

---

Funded  
by the European Union



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

---

Implemented  
by the Council of Europe

**Совместная программа Европейского союза и Совета Европы  
«Поддержка казахстанских властей в повышении качества и эффективности системы  
правосудия Казахстана»**

**СБОРНИК ЗАКЛЮЧЕНИЙ  
КОНСУЛЬТАТИВНОГО СОВЕТА  
ЕВРОПЕЙСКИХ ПРОКУРОРОВ  
(КСЕП)**

**Март 2017 г.**

Уведомление об ограничении ответственности:

*«Настоящий документ был подготовлен при финансовом содействии Европейского союза. Мнения, представленные в нем, никоим образом не могут считаться отражающими официальную позицию Европейского союза .*

*Настоящий перевод заключений КСЕП не является официальным и публикуется по согласованию с Советом Европы и Секретариатом КСЕП; исключительная ответственность за перевод – на совместной программой Европейского союза и Совета Европы «Поддержка казахстанских повышения качества и эффективности системы правосудия».»*

## Оглавление

<b>Заключение № 1 (2007)</b> «О путях совершенствования международного сотрудничества в сфере уголовного правосудия» .....	<b>4</b>
<b>Заключение № 2 (2008)</b> «О мерах, альтернативных уголовному преследованию» .....	<b>15</b>
<b>Заключение № 3 (2008)</b> «О роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы» .....	<b>23</b>
<b>Заключение № 4 (2009)</b> «О взаимоотношениях судей и прокуроров» .....	<b>32</b>
<b>Заключение № 5 (2010)</b> «О роли прокуратуры при осуществлении правосудия в отношении несовершеннолетних» .....	<b>46</b>
<b>Заключение № 6 (2011)</b> «О взаимоотношениях между прокурорами и администрацией пенитенциарных учреждений» .....	<b>51</b>
<b>Заключение № 7 (2012)</b> «Об управлении ресурсами прокурорской службы» .....	<b>61</b>
<b>Заключение № 8 (2013)</b> «О взаимоотношениях между прокурорами и средствами массовой информации» .....	<b>71</b>
<b>Заключение № 9 (2014)</b> «О европейских нормах и принципах, касающихся прокуроров» .....	<b>79</b>
<b>Заключение № 10 (2015)</b> «О роли прокуроров в расследовании преступлений» .....	<b>101</b>

**Заключение № 1 (2007)**  
**Консультативного совета европейских прокуроров**  
**для представления Комитету министров Совета Европы**

**«О путях совершенствования международного сотрудничества в  
сфере уголовного правосудия»**

*(принято на 2-ом пленарном заседании КСЕП,  
состоявшемся в г. Страсбурге 28–30 октября 2007 г.)*

**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. 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 влечёт за собой уголовное наказание, принимая во внимание как права индивида, так и необходимую эффективность системы уголовного правосудия»*<sup>1</sup>.
2. В Варшавской декларации и Плана действий, принятых на Третьем саммите глав государств и правительств государств-членов Совета Европы<sup>2</sup>, на самом высоком политическом уровне подчёркивается роль Совета Европы в сфере поощрения прав человека, демократии и верховенства права и его приверженность делу борьбы с терроризмом, коррупцией и организованной преступностью, а также дальнейшего развития юридических инструментов и механизмов правового сотрудничества. На Саммите в Варшаве также была выражена решимость создать условия для более тесного сотрудничества и взаимодействия с Европейским союзом, в первую очередь в отношении прав человека<sup>3</sup>, демократии и верховенства закона.
3. Пункты 37–39 Рекомендации Rec(2000)19 содержат ряд положений, посвящённых вопросам международного сотрудничества в области уголовного правосудия, которые более подробно рассматриваются в составленном впоследствии пояснительном меморандуме. В частности, как отмечает Комитет министров, *«учитывая наличие целого ряда документов и рекомендаций по данному вопросу и тот факт, что указанная проблематика особо тщательно рассматривается самим Советом Европы, Комитет сосредоточил своё внимание на определении практических мер для улучшения существующей ситуации, учитывая важную роль, которая обычно принадлежит прокурору в международном сотрудничестве по уголовным делам»*. Комитет министров осведомлён о существующих в институциональной практике препятствиях в области международного сотрудничества и о необходимости создания координационных механизмов, прежде всего в рамках каждой страны. В Рекомендации указывается, что государственные прокуроры *«участвуют... либо непосредственно, либо путём представления заключений, во всех процедурах, касающихся исполнения запросов о взаимной правовой помощи»*. В большинстве национальных систем государственные прокуроры несут ответственность, и как активные участники международного сотрудничества, и в связи с запросами о сотрудничестве, которые получают их страны, будь то в рамках выдачи лиц, исполнения ордеров на арест или запросов о производстве судебно-следственных действий. Эта двойная

<sup>1</sup> Пункт 1 Рекомендации Rec(2000)19.

<sup>2</sup> Варшава, 16–17 мая 2005 г. — см. док. CM(2005)79 final и CM(2005)80 final.

<sup>3</sup> КСЕП обратится к проблеме обучения государственных прокуроров в области прав человека на более позднем этапе.

ответственность предполагает наличие широкого круга знаний в отношении всех аспектов сотрудничества и возможностей координации на более общем уровне.

4. Настоящее Заключение подготовлено в соответствии с Общим рамочным планом действий КСЕП, принятым Комитетом министров 29 ноября 2006 года<sup>4</sup>, цель которого выделить основные факторы, обеспечивающие укрепление международного сотрудничества в области уголовного правосудия и взаимной правовой помощи с точки зрения прокуроров как практикующих юристов и основных участников такого сотрудничества.
5. КСЕП сознает, что вопросы международного сотрудничества в области уголовного правосудия представляют интерес не только для прокуроров. Вопросы выдачи лиц, ордеров на арест и сбора доказательств относятся главным образом к сфере ответственности наших коллег судей, которые имеют собственный представительный орган в Совете Европы — Консультативный совет европейских судей (КСЕС). В Совете Европы действуют также другие комитеты, такие как Европейский комитет по проблемам преступности (ЕКПП), с его Комитетом экспертов по действию европейских конвенций о сотрудничестве по уголовным делам (РС-ОС), который играет ведущую роль в этой области<sup>5</sup>, а также Европейская комиссия по эффективности отправления правосудия (ЕКЭП).
6. В рамках настоящего Заключения КСЕП принял во внимание универсальные и региональные правовые документы и, в частности, соответствующие конвенции Совета Европы, перечисленные в Приложении, а также Заключение №(2006) 9 Консультативного совета европейских судей (КСЕС) о роли национальных судей в обеспечении эффективного применения международного и европейского права.
7. КСЕП принял во внимание работу и выводы различных форумов, в рамках которых политические и правоохранительные органы и представители прокуратуры рассматривали вопросы, связанные с международным сотрудничеством в области уголовного правосудия, в частности 1-й Общеевропейской конференции государственных прокуроров, специализирующихся на делах, связанных с организованной преступной деятельностью (Казерта, 2000 г.)<sup>6</sup>, 7-й Конференции генеральных прокуроров стран Европы (Москва, 2006 г.)<sup>7</sup> и Конференции высокого уровня министров юстиции и внутренних дел (Москва, 2006 г.)<sup>8</sup>.
8. В ходе подготовки настоящего Заключения КСЕП при поддержке научного эксперта<sup>9</sup> были проанализированы ответы 30 государств-членов из разработанного с этой целью вопросника<sup>10</sup>. Последующий доклад обсуждался в ходе Европейской конференции прокуроров, посвящённой вопросам международного сотрудничества в области уголовного правосудия (Варшава, 4–5 июня 2007 г.)<sup>11</sup>, в присутствии представителей прокуратур большинства государств-членов и органов Европейского союза в области судебного сотрудничества (Евроюст и Европейская судебная сеть по уголовным делам).
9. КСЕП также стремился обеспечить в своей работе соблюдение положений Меморандума о взаимопонимании между Советом Европы и Европейским союзом<sup>12</sup>, к «общим приоритетам и основным направлениям сотрудничества» которых относятся «права человека и основные свободы, верховенство права, правовое сотрудничество и решение новых проблем».

<sup>4</sup> См. док. ССРЕ(2006)05 Rev final.

<sup>5</sup> См., в частности, решения ЕКПП по вопросам международного сотрудничества в области уголовного правосудия, принятые на его 56-м пленарном заседании (Страсбург, 18–22 июня 2007 г.).

<sup>6</sup> Организована Советом Европы совместно с национальным Управлением по борьбе с мафией и Неаполитанским университетом II и состоялась в Казерте (Италия) 8–10 сентября 2000 г.

<sup>7</sup> 7-я Конференция генеральных прокуроров стран Европы (Москва, 5–6 июля 2006 г.) на тему «Роль прокуратуры в защите прав личности», организованная Советом Европы совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации.

<sup>8</sup> Конференция высокого уровня министров юстиции и внутренних дел «Совершенствование европейского сотрудничества в уголовно-правовой сфере» (Москва, 9–10 ноября 2006 г.).

<sup>9</sup> Г-жа Жоана Гомес-Феррейра, государственный прокурор, Генеральная прокуратура Португалии (см. доклад в док. ССРЕ-VU(2007)12).

<sup>10</sup> См. док. ССРЕ-VU (2006) 06.

<sup>11</sup> Выводы изложены в док. СРЕ(2007)Concl1.

<sup>12</sup> Подписан в Страсбурге 23 мая 2007 г.

## СУЩЕСТВУЮЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ИМЕЮЩИЕСЯ НЕДОСТАТКИ

10. Укрепление международного сотрудничества в области уголовного правосудия имеет существенное значение с точки зрения ответа сообщества государств на агрессивное воздействие в адрес общества со стороны международной преступности, терроризма и коррупции. Несмотря на то, что принятая в 1997 году Резолюция Комитета министров<sup>13</sup> касалась непосредственно проблемы коррупции, она заслуживает упоминания в силу возможности её более широкого применения: *«коррупция представляет серьёзную угрозу основным принципам и ценностям Совета Европы, подрывает веру граждан в демократию, разрушает верховенство права, нарушает права человека и препятствует социально-экономическому развитию»*.
11. Рекомендация Rec(2000)19 была обогащена благодаря ряду значительных достижений в рассматриваемой области:
- Совет Европы принял ряд важных конвенций, в числе которых Второй дополнительный протокол к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам (СДСЕ № 182), Конвенция о киберпреступности (СДСЕ № 185) и Дополнительный протокол к ней, касающийся криминализации актов расистского и ксенофобского характера, совершенных с использованием компьютерных систем (СДСЕ № 189), Протокол о внесении изменений в Европейскую конвенцию о пресечении терроризма (СДСЕ № 190), Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма (СДСЕ № 196), Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми (СДСЕ № 197) и Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма (СДСЕ № 198). Кроме того, укреплению правового сотрудничества послужили также Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (Палермская конвенция)<sup>14</sup>, Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции<sup>15</sup>, Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма<sup>16</sup>, Конвенция о взаимной помощи по уголовным делам между государствами-членами Европейского союза<sup>17</sup> и Конвенция СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам<sup>18</sup>. Однако следует отметить, что перечисленные конвенции были подписаны не всеми заинтересованными государствами, а некоторые из них ещё не вступили в силу. Это ограничивает степень их значимости и замедляет процесс выполнения данных конвенций практикующими юристами. Кроме того, на упомянутой выше Конференции генеральных прокуроров стран Европы в Москве отмечались недостатки, присущие соответствующим действующим договорам Совета Европы;
  - в рамках Европейского союза были приняты новые документы, в том числе Рамочное решение Европейского совета от 2002 года о европейском ордере на арест и процедурах выдачи лиц между государствами-членами Европейского союза, и созданы новые органы, в числе которых Евроюст, система обмена между магистратами, и Европейская судебная сеть по уголовным делам, что позволяет реализовать принцип взаимного признания;
  - все более частым явлением становятся прямые связи в сфере взаимной правовой помощи, осуществляемые посредством заключения двусторонних региональных или международных соглашений между судебными органами<sup>19</sup> различных государств-членов.

<sup>13</sup> Резолюция (97) 24 о двадцати принципах борьбы с коррупцией, принята Комитетом министров 6 ноября 1997 г.

<sup>14</sup> Конвенция Организации Объединённых Наций против транснациональной организованной преступности, открытая для подписания на Конференции в г. Палермо, состоявшейся 12–15 декабря 2000 г.

