕСПЧ и других международных (межгосударственных) судов, коммерческих арбитражей.

Библиография

1. Алиев Т.Т., Воробьев Т.Н. Правовой статус прокурора в гражданском процессе: новеллы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2020. № 1. С. 35.
2. Гадиятова М.В. Проблемы участия прокурора в защиту прав и законных интересов несовершеннолетних в гражданском судопроизводстве // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 4А. С. 229.
3. Головки И.И. Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел судами в некоторых странах Европы // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2019. № 3 (51). С. 46-56.
4. Кирилочкин И.В. О значении функции представительства Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Европейском суде по правам человека // Право. Общество. Государство. СПб., 2021. С. 219-222.
5. Ковалев А.А. Защита органами прокуратуры РФ социальных прав граждан в судах общей юрисдикции: текущее состояние и перспективы // Теория и практика общественного развития. 2019. № 5. С. 78.
6. Коршунова О.Н. и др. Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики. М.: РУСАЙНС, 2019. С. 180.
7. Мартынов А.В. Участники административного судопроизводства: понятие, виды и сравнительная характеристика с другими участниками судебных процессов // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 5.
8. Москалева К.А. О значении функции представительства Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Европейском суде по правам человека // Правозащитная деятельность в современной России: проблемы и их решение. СПб., 2021. С. 370-375.
9. Халафян Р.М. К вопросу о добросовестности применения международных норм Конституционным Судом России // Российский юридический журнал. 2020. № 2 (131). С. 23-37.
10. Ярков В.В. (ред.) Гражданский процесс. М.: Статут, 2017. 720 с.

Representation and protection of the interests of the Russian Federation in interstate bodies, foreign and international courts, international arbitration courts as a new function of the Russian Prosecutor's Office

Mariya V. Gadiyatova

PhD in Law,
Associate Professor of the Department of Prosecutorial Activities,
Ural State University of Economics,
620144, 62, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russian Federation;
e-mail: gadiyatovam@inbox.ru

Abstract

The author of the article analyzes the changes in the legislation on the prosecutor's office in terms of granting the prosecutor's office of the Russian Federation the powers to participate in the European Court of Human Rights, as well as other international courts, international arbitration

courts. The author of the article concludes that it is necessary to endow it with fundamentally new types of activity: representing interests in interstate bodies, foreign and international courts, international arbitration courts, as well as activities aimed at the execution by the General Prosecutor's Office of the decisions of the ECHR in the Russian Federation. The main argument in terms of establishing these powers is the need to expand them specifically in the field of international legal cooperation. At the same time, the author, assessing the validity and legitimacy of such actions, draws special attention to the lack of proper experience of the prosecutor's office in cases of such a plan. The author considers the main conclusion of the study conducted to be the position that the considered type of activity of the prosecutor's office, which directly includes the representation of Russia's interests in international instances, in terms of the content and nature of the powers does not belong to any of the functions previously implemented by the prosecutor's office of the Russian Federation, but is independent, a fundamentally new type of activity of this body.

For citation

Gadiyatova M.V. (2021) Predstavitel'stvo i zashchita interesov Rossiiskoi Federatsii v mezhgosudarstvennykh organakh, inostrannykh i mezhdunarodnykh sudakh, mezhdunarodnykh treteiskikh sudakh – novaya funktsiya rossiiskoi prokuratury [Representation and protection of the interests of the Russian Federation in interstate bodies, foreign and international courts, international arbitration courts as a new function of the Russian Prosecutor's Office]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (10A), pp. 326-332. DOI: 10.34670/AR.2021.32.28.043

Keywords

Prosecutor's Office of the Russian Federation, Prosecutor General's Office, judicial representation, European Court of Human Rights, international law.

References

1. Aliev T.T., Vorob'ev T.N. (2020) Pravovoi status prokurora v grazhdanskom protsesse: novelly [The legal status of the prosecutor in the civil process: novellas]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika* [Laws of Russia: experience, analysis, practice], 1, pp. 35.
2. Gadiyatova M.V. (2019) Problemy uchastiya prokurora v zashchitu prav i zakonnykh interesov nesovershennoletnikh v grazhdanskom sudoproizvodstve [Problems of participation of the prosecutor in protection of the rights and legal interests of minors in the civil legal processing]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (4A), pp. 228-235
3. Golovko I.I. (2019) Uchastie prokurora v rassmotrenii grazhdanskikh del sudami v nekotorykh stranakh Evropy [Participation of the prosecutor in the consideration of civil cases by courts in some European countries]. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Povolzhskii region. Obshchestvennye nauki* [News of higher educational institutions in Volga region. Social Science], 3 (51), pp. 46-56.
4. Khalafyan R.M. (2020) K voprosu o dobrosovestnosti primeneniya mezhdunarodnykh norm Konstitutsionnym Sudom Rossii [On the question of the conscientiousness of the application of international norms by the Constitutional Court of Russia]. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal* [Russian legal journal], 2 (131), pp. 23-37.
5. Kirilochkin I.V. (2021) O znachenii funktsii predstavitel'stva General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii v Evropeiskom sude po pravam cheloveka [On the significance of the function of representation of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation in the European Court of Human Rights]. In: *Pravo. Obshchestvo. Gosudarstvo* [Law. Society. State]. St. Petersburg.
6. Korshunova O.N. et al. (2019) *Sredstva prokurorskoj deyatel'nosti: problemy teorii i praktiki* [Means of the prosecutor's activity: problems of theory and practice]. Moscow: RUSAINS Publ.
7. Kovalev A.A. (2019) Zashchita organami prokuratury RF sotsial'nykh prav grazhdan v sudakh obshchei yurisdiktsii: tekushchee sostoyanie i perspektivy [Protection of the social rights of citizens by the public prosecutor's office of the Russian Federation in courts of general jurisdiction: current state and prospects]. *Teoriya i praktika obshchestvennogo*

- razvitiya* [Theory and practice of social development], 5, p. 78.
8. Martynov A.V. (2015) Uchastniki administrativnogo sudoproizvodstva: ponyatie, vidy i sravnitel'naya kharakteristika s drugimi uchastnikami sudebnykh protsessov [Participants in administrative proceedings: concept, types and comparative characteristics with other participants in litigation]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and process], 11, p. 5.
 9. Moskaleva K.A. (2021) O znachenii funktsii predstavitel'stva General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii v Evropeiskom sude po pravam cheloveka [On the significance of the function of representation of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation in the European Court of Human Rights]. In: *Pravozashchitnaya deyatel'nost' v sovremennoi Rossii: problemy i ikh reshenie* [Human rights activity in modern Russia: problems and their solution]. St. Petersburg.
 10. Yarkov V.V. (ed.) *Grazhdanskiy protsess* [Civil procedure]. Moscow: Statut Publ.