<sup>15</sup> Подписана на Политической конференции высокого уровня в г. Мериде (Мексика), состоявшейся 9–11 декабря 2003 г.

<sup>16</sup> Принята 13 апреля 2005 г. в ходе 91-го пленарного заседания Генеральной Ассамблеи Организации Объединённых Наций резолюцией A/RES/59/290.

<sup>17</sup> Принята решением Совета в соответствии со статьей 34 Договора о Европейском союзе от 29 мая 2000 г.

<sup>18</sup> Подписана в Кишиневе (Молдова) 7 октября 2002 г.

<sup>19</sup> Выражение «судебные органы» трактуется в широком смысле и включает судей, государственных прокуроров и правоохранительные органы, ответственные за международное правовое сотрудничество по уголовным делам.

12. Однако реальное новшество связано с ещё одной возможностью, предусмотренной этими соглашениями. Упомянутые соглашения обеспечивают непосредственный обмен информацией между национальными судебными органами<sup>20</sup> разных стран. В соответствии с правовыми документами, действующими в полную силу в большинстве государств-членов Совета Европы, национальные судебные органы наделены полномочиями сообщать о преступлениях и передавать связанную с ними информацию. Комитет министров поддержал эту практику в Рекомендации Rec(2000)19, согласно которой *«наконец, должна рассматриваться возможность расширения существующих механизмов, содействующих непосредственному обмену информацией между прокурорами различных стран»*<sup>21</sup>.
13. В настоящее время необходимо рассмотреть конкретные меры, которые следует принять в связи с появлением этого новшества, а именно: оценить, привели ли соответствующие международные соглашения к существенному изменению законодательства и практики государств-членов и, по меньшей мере, выяснить, используют ли государственные прокуроры и в какой степени эти новые документы, а также насколько они осведомлены о последних изменениях.
14. Согласно предварительному исследованию, проведённому КСЕГ<sup>22</sup>, с 1990-х годов в сфере международного сотрудничества наблюдаются положительные изменения, что в некоторых случаях связано с прагматическими решениями, реализованными в рамках такого сотрудничества, и с возможностями прямого взаимодействия участников соответствующего процесса. Некоторые государства подчёркивают тенденцию к большей специализации соответствующих исполнителей и налаженное внутреннее информирование о возможностях, возникающих в рамках системы взаимной правовой помощи.
15. Вместе с тем, подчёркивается и наличие факторов, препятствующих нормальному оказанию взаимной правовой помощи по уголовным делам, способствующих затягиванию процедур международного сотрудничества, в частности:
- общеевропейские механизмы правового сотрудничества не всегда адекватны вызовам и требованиям сегодняшнего дня;
  - низкое качество подготовки запросов об оказании помощи (например, слишком лаконичных либо, напротив, перегруженных подробностями, не подписанных или недостаточно проработанных, плохо переведённых, неточных или подаваемых с нарушениями установленных правил и т. п.) может негативно сказаться на процессе сотрудничества; эти недостатки можно в значительной степени объяснить отсутствием подготовки, сложностью процедур и нехваткой ресурсов;
  - несмотря на то, что Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам (СДСЕ № 30) и Второй дополнительный протокол к ней (СДСЕ № 182) предусматривают возможность прямого взаимодействия компетентных судебных органов в целях передачи и исполнения запросов, их передача зачастую продолжает осуществляться с использованием дипломатических каналов; отсутствие информации (контактных данных о компетентных органах) часто приводит к необходимости направлять запросы через центральные органы; кроме того, одновременное использование разных каналов связи может послужить фактором, препятствующим надлежащему осуществлению процессов сотрудничества;
  - растущее число запросов об оказании взаимной помощи является фактором, который может привести к коллапсу процедур, если компетентные органы оказываются перегружены рассмотрением запросов, зачастую касающихся незначительных дел;
  - что касается исполнения запросов, недостаток европейской культуры правового взаимодействия и некоторое сопротивление, наблюдающееся в практическом плане, приводят к тому, что процедуры сотрудничества систематически отодвигаются на задний план в сравнении с внутренними процедурами.
16. В то же время, серьёзные трудности возникают и в связи с различиями в правовых системах. Способы получения информации, принципы двойной уголовной

<sup>20</sup> См. сноску выше.

<sup>21</sup> См. комментарий к п. 39 Рекомендации.

<sup>22</sup> См. упомянутый выше доклад ССРЕ-BU(2007)12.

ответственностью или *ne bis in idem*, компетентность запрашивающего органа или система вынесения судебных решений *in absentia* являются основными примерами концепций и процедур, которые могли бы выиграть от совершенствования их согласованности на международном уровне в целях обеспечения взаимодействия между системами. Лучшее взаимное понимание этих систем также могло бы стать фактором, способствующим повышению эффективности такого сотрудничества.

17. Подобные сложности возрастают при решении вопросов выдачи. Например, ещё раз отмечены случаи прекращения процедуры выдачи под влиянием политических факторов, различия в толковании одной и той же правовой концепции или невозможность выдачи своих граждан.
18. Другой обычно критикуемый неблагоприятный фактор связан с задержками в исполнении, не обусловленными объективными причинами. В данном случае речь идёт не о структурных или правовых проблемах, а только о недостаточно профессиональном поведении, которое не связано со сложностями юридического характера.
19. Таким образом, необходимо разработать меры и инструменты для формирования подлинной культуры международного сотрудничества в области уголовного правосудия на уровне как центральных органов, так и отдельных исполнителей.
20. В этой связи КСЕП напоминает, что на 1-й Общевропейской конференции государственных прокуроров, специализирующихся на делах, связанных с организованной преступностью<sup>23</sup>, были сформулированы соответствующие рекомендации, а также предложено *«организовать более структурированное взаимодействие и обмен информацией между прокурорами»*, а *«Совету Европы — создать контактную группу в составе нескольких государственных прокуроров, в целях неофициальной организации взаимодействия и обмена информацией между прокурорами в целом, в дополнение к имеющимся договорённостям, и в частности между государственными прокурорами, специализирующимися на делах, связанных с организованной преступной деятельностью»*. При этом была отмечена необходимость *«наладить взаимодействие между контактной группой Совета Европы и Евроюстом (...)»*.
21. Аналогичным образом на встрече в Москве в ноябре 2006 г.<sup>24</sup> министры юстиции и внутренних дел поддержали идею о том, чтобы *«создать сеть национальных координационных центров для поддержания контактов между лицами, ответственными за международное правовое сотрудничество, в том числе в сфере борьбы с терроризмом, коррупцией и организованной преступностью, торговлей людьми и киберпреступностью»*.

## РЕКОМЕНДАЦИИ КСЕП

22. КСЕП отметил значительное улучшение ситуации в сфере международного сотрудничества по уголовным делам в отношении документов, принятых за последние годы в Европе и на международном уровне, институциональных структур, созданных для облегчения взаимодействия исполнителей в этом сотрудничестве, а также эффективных контактов, установленных на уровне специалистов-практиков. КСЕП призывает соответствующие органы Совета Европы и государств-членов продолжать и наращивать усилия, направленные на создание на институциональном, нормативном и межличностном уровнях условий для формирования подлинной европейской правовой культуры сотрудничества в области уголовно-правовой сферы между различными государствами-членами и за их пределами.

### **Формирование и применение нормативно-правовой базы международного сотрудничества**

23. В целях укрепления нормативной базы международного сотрудничества и улучшения условий повседневной работы практикующих юристов, на которых возложена задача практического оказания взаимной помощи, КСЕП напоминает о необходимости скорейшей ратификации и эффективного применения заинтересованными государствами, и в первую

---

<sup>23</sup> См. выше.

<sup>24</sup> См. выше.

очередь государствами-членами Совета Европы, соответствующих конвенций, в частности перечисленных выше в пункте 11.

24. Кроме того, КСЕП полностью поддерживает проводимую Комитетом экспертов по действию европейских конвенций о сотрудничестве по уголовным делам работу, направленную на совершенствование документов Совета Европы. С учётом выводов 7-й Конференции генеральных прокуроров стран Европы (Москва, 2006 г.)<sup>25</sup> КСЕП предлагает Комитету министров и соответствующим комитетам Совета Европы уделять первоочередное внимание модернизации документов о выдаче, взаимной помощи и передаче производства по уголовным делам в целях повышения гибкости процедур сотрудничества, основанных на взаимном доверии между системами, что позволит ускорить процедуру передачи лиц путём её упрощения, на основании получения согласия лиц, в отношении которых поступает запрос о выдаче и основные права которых остаются полностью гарантированными.
25. В связи с этим КСЕП рекомендует Комитету министров подумать о подготовке всеобъемлющей конвенции Совета Европы о международном сотрудничестве по уголовным делам<sup>26</sup>.
26. КСЕП предлагает также законодательным органам государств-членов изучить возможность упрощения национальных процедур, с целью обеспечения эффективности международного сотрудничества, с тем чтобы сложность этих процедур не препятствовала применению запросов о сотрудничестве; в частности, в том, что касается процедур выдачи. В любом случае, такие упрощённые процедуры должны обеспечивать полное соблюдение прав соответствующих лиц.

#### **Обеспечение качества международного сотрудничества**

27. Опираясь в частности на Рекомендацию Rec(2000)19 (в особенности на пункт 38), заключения Консультативного совета европейских судей (КЕСЕ) № 4 (2003) «О надлежащей начальной подготовке и повышении квалификации судей»<sup>27</sup> и № 9 (2006) «О роли национальных судей в обеспечении эффективного применения международного и европейского права»<sup>28</sup>, а также на выводы Европейской конференции прокуроров в Варшаве<sup>29</sup>, КСЕП рекомендует серьёзно заняться развитием программ подготовки прокуроров, участвующих в процессе международного правового сотрудничества, а также других его участников. Повышение качества профессиональной подготовки в контексте международного сотрудничества должно обеспечиваться с учётом не только существующих профильных конвенций, но и оперативной информации, собранной в рамках задействованных организаций и систем. Это позволит вооружить практикующих специалистов необходимыми навыками для более качественной подготовки запросов об оказании помощи, а также будет способствовать лучшему пониманию и более эффективному исполнению адресованных им запросов. Необходимо также принять меры к повышению уровня знаний участников процесса международного правового сотрудничества в целях развития их навыков в области составления более чётких запросов о помощи и во избежание перегрузки сторонних систем, обусловленных исполнением запросов о незначительных правонарушениях.

---

<sup>25</sup> См. выше.

<sup>26</sup> 18 июня 2007 г., выступая на открытии 56-й сессии Европейского комитета по проблемам преступности (CDPC), Генеральный секретарь Совета Европы Т. Дэвис предложил возродить инициативу почти десятилетней давности: «Мы должны обновить, сделать более эффективными и свести воедино все существующие конвенции о международном сотрудничестве по уголовным делам. Я понимаю, что это долгосрочный, амбициозный и, возможно, противоречивый проект; полагаю, однако, что в деле борьбы с преступностью никакие амбиции не могут считаться чрезмерными». Проект подобной конвенции был подготовлен несколько лет назад, но впоследствии отложен.

<sup>27</sup> См., в частности, пункты 43 и 44 Заключения № (2003) 4 Консультативного совета европейских судей (КЕСЕ).

<sup>28</sup> См., в частности, пункты 7, 8 и 11 Заключения № (2006) 9 Консультативного совета европейских судей.

<sup>29</sup> «Принимая во внимание значение человеческого фактора в повышении качества международного сотрудничества и обеспечении возможности полноценного в нем участия, и с учетом важности подготовки прокуроров согласно Рекомендации Rec(2000)19 Конференция особо подчеркивает необходимость организации подготовки, в том числе с тем, чтобы не упустить из виду тенденции развития международной преступности».

28. Добиваться полной осведомлённости каждого прокурора или судьи о наличии соответствующих международных документов и каналов связи, может быть задачей совсем не обязательной и даже невозможной. Необходимо, однако, обеспечить, чтобы среди них были специалисты в этой области, а для этого требуется специальная подготовка. В связи с этим КСЕП рекомендует каждому государству-члену создать надлежащую структуру, которая сможет гарантировать подобную специализацию.
29. Подготовка по вопросам международного сотрудничества в области уголовного правосудия должна включать обучение в сфере прав человека для судей и прокуроров, а также (там, где это необходимо) для адвокатов. Помимо общего обзора основных принципов права в области защиты прав человека, необходимо выделить основные права и соответствующие стандарты, имеющие непосредственное отношение к лицам, в отношении которых проводятся уголовные расследования, в том числе в контексте исполнения запросов о международной помощи по уголовным делам. В связи с этим должны быть подготовлены комментарии по каждому соответствующему источнику права, так как применимые права и стандарты для разных форм сотрудничества будут разными. При разработке комментариев и специальных документов следует также опираться на сложившуюся судебную практику.
30. Эти знания должны распространяться с помощью надлежащих средств и силами организаций системы профессиональной подготовки, в частности национальных учебных заведений, осуществляющих подготовку работников суда и прокуратуры. Соответствующие европейские органы, отвечающие за подготовку судей и прокуроров, в частности Лиссабонская сеть Совета Европы и Европейская сеть по обучению сотрудников юстиции также могли бы сыграть ведущую роль в этом процессе.
31. Курс подготовки также должен включать изучение иностранных языков, что будет способствовать повышению эффективности взаимодействия между специалистами-практиками, повышению качества запросов об оказании помощи и лучшему пониманию адресованных им запросов.
32. Кроме того, КСЕП рекомендует компетентным национальным органам создать необходимый информационный инструментарий для специалистов-практиков. В частности, он подчёркивает важность разработки справочника по оказанию взаимной правовой помощи, который содержал бы подробную информацию о национальных системах расследования преступлений, подобных так называемым «бельгийским досье» (*Fiches belges*)<sup>30</sup>, которые используются как рабочий инструмент Европейской судебной сети по уголовным делам и помогают разобраться в устройстве правовых систем государств. Не исключается возможность создания, обновления и распространения среди практикующих специалистов, в том числе через Интернет, циркуляров или справочников, обобщающих сведения о соответствующих механизмах, сборников передового опыта и бланков запросов на нескольких языках, что позволило бы унифицировать процедуру и сосредоточиться на реализации наиболее востребованных мер оказания помощи.

При необходимости можно обратиться за поддержкой в КСЕП. В связи с этим КСЕП напоминает, что в ноябре 2006 г. в Москве министры юстиции и внутренних дел европейских стран<sup>31</sup> призывали «к созданию базы данных по процедурам, действующим в государствах-членах в отношении разных типов сотрудничества, для облегчения доступа к этой информации» и снова заявляет о своей поддержке этого предложения. В целях расширения такой базы данных вышеупомянутые документы могли бы быть переданы в Совет Европы.

33. Что касается профессиональной подготовки и информационного обеспечения прокуроров, КСЕП также может сыграть свою роль в организации встреч прокуроров узкой специализации из разных государств-членов, по аналогии с упомянутой выше конференцией в Казерте, а при необходимости — совместно с другими заинтересованными органами Совета Европы и с участием иных заинтересованных европейских и международных учреждений и организаций.

---

<sup>30</sup> Так называемая система «бельгийских досье» обеспечивает всем специалистам-практикам, участвующим в процессе взаимной правовой помощи, полный доступ к информации о законодательстве и соответствующих органах государств Европейского союза, с которыми предполагается осуществлять правовое сотрудничество.

<sup>31</sup> См. выше.

34. Эффективность и адресность передачи запросов об оказании помощи зависят также от развития способов передачи. КСЕП подчёркивает, что возможности, открывающиеся благодаря появлению новых информационных технологий, могут, таким образом, широко использоваться, в частности, для обмена информацией по защищённым электронным каналам связи, при условии обеспечения полного соблюдения конфиденциальности и подлинности документов.

#### ***Расширение практики обмена между практикующими юристами***

35. КСЕП предлагает Комитету министров рассмотреть вопрос об организации на уровне Совета Европы структурного взаимодействия и информационного обмена по образцу Европейской судебной сети по уголовным делам и Евроюста, что, в частности, позволит государствам-членам, не имеющим отношения к этим органам Европейского союза, получить доступ к подобным услугам на основании соответствующих документов Совета Европы.
36. Исходя из аргументации и положений Меморандума о взаимопонимании между Советом Европы и Европейским союзом<sup>32</sup> один из возможных подходов может состоять в том, чтобы наделить Совет Европы официальной или неофициальной функцией посредника на случай возникновения проблем в вопросах сотрудничества в области уголовного правосудия.
37. Без ущерба для использования вариантов прямой и децентрализованной передачи данных государства-члены могли бы также рассмотреть возможность выделения в каждой стране на соответствующем уровне в национальной правовой системе специального подразделения, задача которого будет заключаться в оказании содействия в решении проблем, возникающих у специалистов-практиков в запрашивающих и запрашиваемых государствах в процессе оказания правовой помощи. Это подразделение занималось бы, в частности, проблемами, препятствующими осуществлению процедур оказания помощи или приводящими к задержке их исполнения.
38. КСЕП также призывает государства-члены повысить степень готовности к международному сотрудничеству в области уголовного правосудия и содействовать полноценному и непосредственному участию в нем практикующих юристов. КСЕП предлагает государствам-членам составить список контактных данных и адресов, содержащих имена соответствующих контактных лиц, области их специализации, сферы ответственности и т.п., и опубликовать его на закрытом веб-сайте, администрирование которого осуществляет Совет Европы. Государства должны регулярно обновлять этот список в целях обеспечения эффективной работы системы. Это обеспечит, при одновременном соблюдении соответствующих конвенций, возможность прямого взаимодействия практикующих специалистов, без использования дипломатических каналов, которое может быть связано с процедурными сложностями.
39. Кроме того, по мнению КСЕП, межгосударственный обмен судьями и (или) прокурорами, ответственными за поддержание связей, как это предусмотрено пунктом 38 Рекомендации (2000)19, может рассматриваться как передовая практика, которую необходимо всемерно развивать как способствующую укреплению контактов между национальными правовыми системами и лучшему взаимному информированию об этих системах и, таким образом, содействующую усилению взаимного доверия и понимания между участниками международного сотрудничества.
40. КСЕП рекомендует прокуратурам развивать взаимное сотрудничество на этапе подготовки и исполнения запросов там, где это уместно.

#### ***Укрепление сотрудничества с третьими странами и международными уголовными судами***

41. В рамках деятельности Совета Европы в области международного сотрудничества по уголовным делам необходимо уделять более пристальное внимание проблемам, возникающим по линии сотрудничества с международными уголовными судами. Такой подход также должен предусматривать осуществление мер, необходимых для обеспечения

---

<sup>32</sup> См. пункт 29 Меморандума.

полноценного сотрудничества государств-членов с международными уголовными судами, при условии юридического признания компетенции данных судов заинтересованными государствами-членами.

42. Необходимо также принимать во внимание, что соответствующие конвенции Совета Европы все чаще применяются в странах за пределами Европы.
43. В целях расширения правовой базы сотрудничества государств-членов с третьими странами КСЕП рекомендует Комитету министров рассмотреть возможность предложить некоторым государствам за пределами Европы присоединиться к Европейской конвенции о выдаче и Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам, а также к протоколам к ним.

#### ***Изыскание ресурсов на осуществление международного сотрудничества***

44. КСЕП рекомендует правительствам государств-членов выделять достаточные финансовые, материальные и кадровые ресурсы для активизации и повышения качества международного сотрудничества по уголовным делам, особенно на уровне судов и прокуратур. Эти усилия должны быть направлены главным образом на то, чтобы изучить возможность назначения в соответствующие суды судей и прокуроров, специализирующихся на оказании взаимной правовой помощи по уголовным делам. Помимо этого, в результате таких усилий практикующие специалисты должны получить возможность уделять необходимое время надлежащей работе с запросами как в плане их подготовки, так и в отношении методов их исполнения. Наконец, необходимо выделять ресурсы на повышение качества языкового обеспечения международного сотрудничества, предоставляя судам и прокуратурам качественные услуги письменного и устного перевода.

#### **ГОТОВНОСТЬ КСЕП К СОТРУДНИЧЕСТВУ С ДРУГИМИ ОРГАНАМИ**

45. Если необходимо, КСЕП готов к сотрудничеству в рамках любой подобной инициативы. КСЕП ещё раз подтверждает свою полную открытость к сотрудничеству, прежде всего с другими соответствующими комитетами в Совете Европы, а также с иными профильными учреждениями и организациями в Европе и на международном уровне. Органы прокуратуры, накопившие достаточный профессиональный опыт в подобной работе, могли бы впоследствии выступать «в качестве органа, действующего в интересах международного сотрудничества», как указано в Рекомендации Rec(2000)19<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> См. пункт 3.

## КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

С целью создания на институциональном, нормативном и межличностном уровнях условий для формирования подлинной европейской правовой культуры сотрудничества в области уголовного правосудия КСЕП рекомендует Комитету министров и государствам-членам Совета Европы:

- укреплять нормативную базу международного сотрудничества,
  - уделяя первоочередное внимание модернизации действующих европейских конвенций в области уголовного правосудия, особенно Европейской конвенции о выдаче;
  - ускорив процесс ратификации и эффективного применения соответствующих конвенций и добиваясь упрощения внутренних процедур в интересах развития взаимной помощи;
- работать над повышением качества международного сотрудничества
  - посредством разработки соответствующих программ обучения прокуроров и других участников процесса международного правового сотрудничества;
  - посредством создания в каждом государстве-члене надлежащей структуры, которая сможет обеспечивать специализацию некоторых прокуроров и судей в том, что касается международного сотрудничества;
  - посредством издания и регулярного обновления специальных документов или комментариев по правам человека и стандартам, действующим применительно к процедурам международного сотрудничества по уголовным делам;
  - посредством обеспечения практикующих юристов информационным инструментарием по правовым системам и процедурам, в том числе путём создания базы данных в рамках Совета Европы;
  - посредством расширения возможностей для встреч и обмена информацией между практикующими специалистами из разных государств-членов, в частности в рамках специальных коллоквиумов и семинаров для прокуроров;
  - посредством обеспечения более эффективной передачи и более эффективного рассмотрения запросов об оказании помощи за счёт использования новых информационных технологий и повышения качества запросов за счёт решения проблем, связанных с их подготовкой, и преодоления языковых барьеров;
  - посредством обеспечения инициативной и прямой передачи информации;
- принять меры к расширению практики обмена между практикующими юристами путём
  - организации на уровне Совета Европы структурного взаимодействия и информационного обмена, построенных по аналогии с Европейской судебной сетью по уголовным делам и Евроюстом;
  - определения в каждой стране на соответствующем уровне в национальной правовой системе специального подразделения, в задачу которого входит оказание помощи в решении проблем, возникающих у практикующих специалистов в запрашивающих и запрашиваемых государствах в процессе оказания правовой помощи;
  - составления списка контактных данных и адресов, содержащих имена соответствующих контактных лиц, области их специализации, сферы ответственности и т.п., и его публикации на закрытом веб-сайте, администрирование которого осуществляет Совет Европы;
  - развития практики обмена судьями и (или) прокурорами, ответственными за поддержание связей;
  - сотрудничества также на этапе подготовки и исполнения запросов об оказании помощи;
- в рамках Совета Европы укреплять сотрудничество с третьими странами, международными уголовными судами и профильными европейскими и международными учреждениями и организациями;
- увеличить выделение финансовых и кадровых ресурсов для осуществления международного сотрудничества по уголовным делам на уровне судов и органов прокуратуры.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

### Конвенции Совета Европы в области правового сотрудничества по уголовным делам

024	Европейская конвенция о выдаче
030	Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам
051	Европейская конвенция о надзоре за условно осуждёнными или условно освобождёнными правонарушителями
052	Европейская конвенция о наказании за нарушения правил дорожного движения
070	Европейская конвенция о международной действительности судебных решений по уголовным делам
071	Европейская конвенция о репатриации несовершеннолетних *
073	Европейская конвенция о передаче судопроизводства по уголовным делам
082	Европейская конвенция о неприменимости сроков давности к преступлениям против человечества и военным преступлениям
086	Дополнительный протокол к Европейской конвенции о выдаче
088	Европейская конвенция о международных последствиях лишения прав на вождение автотранспортного средства
090	Европейская конвенция о пресечении терроризма
097	Дополнительный протокол к Европейской конвенции об информации относительно иностранного законодательства
098	Второй дополнительный протокол к Европейской конвенции о выдаче
099	Дополнительный протокол к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам
101	Европейская конвенция о контроле за приобретением и хранением огнестрельного оружия частными лицами
112	Конвенция о передаче осуждённых лиц
116	Европейская конвенция о компенсации жертвам тяжких преступлений
119	Европейская конвенция о правонарушениях в отношении культурных ценностей *
141	Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности
156	Соглашение о незаконных перевозках по морю наркотических средств и психотропных веществ, направленное на выполнение статьи 17 Конвенции Организации Объединённых Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ
167	Дополнительный протокол к Конвенции о передаче осуждённых лиц
172	Конвенция о защите окружающей среды уголовно-правовыми средствами *
173	Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию
182	Второй дополнительный протокол к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам
185	Конвенция о киберпреступности
189	Дополнительный протокол к Конвенции о киберпреступности, касающийся криминализации актов расистского и ксенофобского характера, совершенных с использованием компьютерных систем
190	Протокол о внесении изменений в Европейскую конвенцию о пресечении терроризма *
191	Дополнительный протокол к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию
196	Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма
197	Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми *
198	Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма *

Конвенции, отмеченные значком (\*), ещё не вступили в силу.

## **Заключение № 2 (2008)** **Консультативного совета европейских прокуроров** **для представления Комитету министров Совета Европы**

### **«О мерах, альтернативных уголовному преследованию»**

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

#### **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.
2. Как отмечается в пункте 3 Рекомендации, *«в некоторых системах уголовного правосудия прокуроры (...) принимают решения о применении мер, альтернативных уголовному преследованию»*. Пункт 24-с данной Рекомендации также устанавливает, что прокуроры должны, в частности, *«стремиться обеспечить максимально оперативное функционирование системы уголовного правосудия»*.
3. Настоящее Заключение подготовлено в соответствии с мандатом КСЕП, определённым Комитетом министров<sup>34</sup>, с учётом Общего рамочного плана действий КСЕП<sup>35</sup> и выводов Конференции генеральных прокуроров стран Европы, прошедшей в Целле (Германия) 23-25 июня 2004 г. на тему «Дискреционные полномочия прокуратуры: возможность выбора или принцип законности. Преимущества и недостатки».
4. На этой Конференции генеральные прокуроры стран Европы с удовлетворением отметили тенденцию к гармонизации стоящих перед Европой задач с принципами соблюдения публичных интересов, равенства всех граждан перед законом и индивидуальным подходом в уголовном правосудии в соответствии с Рекомендацией Rec(2000)19. Конференция генеральных прокуроров стран Европы призвала к соблюдению следующих принципов:
  - a. обеспечение возможности выбора между мерами уголовно-правового воздействия и иными видами реагирования на совершение преступлений, вне зависимости от системы обязательного или дискреционного уголовного преследования, принимая во внимание необходимость применения в общественных интересах наказаний за серьёзные преступления;
  - b. необходимость обеспечить с учётом интересов потерпевших, чтобы меры, альтернативные уголовному преследованию, были серьёзными, заслуживающими доверия и способными предупреждать совершение новых преступлений;
  - c. применение мер, альтернативных уголовному преследованию, в соответствии с требованиями закона при сохранении баланса прав потерпевших и объективно справедливого и беспристрастного обращения с правонарушителем.
5. Кроме того, в ходе подготовки настоящего Заключения КСЕП рассмотрел следующие рекомендации Комитета министров: Рекомендация Rec(87)18 относительно упрощения уголовного правосудия, Рекомендация Rec(85)11 о положении потерпевшего и Рекомендация Rec(99)19 относительно посредничества по уголовным делам, а также

<sup>34</sup> Мандат одобрен на 1019-м заседании заместителей министров (27 февраля 2008 г.).

<sup>35</sup> Принят Комитетом министров на 981-м заседании заместителей министров 26 ноября 2006 г.

работу Совета Европы в области восстановительного правосудия<sup>36</sup>. Было принято во внимание и Рамочное решение Совета Европейского союза о статусе потерпевших в уголовном судопроизводстве от 15 марта 2001 г.<sup>37</sup>

6. В целях рассмотрения данного вопроса КСЕП принял решение провести исследование по вопросу о мерах, альтернативных уголовному преследованию, для выявления передового опыта, накопленного государствами-членами Совета Европы, и оказания содействия в его распространении. С этой целью среди национальных членов КСЕП был проведён обзор, в рамках которого их попросили представить свои ответы для поддержания тематической дискуссии на 2-м пленарном заседании КСЕП (Страсбург, 28–30 ноября 2007 г.). В настоящем Заключении учтены ответы, полученные от 23 государств-членов.

### **ОПРЕДЕЛЕНИЯ**

7. В контексте настоящего Заключения под «мерами, альтернативными уголовному преследованию» понимаются меры, которые сочетаются с окончательным или условным прекращением, либо временным приостановлением производства по делу о преступлении, по которому в других обстоятельствах лицо, его совершившее, подлежало бы уголовной ответственности, в частности в виде условного или реального срока лишения свободы или штрафа, наряду с дополнительными мерами наказания, такими как лишение определённых прав.
8. В связи с этим была достигнута договорённость исключить процедуру «признания вины» в суде из сферы действия настоящего Заключения, поскольку её реализация не препятствует осуществлению уголовного преследования и ведёт к вынесению приговора.
9. Аналогичным образом, «освобождение от наказания», предусмотренное законодательством некоторых государств-членов, не рассматривается как мера, альтернативная уголовному преследованию, поскольку совершается после вынесения приговора.

### **ОБЩИЕ СООБРАЖЕНИЯ**

10. Обращение к мерам, альтернативным уголовному преследованию, не противоречит преобладающей в Европе системе обязательного уголовного преследования, которое обычно осуществляется по следующей схеме: для каждого преступления предусмотрены ответные меры, характер которых не ограничивается одним вынесением приговора. Такие меры известны во всех системах.
11. В некоторых государствах-членах действует система дискреционного уголовного преследования. В других — обязательного, но при этом их уголовно-процессуальные кодексы предусматривают, в частности, следующие исключения:
  - случаи, когда уголовное преследование нецелесообразно, принимая во внимание поставленные цели, одна из которых заключается в предупреждении повторного правонарушения;
  - случаи выплаты материального или иного возмещения;
  - случаи совершения преступлений несовершеннолетними.
12. В некоторых странах уголовная ответственность не применяется только в отношении несовершеннолетних в контексте применения к ним «исправительных мер», а также в особых случаях, связанных с мелкими правонарушениями, совершенными впервые, или с преступлениями средней тяжести при условии чистосердечного раскаяния.
13. В большинстве стран органы прокуратуры наиболее приспособлены для того, чтобы предлагать альтернативные меры, представляющие собой надлежащий ответ на совершенное правонарушение, и следить за их применением. Иногда решение

---

<sup>36</sup> См., в частности, Резолюцию № 1, принятую в ходе 27-й Конференции министров юстиции европейских стран (Ереван, 12–13 октября 2006 г.).

<sup>37</sup> 2001/220 JHA.

принимается исключительно по усмотрению прокурора, однако может потребоваться санкция судьи для её применения с тем, чтобы прекратить производство по делу.

14. В других странах роль прокурора является менее значимой по сравнению с ролью судьи, который вправе единолично принять решение о прекращении производства по делу, в то время как прокурор обязан неукоснительно соблюдать принцип обязательного уголовного преследования.
15. Альтернативные меры не должны вступать в противоречие с целями, которыми надлежит руководствоваться при отправлении уголовного правосудия, такими как предупреждение совершения новых правонарушений, содействие возмещению ущерба, нанесённого обществу, учёт интересов потерпевших, соблюдение права на защиту, надлежащее реагирование на совершенные противозаконные действия, предупреждение совершения такого преступления другими лицами.
16. Законодательством ряда стран предусматривается применение альтернативных мер в тех случаях, когда для предупреждения повторного преступления уголовное наказание не требуется.
17. Концепция деяния, не имеющего значительных последствий для общества, закреплена в законодательстве многих стран. Однако применение мер, альтернативных уголовному преследованию, в некоторых случаях строго ограничено в отношении наиболее тяжких преступлений, в том числе торговли людьми или терроризма, а также тяжких преступлений, повлёкших нанесение серьёзного вреда интересам общества.
18. Меры, альтернативные уголовному преследованию, возможный диапазон которых может постепенно расширяться, свидетельствуют о наступлении эволюционной фазы развития общества и модернизации уголовного правосудия (что можно только приветствовать) в сравнении с традиционной системой, предполагающей назначение исключительно условных и реальных сроков лишения свободы или штрафов, особенно в отношении несовершеннолетних преступников или ранее не судимых несовершеннолетних.
19. Данные меры способствуют признанию избранной меры реагирования со стороны лица, совершившего преступление, а также, возможно, потерпевшего, если последний имеет возможность для выражения такой позиции. В некоторых случаях закон предусматривает для потерпевших возможность обжаловать прекращение уголовного дела. Это осуществляется путём рассмотрения принятого прокурором решения вышестоящим прокурором или судом более высокой инстанции. В некоторых государствах-членах решение о применении мер, альтернативных уголовному преследованию, возможно только с согласия потерпевшего.
20. Ещё одно преимущество применения мер, альтернативных уголовному преследованию, заключается в том, что они не превращают правонарушителей в социальных изгоев и способствуют их исправлению: в некоторых странах уголовно-процессуальное право рекомендует применение таких мер в случаях, когда правонарушение было совершено в большей степени по недомыслию, чем вследствие неуважения к закону и правовым запретам.
21. Меры, альтернативные уголовному преследованию, во многих случаях заметно повышают значимость возмещения ущерба по сравнению с выплатой обычной денежной компенсации (которая представляется недостаточно глубокой мерой исправления и совершается просто для очистки совести) или тюремным заключением.
22. Как альтернатива уголовному преследованию эти меры способствуют снижению численности заключённых в Европе, где многие тюрьмы переполнены, а выделяемый на них бюджет зачастую составляет львиную долю всего бюджета органов правосудия.
23. Применение мер, альтернативных уголовному преследованию, может снизить нагрузку на суды, однако объем работы органов прокуратуры, связанный с их применением, зачастую возрастает.

24. Тем не менее данные меры не следует рассматривать как способ более эффективного расходования средств. В действительности их применение связано с использованием значительных материальных (особенно помещений) и кадровых ресурсов, требует тщательной подготовки, организации информационно-просветительской кампании относительно характера мер, альтернативных уголовному преследованию, наличия хорошо подготовленных профессионалов (например, посредников), для их осуществления и дальнейшего сопровождения, наряду с прокурорами; труд этих людей как профессионалов, а не волонтеров, работающих на благотворительных началах, должен надлежащим образом оплачиваться, равно как и работа ассоциаций, выполняющих функции предоставления государственных услуг, даёт основания для получения субсидий.
25. В некоторых государствах-членах ситуации возможного применения мер, альтернативных уголовному преследованию, перечислены и ограничены законодательно. В других случаях для этого используются не имеющие обязательной силы юридические инструменты. В соответствии с Рекомендацией Rec(2000)19<sup>38</sup> и с целью обеспечения беспристрастности, непредвзятости и эффективности деятельности прокуроров, государства-члены должны стремиться:
- определять основные направления деятельности по реализации данной уголовной политики;
  - установить основные принципы и критерии, на которые можно ссылаться при принятии решений по конкретным делам, для того чтобы избежать произвола в процессе принятия решений.
26. Общественность должна быть информирована об этой системе, ее основных направлениях, принципах и критериях. Рекомендуется предусмотреть специальные механизмы, направленные на представление отчетов о практической реализации вышеупомянутых основных направлений.
27. Прежде чем принимать решение о применении мер, альтернативных уголовному преследованию, следует оценить экономические, административные и структурные предпосылки для определения возможности их практической и предметной реализации.

#### **ПРИМЕРЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР, АЛЬТЕРНАТИВНЫХ УГОЛОВНОМУ ПРЕСЛЕДОВАНИЮ, ИЗ ПРАКТИКИ СТРАН СОВЕТА ЕВРОПЫ**

28. В государствах-членах Совета Европы отмечаются разнообразные примеры передовой практики применения мер, альтернативных уголовному преследованию. КСЕП предлагает обратить внимание на некоторые из них.
29. «Предупреждение о соблюдении закона» (*rappel à la loi*) часто применяется в ряде государств-членов, где оно называется «предостережением», которое выносится в установленном порядке специально подготовленным лицом и используется главным образом в отношении малолетних: прокурор или представитель судебной власти проводит серьезную беседу с нарушителем или его представителем, в ходе которой напоминает последнему о положениях действующего законодательства и риске наказания в случае повторного нарушения закона. Цель проведения беседы заключается в том, чтобы способствовать осознанию нарушителем последствий его деяний для общества, потерпевшего и его самого. Такое предупреждение используется применительно к мелким правонарушениям, не имеющим серьезных последствий для общества и граждан и совершенных лицами, ранее не судимыми. Другая похожая формула применяется в системах восстановительного правосудия и предполагает дискуссию, касающуюся тяжести совершенных деяний и т.п.
30. Правонарушители могут быть направлены в учреждения медицинского, социального или специализированного профиля: прокурор или представитель судебной власти вменяет в обязанность лицу, совершившему противоправное деяние, связаться с указанным ему типом учреждения, например с ассоциацией, где он пройдет подготовку или инструктаж по теме, связанной с совершенным деянием; например, в случае нарушения правил

---

<sup>38</sup> См. пункт 36 Пояснительного меморандума.

дорожного движения курс будет включать не только изучение правил, но и встречи с лицами, серьёзно пострадавшими в результате дорожно-транспортных происшествий, и поможет нарушителям осознать последствия неосторожного вождения. Другой пример: в случаях возникновения значительных проблем в воспитании, родителям, неспособным справиться с детьми, может быть предложен курс по развитию родительских навыков. Для нарушителя, находившегося в состоянии алкогольного опьянения, могут быть организованы занятия по гигиене питания; малолетним правонарушителям, виновным в мелком хулиганстве, расистских или антиобщественных проявлениях, может быть предложен инструктаж о гражданских правах и обязанностях, с тем чтобы они осознали всю серьёзность совершенных деяний и в итоге изменили своё поведение.

31. Урегулирование ситуации, квалифицирующейся как правонарушение, как правило, приводит к быстрому и эффективному устранению последствий, возникающих в результате нарушения закона: например, водителям, которые не смогли предъявить водительское удостоверение во время дорожной проверки, может быть предложено сделать это на следующий день. Надлежащим средством исправления при совершении правонарушений в сфере охраны окружающей среды и городского планирования могут быть работы по восстановлению первоначального облика пострадавших объектов.
32. Ущерб, причинённый в результате противоправных деяний, в некоторых случаях может быть возмещён, будь то посредством возвращения активов, присвоенных мошенническим путём, денежной компенсации или принесения извинений пострадавшему. Иногда договорённости о возмещении ущерба (например, в виде общественных работ) могут быть достигнуты в рамках процесса медиации, способствующего достижению согласия между обвиняемым и пострадавшим в отношении условий возмещения, а в случае возможного контакта между ними в будущем — предупреждению новых правонарушений.
33. Возмещение вреда, причинённого в результате совершения преступления несовершеннолетним, может осуществляться в рамках воспитательного процесса, например в форме бесплатной помощи на дому пожилому человеку, письма с извинениями пострадавшему и т.п.
34. На лиц, повинных в бытовом насилии, может налагаться наказание в виде разлучения с семьёй.
35. Лицо может быть помещено под надзор без последующего возбуждения в отношении него уголовного дела, если оно более не подозревается в совершении или намерении совершить преступление в будущем.
36. Возможность внесудебного урегулирования может быть предложена нарушителю, готовому признать меру наказания, назначенную в суде: изъятие водительского удостоверения, бесплатные работы, запрет на появление в определённых местах, выплату денежной компенсации. Такое соглашение, одобренное судьёй, напоминает процедуру признания вины, но рассматривается как мера, альтернативная уголовному преследованию, поскольку не является приговором как таковым и не приводит к появлению судимости. В некоторых странах в качестве своего рода меры, альтернативной уголовному преследованию, может рассматриваться назначение денежного штрафа.
37. Наркозависимым может быть предписано пройти лечение (в ряде стран уголовное преследование за употребление наркотиков не осуществляется, и фактически отдается предпочтение лечению).
38. В некоторых странах принимаются во внимание мотив деяния и манера поведения нарушителя: применение альтернативной меры при установлении ряда мотивов, например, расистских, дискриминационных, или гендерных, не допускается.
39. «Деятельное раскаяние» может применяться при следующих условиях: преступление не относится к тяжким и совершается впервые; явка с повинной при полном признании вины; оказание помощи в раскрытии преступления; сотрудничество с правосудием; возмещение вреда, причинённого в результате совершения преступления, и отсутствие общественной опасности преступления как следствие такого раскаяния.

40. Там, где это уместно, наряду с мерами, альтернативными уголовному преследованию, могут эффективно применяться процедуры медиации и примирения по уголовным делам.
41. В случае, если задействованные лица соблюдают условия применения мер, альтернативных уголовному преследованию, уголовное дело в их отношении не возбуждается. В некоторых странах факт применения альтернативных мер не приводит к появлению судимости. В иных случаях, если условия применения подобных мер не соблюдаются, прокуратура может вернуться к рассмотрению возможности возбуждения уголовного дела и вынесения приговора.

#### **ПОЛОЖЕНИЕ ПОТЕРПЕВШЕГО**

42. Чрезвычайно важно обеспечить соблюдение прав потерпевших, а в странах, признающих возможность дискреционного судебного преследования, дать возможность потерпевшим, будь то отдельные лица или группы лиц, обжаловать отказ от возбуждения уголовного дела вследствие применения мер, альтернативных уголовному преследованию. В ряде стран в строго ограниченных случаях и при условии, что правонарушение не связано с нанесением общественного вреда, именно потерпевший вправе принять решение о возбуждении или не возбуждении уголовного преследования.
43. Кроме того, альтернативные меры должны быть соразмерны совершенному преступлению, а также наступившим последствиям и степени причинённого вреда.
44. В целях предупреждения развития тенденций к самоуправству, отсутствия понимания в отношении потерпевших и прекращения опасных споров представляется особенно желательным и эффективным привлекать потерпевших к участию в выборе процедуры и определении содержания избираемой меры (медиация, возмещение ущерба или урегулирование).

#### **ВЫВОДЫ**

45. В свете исследования, проведённого среди государств-членов Совета Европы, и в соответствии с рекомендациями предшествовавшей ему Конференции генеральных прокуроров, КСЕП приходит к следующим выводам:
  - a. в тех случаях, когда это допустимо с учётом характера и обстоятельств совершения преступления, современной системе уголовного правосудия, соответствующей потребностям общества, следует применять меры, альтернативные уголовному преследованию, а соответствующим государственным органам необходимо организовать кампанию просвещения и информирования о характере и преимуществах применения подобных альтернативных мер в интересах общества;
  - b. в начале XXI века санкции финансового характера и лишение свободы сами по себе не являются эффективными и адекватными мерами воздействия в контексте нарушения закона, будь то с точки зрения предупреждения повторных правонарушений, возмещения ущерба, прекращения споров или соответствия ожиданиям общества и потерпевших;
  - c. государствам-членам следует принять во внимание инструменты и новые возможности, обеспечивающие гибкость и разнообразие мер реагирования на совершённые преступления;
  - d. для того чтобы способствовать беспристрастности, непредвзятости и эффективности действий прокуроров, необходимо определить чёткие правила, основные руководящие принципы и критерии осуществления уголовной политики в отношении мер, альтернативных уголовному преследованию; в связи с этим соответствующим государственным органам рекомендуется принять и опубликовать положения для эффективного применения таких альтернативных мер;
  - e. меры, альтернативные уголовному преследованию, должны применяться справедливо и последовательно в соответствии с национальными руководящими принципами, там,

где они существуют, и принципом равенства перед законом, для того чтобы избежать произвола в процессе принятия решений по конкретным делам;

- f. для того чтобы гарантировать прозрачность и подотчётность, прокуроры должны иметь возможность информировать о причинах применения альтернативных мер на местном, региональном или национальном уровне с использованием средств массовой информации или в виде публичных отчётов, без ущерба для независимости и самостоятельности прокуратуры;
- g. органам прокуратуры и другим соответствующим государственным органам должны быть выделены необходимые материальные и кадровые ресурсы для обеспечения эффективного, адекватного и оперативного реагирования путём применения альтернативных мер;
- h. внедрение альтернативных мер надлежит рассматривать не с точки зрения экономии средств, а как способ качественного отправления правосудия, средство быстрого и эффективного достижения результатов;
- i. прокуроры должны инициировать и, при наличии надлежащих полномочий, эффективно применять альтернативные меры; неправомерное вмешательство в деятельность прокуроров в процессе использования ими своих дискреционных полномочий в связи с применением подобных мер не допускается;
- j. государствам-членам и соответствующим государственным органам следует развивать системы и программы профессионального обучения и оказывать поддержку ассоциациям и профессиональным организациям, способным обеспечить качественное содействие в осуществлении мер, альтернативных уголовному преследованию;
- k. в рамках применения альтернативных мер необходимо обеспечить защиту и полноценный учёт интересов потерпевших в контексте более качественного возмещения ущерба, оперативности реагирования, а также, при необходимости, диалога, который может быть организован между правонарушителем и потерпевшим;
- l. применение мер, альтернативных уголовному преследованию, ни при каких обстоятельствах не лишает потерпевших их права требовать защиты своих прав<sup>39</sup>;
- m. альтернативные меры ни в коем случае не должны приводить к несоблюдению норм справедливого судебного разбирательства посредством применения таких мер в отношении невиновного или лица, которое не может быть осуждено в связи с наличием процедурных препятствий, в том числе сроков проведения следствия, или при наличии сомнений в отношении ответственности установленного правонарушителя, либо степени ущерба, причинённого в результате преступления;
- n. согласие на применение одной альтернативной меры исключает возможность осуществления после её реализации любых следственных действий в отношении тех же самых фактов (*ne bis in idem*);
- o. в случае, если подозреваемым предлагается применение альтернативной меры, они должны быть проинформированы о том, приведёт ли отказ или неудовлетворительное соблюдение условий с их стороны к началу уголовного преследования;
- p. государства-члены и соответствующие государственные органы, получившие в своё распоряжение информацию, собранную КСЕП, могут повысить качество реагирования на преступления, воспользовавшись передовым опытом, накопленным в рамках других систем;
- q. государства-члены могут рассмотреть возможность заключения двусторонних или многосторонних соглашений для применения на территории другого государства

---

<sup>39</sup> См. Рекомендацию № R(85)11 Комитета министров о положении потерпевшего в рамках уголовного права и уголовного процесса.

некоторых альтернативных мер, в том числе направления на лечение, курсы вождения или курсы по развитию родительских навыков и т.п.

46. КСЕП рекомендует Комитету министров Совета Европы рассмотреть вопрос об использовании мер, альтернативных уголовному преследованию, с точки зрения их эффективного применения в государствах-членах, а также возможной разработки надлежащих документов, имеющих и не имеющих обязательную силу, о мерах, альтернативных уголовному преследованию, и их трансграничном применении.
47. КСЕП желал бы пригласить на одно из своих заседаний по одному или несколько прокуроров, представляющих разные судебные системы, о которых известно, что они эффективно применяли меры, альтернативные уголовному преследованию, для обмена опытом и подготовки аудиовизуального пособия с целью его последующей рассылки в компетентные органы.
48. КСЕП открыт для сотрудничества с ЕКПП, КСЕС и с целью донесения позиций этих органов до сведения прокуроров, интересы которых он представляет, по вопросу применения мер, альтернативных уголовному преследованию.

**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)<sup>40</sup>.
2. Настоящее Заключение подготовлено в соответствии с Общим рамочным планом действий КСЕП, принятым Комитетом министров Совета Европы 29 ноября 2006 г.<sup>41</sup>, поскольку Комитетом министров Совета Европы перед КСЕП была также поставлена задача по сбору информации в отношении деятельности прокурорских служб в Европе<sup>42</sup>.
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 традициями<sup>43</sup>. 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

---

<sup>40</sup> 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».

<sup>41</sup> 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)».

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

<sup>43</sup> 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 стран<sup>44</sup>.

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 процедур<sup>45</sup>. Кроме того, были приняты во внимание Рекомендация 1604 (2003) Парламентской ассамблеи о роли прокуратуры в демократическом обществе, основанном на верховенстве права<sup>46</sup>, и ответ на неё Комитета министров<sup>47</sup>.
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»*<sup>48 49</sup>.
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»*<sup>50</sup>. 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 году<sup>51</sup>, 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»*<sup>52</sup>.
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*

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

<sup>45</sup> См., например, решения по делам «Брумареску 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).

<sup>46</sup> Текст, принятый 27 мая 2003 г. Постоянным комитетом, действующим от имени Ассамблеи.

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

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> Конференция в Целле, см. CPGE (2004) Concl.

<sup>50</sup> См. док. CPGE (2004) Concl.

<sup>51</sup> См. док. CPGE (2005)02.

<sup>52</sup> См. док. CPGE (2005) Concl.

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

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<sup>54</sup>».
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-членов<sup>55</sup> и вопросника с поправками, сделанными в Попово (Польша, 4–5 июня 2007 г.), был подготовлен и представлен на Санкт-Петербургской Конференции новый подробный доклад<sup>56</sup>. Эта Конференция сформулировала некоторые специальные требования в отношении компетенции прокуроров вне уголовно-правовой сферы<sup>57</sup>, которые отражены в настоящем Заключении.
12. Кроме того, во время подготовки настоящего Заключения были использованы некоторые документы международных органов и организаций, включая Организацию Объединённых Наций<sup>58</sup> и Содружество Независимых Государств<sup>59</sup>.
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 сферы<sup>60</sup>. Сфера компетенции

<sup>53</sup> См. док. СРГЕ (2006), 6 июля 2006 г., пункт 7.

<sup>54</sup> Конференция в Санкт-Петербурге — см. СРЕ (2008) 3.

<sup>55</sup> 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.

<sup>56</sup> См. доклад профессора Андраша Варги (*Andras Zs. Varga*) в док. ССРЕ-Bu (2008) 4 rev.

<sup>57</sup> См. док. СРЕ (2008) 3, пункт 8.

<sup>58</sup> 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.

<sup>59</sup> 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 практике<sup>61</sup>.

17. В некоторых государствах-членах органы прокуратуры не имеют полномочий вне уголовно-правовой сферы<sup>62</sup>.
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.

---

<sup>60</sup> 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.

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

<sup>62</sup> 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 судов<sup>63</sup> 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

---

<sup>63</sup> См. док. ССРЕ-Bu (2008)4 rev.б

нарушение принципа правовой определённости (*res judicata*)<sup>64</sup>; 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 важная<sup>65</sup>.
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. КСЕСП 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;

---

<sup>64</sup> 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 (*Ryabykh 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).

<sup>65</sup> 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](http://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»<sup>66</sup>, 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

<sup>66</sup> Конференция в Санкт-Петербурге — см. док. СРЕ (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.

**Заключение № 4 (2009)**  
**Консультативного совета европейских прокуроров**  
**для представления Комитету министров Совета Европы**

**«О взаимоотношениях судей и прокуроров»**

**Настоящее заключение, принятое совместно КСЕС и КСЕП, содержит:**

- Декларацию, известную как «Бордоская декларация»;
- Пояснительную записку.

**Бордоская декларация «О судьях и прокурорах в демократическом обществе»<sup>67</sup>**

Консультативный совет европейских судей (КСЕС) и Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), исполняя запрос Комитета министров Совета Европы о подготовке заключения о взаимоотношениях судей и прокуроров, согласились о нижеследующем:

1. В интересах общества верховенство права должно обеспечиваться путём справедливого, непредвзятого и эффективного отправления правосудия. Прокуроры и судьи на всех этапах разбирательства обеспечивают гарантию прав и свобод личности и охрану общественного порядка. Это предполагает полное уважение прав обвиняемых и потерпевших. Принимаемое прокурором решение об отказе от уголовного преследования открыто для судебного пересмотра. Один из вариантов может заключаться в том, чтобы позволить потерпевшему напрямую обращаться в суд.
2. Справедливое отправление правосудия требует соблюдения принципа равенства участвующих сторон, а также уважения независимости суда, принципа разделения властей и обязательной силы окончательных судебных решений.
3. Надлежащее исполнение судьями и прокурорами своих особых, но взаимодополняющих функций является необходимой гарантией справедливого, непредвзятого и эффективного отправления правосудия. Судьи и прокуроры должны пользоваться независимостью при исполнении своих функций, а также быть независимы друг от друга как на деле, так и в восприятии.
4. В распоряжение системы правосудия необходимо предоставить достаточные организационные, финансовые, материальные и кадровые ресурсы.
5. Роль судей — и, в соответствующих случаях, присяжных заседателей — заключается в том, чтобы надлежащим образом рассматривать дела, регулярно передаваемые им из прокуратуры, не подвергаясь неправомерному воздействию со стороны прокуроров, адвокатов или других источников.
6. Функция правоприменения и, в соответствующих случаях, наличие у прокуратуры дискреционных полномочий на стадии досудебного производства требуют, чтобы статус прокуроров был гарантирован законом на самом высоком уровне в порядке, аналогичном порядку обеспечения гарантий статуса судей. Они должны принимать решения

<sup>67</sup> Настоящая Декларация сопровождается пояснительной запиской. Декларация подготовлена совместно рабочими группами КСЕС и КСЕП в г. Бордо (Франция) и официально одобрена КСЕС и КСЕП в г. Брдо (Словения) 18 ноября 2009 г.

самостоятельно на условиях независимости и исполнять свои функции справедливо, объективно и беспристрастно.

7. КСЕС и КСЕП ссылаются на сложившуюся судебную практику Европейского суда по правам человека в отношении пункта 3 статьи 5 и статьи 6 Европейской конвенции о правах человека. В частности, они руководствуются решениями, на основе которых Суд признал требование независимости от исполнительной власти и состояющих сторон любого должностного лица, наделённого по закону судебными полномочиями, однако это не исключает соблюдения субординации по отношению к вышестоящей независимой судебной инстанции. Наделение прокуроров судебными полномочиями должно ограничиваться делами, предполагающими, в частности, назначение мер наказания незначительного характера, при этом судебные полномочия не могут осуществляться совместно с прокурорскими в рамках одного дела и не должны затрагивать право обвиняемых на то, чтобы решение по таким делам мог бы вынести независимый и беспристрастный орган, осуществляющий судебные функции.
8. Независимый статус прокуроров предполагает соблюдение ряда минимальных требований, в частности:
  - их положение и деятельность должны быть свободны от воздействия и вмешательства любых внешних сил, действующих за рамками прокуратуры;
  - их прием на работу, продвижение по службе, гарантии сохранения должности, включая порядок перевода на другую работу, который может осуществляться только в соответствии с законом или с их согласия, а также денежное содержание обеспечиваются на основе гарантий, предусмотренных законом.
9. В государстве, руководствующемся принципом верховенства права, в условиях иерархической структуры формирования органов прокуратуры, эффективность последней в части работы прокуроров напрямую зависит от прозрачности порядка подчинённости, подотчётности и ответственности. Распоряжения, отдаваемые отдельным прокурорам, должны оформляться в письменном виде, соответствовать закону и, в соответствующих случаях, общедоступным руководящим принципам и критериям деятельности прокуратуры. Любой предусмотренный законом пересмотр решения прокурора о привлечении или непривлечении к уголовной ответственности должен осуществляться на основе принципов беспристрастности и объективности. При этом во всех случаях необходимо должным образом учитывать интересы потерпевшего лица.
10. Необходимым условием надлежащего отправления правосудия является соблюдение общих правовых принципов и моральных ценностей всеми **профессионалами**, задействованными в юридическом процессе. Повышение профессиональной квалификации, в том числе в части развития навыков управления, является правом и обязанностью судей и прокуроров. Такая профессиональная подготовка должна организовываться на беспристрастной основе и подлежит регулярной и объективной оценке на предмет эффективности. В соответствующих случаях возможно проведение совместных учебных мероприятий для судей, прокуроров и адвокатов по вопросам, представляющим для них общий интерес, что может способствовать достижению высочайшего качества отправления правосудия.
11. Интересы общества также предполагают сотрудничество суда и прокуратуры со средствами массовой информации, с тем чтобы до сведения общественности доводилась вся необходимая информация о функционировании системы правосудия. Компетентные органы обязаны предоставлять такую информацию с учётом, в частности, презумпции невиновности обвиняемого, права на справедливый суд, права на личную и на семейную жизнь всех участников разбирательства. И судьи, и прокуроры должны разработать для своих профессий кодекс передовой практики или руководящие принципы взаимодействия со средствами массовой информации.
12. Прокуроры и судьи являются основными участниками процесса международного сотрудничества по правовым вопросам. Это обуславливает необходимость повышения уровня доверия между компетентными органами разных государств. В связи с этим чрезвычайно важно обеспечить прозрачность содержания и источников информации,

получаемой прокурорами в рамках международного сотрудничества и используемой в рамках производства по делу, а также её доступность для судей и всех сторон в целях обеспечения эффективной защиты прав человека и основных свобод.

13. В тех государствах-членах, где прокуроры осуществляют функции вне уголовно-правовой сферы, упомянутые здесь принципы распространяются также на эти функции.

# ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

## I. ВВЕДЕНИЕ

### A. Цель составления Заключения

1. Важнейшая задача демократического государства, исповедующего принцип верховенства права, заключается в гарантии полного уважения основных прав и свобод и принципа равенства перед законом в соответствии, в частности, с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (далее — ЕКПЧ) и со сложившейся практикой Европейского суда по правам человека (далее — Суд). В то же время необходимо создать условия для реализации эффективных мер противодействия преступности в целях обеспечения безопасности и справедливости в обществе. В демократическом государстве безопасность общества также должна гарантироваться посредством эффективного применения наказаний за совершенные преступления (пункт 1 Декларации).
2. Следовательно, задача государства заключается в том, чтобы создать и обеспечить эффективное функционирование системы правосудия в условиях уважения прав человека и основных свобод. В то время как над решением этой задачи работает множество участников и в государственном, и (в случае адвокатов) в частном секторах, основная роль в обеспечении функционирования системы правосудия на независимой и беспристрастной основе принадлежит судьям и прокурорам.
3. В своих предыдущих заключениях Консультативный совет европейских судей (КСЕС) и Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП) обращались ко многим важным аспектам обеспечения эффективности системы правосудия, уделяя особое внимание проблематике прав человека и основных свобод. Следует подчеркнуть, что общая цель судей и прокуроров, в том числе тех прокуроров, которые выполняют функции вне уголовно-правовой сферы, состоит в справедливом, непредвзятом и эффективном отправлении правосудия. Особенность настоящего Заключения связана с тем, что оно было подготовлено судьями и прокурорами, представляющими своих национальных коллег, и в нем рассматриваются вопросы, согласованные судьями и прокурорами на основании собственного практического опыта.
4. Таким образом, основное внимание в тексте сосредоточено на важнейших аспектах миссий, как судей, так и прокуроров, в частности, на независимости, уважении прав и свобод личности, объективности и беспристрастности, этике и деонтологии, профессиональной подготовке и взаимодействии со средствами массовой информации.
5. Настоящее Заключение следует рассматривать в контексте взаимоотношений судей и прокуроров со специалистами, имеющими дело с системой правосудия на разных этапах производства по делу, в том числе с адвокатами, судебными экспертами, секретарями суда, приставами, полицейскими, как это предусмотрено Общим рамочным планом действий европейских судей, принятым Комитетом министров 7 февраля 2001 г., и Рекомендацией (2000)19 о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, принятой Комитетом министров 6 октября 2000 г.

### B. Разнообразии национальных правовых систем

6. В государствах-членах Совета Европы сосуществуют различные правовые системы:
  - i. системы общего права, в рамках которых между судьями и прокурорами существует чёткое разделение функций, а полномочия по расследованию уголовных дел не смешиваются с другими функциями;
  - ii. системы континентального права, в рамках которых существуют разные модели, где к «судейскому корпусу» могут принадлежать и судьи, и прокуроры либо только судьи.

Помимо этого, независимость органов прокуратуры от исполнительной власти в различных системах может быть либо полной, либо частичной.

7. Цель настоящего Заключения состоит в том, чтобы определить в свете сложившейся практики Суда основные принципы и подходы с учётом как общих для всех государств признаков, так и различий.
8. Гарантия разделения функций представляет собой важное условие для обеспечения беспристрастности судьи по отношению к сторонам процесса. Как указывается в Заключении КЕС № 1 (2001) «О стандартах независимости судебных органов и несменяемости судей», беспристрастность является первой среди институционных гарантий, определяющих правовое положение судьи. Более того, это предполагает, что бремя доказывания и предъявления обвинений несёт прокурор, что составляет одну из первых процессуальных гарантий при вынесении окончательного решения.
9. Таким образом, в рамках каждой системы задачи судьи отличаются от задач прокурора. Их функции при этом являются взаимодополняющими. При этом не имеется каких-либо иерархических связей между судьёй и прокурором.
10. Независимость органов прокуратуры составляет обязательное условие для обеспечения независимости суда. Роль прокурора в защите и восстановлении нарушенных прав человека в отношении подозреваемых, обвиняемых и потерпевших, может быть исполнена наилучшим образом, если прокурор независим в своих решениях от исполнительной и законодательной ветвей власти и в условиях чёткого разделения функций судьи и прокурора. В демократическом государстве, основанном на принципе верховенства права, политика уголовного преследования определяется законом (пункт 3 Декларации).

### **C. Особенности функций судей и прокуроров**

11. Прокуроры и судьи должны осуществлять свои функции честно, беспристрастно, объективно и последовательно, должны уважать и стремиться защищать права человека и прилагать усилия к обеспечению быстрого и эффективного функционирования системы правосудия.
12. При выполнении своих функций прокуроры опираются на систему дискреционного преследования (принцип возможности) или на систему обязательного преследования (принцип законности), однако в обоих случаях они действуют не только от имени общества в целом, но и исполняют свои обязанности по отношению к отдельным лицам, а именно: обязанность перед обвиняемым обеспечивать справедливость процесса, а также обязанность перед потерпевшим гарантировать соблюдение его прав. В этом смысле и без ущерба для принципа равенства состязającychся сторон прокурор не может приравниваться в своем статусе к другим сторонам (пункт 2 Декларации). Прокурору следует также надлежащим образом учитывать точку зрения и интересы потерпевших и принять меры для предоставления потерпевшим лицам полной информации об их правах и ходе разбирательства. В том случае, если беспристрастное расследование, основанное на имеющихся доказательствах, позволяет сделать вывод о необоснованности обвинения, им надлежит отказаться от возбуждения или продолжения уголовного преследования.

### **D. Существующие международные документы**

13. Документы Совета Европы и сложившаяся судебная практика Суда прямо или косвенно обращаются к вопросам взаимоотношения судей и прокуроров.
14. Прежде всего, Суд определяет задачи судей лишь в отношении их деятельности как гарантов прав и свобод — см., в особенности, статью 5 (право на свободу и личную неприкосновенность) и статью 6 (право на справедливое судебное разбирательство), но это в равной степени касается и прокуроров (см. пункты 1а и 3 статьи 5 и статью 6).
15. Суд, одна из задач которого заключается в толковании ЕКПЧ, вынес несколько постановлений по вопросам, затрагивающим взаимоотношения судей и прокуроров.
16. В частности, он обращался к проблемам поочередного исполнения функций судьи и прокурора одним и тем же лицом в рамках одного дела (постановление от 1 октября 1982 г. по делу «Пьерсак против Бельгии» (*Piersack v. Belgium*), пп. 30–32), необходимости гарантировать отсутствие политического давления на суды и органы прокуратуры

- (постановление от 12 февраля 2008 г. по делу «Гужа против Молдовы» (*Guja v. Moldova*), пп. 85–91), необходимости защиты судей и прокуроров в условиях свободы выражения мнений (постановление от 8 января 2008 г. по делу «Сайгили и другие против Турции» (*Saygili and Others v. Turkey*), пп. 34–40), выполнения судами и органами прокуратуры своих процессуальных обязанностей в части проведения расследования, привлечения к уголовной ответственности и назначения наказания за нарушения прав человека (постановление от 15 мая 2007 г. по делу «Рамсахаи и другие против Нидерландов» (*Ramsahai and Others v. the Netherlands*), пп. 321–357) и, наконец, роли органов прокуратуры в процессе обеспечения единообразия судебной практики (постановление от 10 июня 2008 г. по делу «Мартинс де Кастро и Альвес Коррея де Кастро против Португалии» (*Martins de Castro and Alves Correia de Castro v. Portugal*), пп. 51–66).
17. В области уголовно-процессуального права Суд рассматривал вопросы правового статуса и полномочий органов прокуратуры и исполнения требований пункта 3 статьи 5 ЕКПЧ (в отношении других должностных лиц, «наделённых, согласно закону, судебной властью») в контексте различных фактических обстоятельств (см., среди прочего, постановления от 4 декабря 1979 г. по делу «Шиссер против Швейцарии» (*Schiesser v. Switzerland*), пп. 27–38, по делу «Де Йонг, Балжэ и Ван ден Бринк против Нидерландов» (*De Jong, Baljet and Van den Brink v. the Netherlands*), пп. 49–50, по делу «Ассенов и другие против Болгарии» (*Assenov and Others v. Bulgaria*), пп. 146–150, по делу «Ниедбала против Польши» (*Niedbala v. Poland*), пп. 45–47, по делу «Пантя против Румынии» (*Pantea v. Romania*), пп. 232–243, и от 10 июля 2008 г. по делу «Медведев и другие против Франции» (*Medvedev and Others v. France*), пп. 61, 67–69). Суд также рассматривал вопросы, связанные с правовым положением, компетенцией и надзорными полномочиями органов прокуратуры в делах о прослушивании телефонных разговоров (постановление от 26 апреля 2007 г. по делу «Думитру Попеску против Румынии» (*Dumitru Popescu v. Romania*), пп. 68–86), а также с присутствием представителей прокуратуры на заседаниях верховных судов (постановления от 30 октября 1991 г. по делу «Борже против Бельгии» (*Borgers v. Belgium*), пп. 24–29, и от 8 июля 2003 г. по делу «Фонтэн и Берлен против Франции» (*Fontaine and Berlin v. France*), пп. 57–67).
18. Наконец, за пределами сферы уголовного права Суд развил устойчивую судебную практику по «доктрине появления», согласно которой присутствие прокуроров на заседаниях суда противоречит пункту 1 статьи 6 ЕКПЧ (постановления от 20 февраля 1996 г. по делу «Лобо Мачадо против Португалии» (*Lobo Machado v. Portugal*), пп. 28–32, и от 12 апреля 2006 г. по делу «Мартини против Франции» (*Martinie c. France (GC)*), пп. 50–55).
19. Советом Европы были подготовлены следующие документы:
- Рекомендация Rec(94)12 Комитета министров о независимости, эффективности и роли судей признает наличие связи между судьями и прокурорами, по крайней мере, в странах, где последние наделены судебной властью в том смысле, которое придаётся этому выражению Судом;
  - в Рекомендации Rec(2000)19 Комитета министров о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия прямо указывается на наличие взаимосвязей между судьями и прокурорами и перечисляются основные принципы, являющиеся решающими для обеспечения того, чтобы эти отношения безоговорочно способствовали надлежащему исполнению судьями и прокурорами своих функций. Особое значение в этой Рекомендации придаётся обязанности государств «принимать меры для того, чтобы правовой статус, компетенция и процессуальная роль прокуроров были определены законом таким образом, чтобы было невозможно допустить ни одно законное сомнение в том, что касается независимости и беспристрастности судей».
  - Рекомендация Rec(87)18 Комитета министров относительно упрощения уголовного правосудия содержит различные примеры задач, которые выполнялись в прошлом исключительно судьями, а в настоящее время переданы прокуратуре (основная функция которой по-прежнему заключается в возбуждении уголовного преследования и руководстве им). Эти новые задачи порождают дополнительные требования к организации работы прокуратуры и отбору лиц, призванных осуществлять указанные функции.

## II. СТАТУС СУДЕЙ И ПРОКУРОРОВ

### А. Гарантии внутренней и внешней независимости судей и прокуроров; верховенство права как условие их независимости

20. Судьи и прокуроры должны быть независимы друг от друга и пользоваться независимостью при исполнении своих функций. На них возлагаются различные обязанности в рамках системы правосудия и в обществе в целом. Таким образом, цели обеспечения их институциональной и функциональной независимости различны (пункт 3 Декларации).
21. Судебная система основана на принципе независимости от любой внешней власти и любых указаний, исходящих из каких бы то ни было источников, а также на отсутствии внутренней иерархии. Её роль и, в соответствующих случаях, роль присяжных заседателей, состоит в надлежащем рассмотрении дел, переданных в суд органами прокуратуры или направленными сторонами. Это предполагает полное отсутствие неправомерного влияния со стороны прокурора или стороны защиты. Судьи, прокуроры и адвокаты должны с уважением относиться к соответствующим функциям друг друга (пункт 5 Декларации).
22. основополагающий принцип независимости судей закреплён в статье 6 ЕКПЧ, и его значение подчёркивалось в предыдущих заключениях КЕС.
23. Функция судьи предполагает ответственность за вынесение обязательных к исполнению решений и определение исхода разбирательства в соответствии с законом. Обе эти функции являются прерогативой судьи, судебного органа, независимого от других ветвей власти<sup>68</sup>. Это в общем смысле не входит в функции прокуроров, которые отвечают за возбуждение и осуществление уголовного производства.
24. КЕС и КСЕП обращаются к сложившейся практике Суда в отношении пункта 3 статьи 5 и статьи 6 ЕКПЧ. В частности, они ссылаются на решение по делу «Шиссер против Швейцарии» (*Schiesser vs. Switzerland*), в котором Суд признал требование независимости от исполнительной власти и сторон любого «должностного лица, наделённого по закону судебными полномочиями», что не исключает однако соблюдения субординации по отношению к вышестоящей независимой судебной инстанции (пункт 7 Декларации).
25. Некоторые государства-члены наделяют прокуроров полномочиями выносить обязательные к исполнению решения по вопросам за рамками уголовного производства или в контексте защиты определённых интересов. КЕС и КСЕП придерживаются мнения, что любые случаи наделения судебными полномочиями прокуроров должны ограничиваться делами, предполагающими назначение мер наказания незначительного характера, при этом судебные полномочия не могут осуществляться совместно с прокурорскими в рамках одного дела и не должны затрагивать право обвиняемого на то, чтобы решение по таким делам мог бы вынести независимый и беспристрастный орган, осуществляющий судебные функции. Ни при каких обстоятельствах прокуроры, наделяемые подобными полномочиями, не могут принимать окончательного решения об ограничении свободы личности либо решения, связанного с лишением свободы, без права обжалования в суде (пункт 7 Декларации).
26. Прокуратура является независимым органом власти, существование которого должно основываться на законе как можно более высокого уровня. В демократических государствах ни парламент, ни какой-либо правительственный орган не должны оказывать неправомерное влияние на принятие прокурорами конкретных решений по индивидуальным делам, с тем чтобы воздействовать на осуществление производства по тому или иному конкретному делу или принудить прокуроров изменить свои решения (пункты 8 и 9 Декларация).
27. Прокурор может осуществлять свою деятельность только на условиях независимости. Независимость укрепляет статус прокуратуры в правовом государстве и обществе, а также гарантирует справедливую и независимую работу судебной системы и полную реализацию преимуществ независимости суда (пункты 3 и 4 Декларация). Таким образом, также как и

<sup>68</sup> См., в частности, Заключение КЕС № 1 (2001) «О стандартах независимости судебных органов и несменяемости судей» и Рекомендацию Rec(94)12 о независимости, эффективности и роли судей.

независимость судей, независимость прокуроров является не прерогативой или привилегией во имя интересов самих прокуроров, а гарантией справедливого, беспристрастного и эффективного отправления правосудия, которое служит интересам общества и лиц, участвующих в процессе.

28. Деятельность прокурора, осуществляемая в рамках системы обязательного или дискреционного преследования, различается в зависимости от того, какая система принята в соответствующей стране и какое положение занимает прокурор в институциональном и уголовно-процессуальном отношениях.
29. Независимо от статуса, прокуроры должны пользоваться полной функциональной независимостью при исполнении своей юридической роли в уголовном или ином процессе. Независимо от наличия иерархической структуры, в целях обеспечения подотчётности и предотвращения предвзятого и непоследовательного отношения к осуществлению своих функций прокуроры должны действовать в соответствии с чёткими и прозрачными руководящими принципами осуществления прокурорских полномочий (пункт 9 Декларации).
30. В этой связи КСЕС и КСЕП напоминают о Рекомендации (2000)19, согласно которой в целях обеспечения беспристрастности, непредвзятости и эффективности действий прокуроров государства должны установить основные принципы и критерии, на которые можно ссылаться при вынесении решений по конкретным делам, чтобы избежать любого произвола в процессе принятия решений.
31. Распоряжения, отдаваемые прокурорам, должны оформляться в письменном виде, в соответствии с законом и, в соответствующих случаях, с соблюдением общедоступных руководящих принципов и критериев осуществления преследования (пункт 9 Декларации)<sup>69</sup>.
32. Любое решение о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного производства по делу должно быть юридически обосновано. Любой предусмотренный законом пересмотр решения прокурора о привлечении или непривлечении к уголовной ответственности должен осуществляться на основе принципов беспристрастности и объективности независимо от того, выполняется ли он самими органами прокуратуры или независимым судебным органом. Во всех случаях необходимо должным образом учитывать законные интересы потерпевшего и других лиц, участвующих в процессе (пункт 9 Декларации).
33. Благодаря взаимодополняющему характеру своих функций, судьи и прокуроры понимают, что справедливое отправление правосудия требует соблюдения принципа равенства сторон обвинения и защиты и что прокуроры должны действовать неизменно честно, объективно и беспристрастно. Судьи и прокуроры обязаны во всех случаях уважать человеческое достоинство подозреваемых, обвиняемых и потерпевших и право на защиту (пункты 2 и 6 Декларации).
34. Независимость судьи и прокурора неотделима от принципа верховенства права. Судьи и прокуроры действуют в общих интересах, от имени общества и граждан, которые хотят, чтобы их права и обязанности были во всех отношениях гарантированы. Они действуют в сфере, где наиболее важные права человека (право на личную свободу, частную жизнь, защиту собственности и т.д.) требуют особой защиты. Прокуроры должны обеспечить надлежащий порядок сбора доказательств, возбуждения и ведения уголовного судопроизводства в соответствии с законом. При этом они обязаны соблюдать принципы, установленные ЕКПЧ и иными международными правовыми документами, в частности, принцип презумпции невиновности, права на защиту и справедливый суд. Судьи должны обеспечивать соблюдение этих принципов на стадии судебного разбирательства.
35. Прокуроры могут ссылаться на решения судей, подавать ходатайства, предусмотренные законом, и ставить перед судом вопросы факта и права, однако они не вправе вмешиваться в процесс принятия судебных решений и обязаны исполнять их. Прокурор не может препятствовать исполнению таких решений, кроме как в рамках осуществления своего права на обжалование, которое может быть предусмотрено законом (пункты 4 и 5 Декларации).

---

<sup>69</sup> См. также Заключение КСЕП № 3 (2008) «О роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы».

36. Судья и прокурор должны действовать и вести себя таким образом, чтобы не вызывать сомнений в своей объективности и беспристрастности. Они должны пользоваться независимостью при исполнении своих функций, а также быть процессуально независимы друг от друга. В глазах сторон по делу и общества в целом не должно быть даже намёка на сговор между судьёй и прокурором или смешение их функций.
37. Соблюдение вышеизложенных принципов предполагает, что статус прокуроров гарантирован законом на возможно более высоком уровне аналогично статусу судей. Схожесть и взаимодополняющий характер задач, стоящих перед судьями и прокурорами, способствуют формированию сходных требований и гарантий в отношении их статуса и условий службы, в частности в отношении порядка их приёма на работу, профессиональной подготовки, продвижения по службе, дисциплины, порядка перевода на другую работу (который может осуществляться только в соответствии с законом или с их согласия), денежного содержания, освобождения от должности и свободы создания профессиональных объединений (пункт 8 Декларации).
38. И судьи, и прокуроры должны, в соответствии с действующей национальной системой, иметь непосредственное отношение к организации деятельности своих соответствующих ведомств и управлению ими. Для этих целей в их распоряжение должны быть предоставлены достаточные финансовые средства, технические возможности, а также необходимые кадровые и материальные ресурсы, которые они вправе использовать и распоряжаться по своему усмотрению (пункт 4 Декларации).

### **В. Этика и деонтология судей и прокуроров**

39. Судьи и прокуроры должны обладать высокими моральными качествами, надлежащими профессиональными и организаторскими навыками. В силу характера возложенных на них обязанностей, которые они приняли на себя сознательно, судьи и прокуроры могут служить постоянными объектами критики и, следовательно, должны проявлять сдержанность, действовать непредвзято и в соответствии с законом во всем, что касается их права предоставлять информацию по тому или иному делу. Как главным участникам процесса отправления правосудия им надлежит последовательно защищать честь и достоинство своей профессии и в любых ситуациях вести себя подобающим образом<sup>70</sup> (пункт 11 Декларации).
40. Судьи и прокуроры должны воздерживаться от любых действий и проявлений, способных подорвать уверенность в их независимости и беспристрастности. Они должны рассматривать поступающие к ним дела добросовестно и в разумные сроки, объективно и непредвзято.
41. Прокурорам надлежит воздерживаться от публичных комментариев и заявлений в средствах массовой информации, которые могут быть восприняты как попытка прямого или косвенного давления на суд с целью обеспечения нужного решения или поставить под сомнение справедливый характер производства по делу.
42. Судьи и прокуроры должны стремиться к ознакомлению с этическими нормами, касающимися деятельности друг друга. Это способствует лучшему пониманию и уважению задач другого ведомства, повышает и гармонизирует перспективы сотрудничества.

---

<sup>70</sup> В отношении судей см., например, Заключение КСЕС № 3 (2002) «О принципах и правилах, регулирующих профессиональное поведение судей, в частности, этических нормах, несовместимом с должностью поведения и беспристрастности» (2002 г.), Бангалорские принципы поведения судей (принятые Экономическим и Социальным Советом Организации Объединенных Наций в 2006 г.) и Всеобщую хартию судей, принятую Центральным советом Международной ассоциации судей 17 ноября 1999 г. в г. Тайбэй (Тайвань). В отношении прокуроров, помимо Руководящих принципов, касающихся роли лиц, осуществляющих судебное преследование (ООН, 1990 г.), см. также Европейские руководящие принципы профессиональной этики и поведения прокуроров (Будапештские принципы), принятые генеральными прокурорами стран Европы 31 мая 2005 г. на Конференции в Будапеште.

### **С. Профессиональная подготовка судей и прокуроров**

43. Предпосылкой для сохранения доверия, которое оказывает общество судьям и прокурорам и которое является принципиальной основой их легитимности и деятельности, является высокий уровень их профессиональной подготовки. Важнейшая роль отводится в этом надлежащему профессиональному обучению, способствующему повышению эффективности их работы и качества отправления правосудия в целом (пункт 10 Декларации).
44. Подготовка судей и прокуроров предполагает не только получение профессиональных навыков, необходимых для первичного овладения профессией, но и постоянное повышение квалификации на протяжении всей карьеры. Такое обучение касается самых разных аспектов профессиональной жизни, включая административное управление судами и органами прокуратуры, и должно согласовываться с профессиональными потребностями. В интересах надлежащего отправления правосудия постоянное повышение квалификации, необходимое для поддержания высокого уровня профессиональной пригодности и полноты знаний, является не только правом, но и обязанностью судей и прокуроров (пункт 10 Декларации).
45. В соответствующих случаях возможно проведение совместных учебных мероприятий для судей, прокуроров и адвокатов по вопросам, представляющим для них общий интерес, что может способствовать достижению высочайшего качества отправления правосудия. Такая совместная подготовка может быть положена в основу формирования единой правовой культуры (пункт 10 Декларации).
46. В различных европейских правовых системах действуют разные модели профессиональной подготовки судей и прокуроров. В некоторых странах работают академии, национальные школы или другие специализированные учебные заведения; в других полномочия по обучению передаются отдельному органу. Необходимо также организовывать международные программы обучения для судей и прокуроров. В любом случае следует обеспечить независимый статус учреждения, ответственного за организацию обучения, поскольку такая самостоятельность служит гарантией культурного плюрализма и независимости<sup>71</sup>.
47. В связи с этим большое значение придаётся непосредственному участию судей и прокуроров в организации курсов обучения, поскольку это даёт им возможность высказывать мнения, сформированные исходя из их профессионального опыта. Обучение должно касаться не только вопросов права и защиты гражданских свобод, но и включать курсы по практике управления и изучению функций судей и прокуроров. Вместе с тем, важным является привлечение к занятиям адвокатов и представителей академических кругов, с тем чтобы избежать слишком узкого подхода к обучению. Кроме того, качество и эффективность обучения подлежат регулярной и объективной оценке.

### **III. РОЛЬ И ФУНКЦИИ СУДЕЙ И ПРОКУРОРОВ В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ**

#### **А. Взаимоотношения судей и прокуроров на этапе досудебного производства**

48. На этапе досудебного производства судья независимо или, в некоторых случаях, совместно с прокурором проверяет законность следственных действий, особенно если они затрагивают основные права (решения о задержании, взятии под стражу, выемке, применении специальных приёмов расследования и пр.).
49. Как правило, прокуроры должны тщательно проверять законность проведения следствия и надзирать за соблюдением следователями прав человека при решении вопроса о возбуждении или продолжении уголовного производства по делу.
50. В соответствии с Рекомендацией Rec(2000)19 в странах, где полиция подчиняется прокурорам, или когда расследование полиции направляется или контролируется

<sup>71</sup> См. Заключение КСЕС № 4 (2003) «О соответствующей начальной подготовке и повышении квалификации судей на национальном и европейском уровнях» и Заключение КСЕС № 10 (2007) «О Совете по вопросам правосудия на службе общества», пункты 65–72.

прокурором, государство должно принять эффективные меры для обеспечения того, чтобы прокурор мог давать указания, осуществлять оценку и контроль, а также применять санкции в случае выявления нарушений. Государства, в которых полиция не зависит от прокуратуры, согласно Рекомендации принимают меры для того, чтобы прокуратура и следственные органы сотрудничали надлежащим и эффективным образом.

51. Даже в тех системах, где надзор за следствием осуществляет прокурор, чей статус предполагает и исполнение судебных функций, важно, чтобы за мерами, которые могут повлечь ограничение свобод, в частности, предварительным заключением, осуществлялся судебный контроль.

#### **В. Взаимоотношения судей и прокуроров в ходе уголовного преследования и судебного производства**

52. В некоторых государствах прокуроры могут регулировать количество дел путём осуществления дискреционных полномочий, на основании которых они могут принять решение о возбуждении уголовного преследования или о внесудебном урегулировании (мировом соглашении между обвиняемым и потерпевшим, досудебном урегулировании дела по соглашению сторон, соглашении о компенсации по упрощённой и сокращённой процедуре, посредничестве и пр.), что также снижает нагрузку на судебную систему и влияет на определение приоритетов уголовного преследования.
53. Подобные полномочия прокуратуры, отражающие процессы модернизации, социализации, гуманизации и рационализации отправления уголовного правосудия, способствуют снижению чрезмерной нагрузки на суды. С другой стороны, ввиду того, что прокуроры получают право не направлять в суд те или иные дела, необходимо принимать меры для исключения произвола, дискриминации и неправомерного давления со стороны политической власти, а также для защиты прав потерпевших. Кроме того, необходимо наделить любых заинтересованных лиц, в особенности потерпевших, правом требовать пересмотра решения прокурора об отказе в возбуждении уголовного дела. В качестве возможного варианта действий потерпевший должен иметь возможность представить дело непосредственно в суд.
54. Таким образом, в странах, в которых действует система дискреционного преследования, прокурор должен тщательно изучать вопрос о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела, принимая во внимание руководящие принципы и критерии, которые были установлены с целью обеспечения возможности для принятия прокурором последовательных решений.
55. Беспристрастность прокуроров во время процесса следует понимать в следующем смысле: они должны действовать честно и объективно, с тем чтобы сообщить суду все относящиеся к делу факты и доводы, а также, в частности, обеспечить раскрытие доказательств в пользу обвиняемого; должным образом учитывать позиции обвиняемого и потерпевшего; убедиться в том, что все полученные доказательства могут быть законно использованы в суде в соответствии с правилами справедливого судебного разбирательства и не использовать доказательства, полученные с нарушением прав человека, в частности, в результате пыток (пункт 6 Декларации).
56. В случае, когда беспристрастное расследование или анализ имеющихся доказательств позволяет сделать вывод о необоснованности обвинения, прокурору надлежит отказаться от возбуждения или дальнейшего расследования уголовного дела и принять меры к прекращению производства по делу.
57. Фактически во время производства по делу судьи и прокуроры выполняют взаимодополняющие функции, что обеспечивает справедливый характер уголовного процесса. Судья следит за законностью представления доказательств, собранных прокурорами или следователями, и может оправдать обвиняемого, если доказательства недостаточны или получены незаконно. Прокуроры могут также иметь право на обжалование судебного решения.

### **С. Право на защиту на всех этапах уголовного судопроизводства**

58. Судьи должны применять правила уголовного судопроизводства при полном соблюдении прав защиты (предоставлять обвиняемым возможность осуществлять свои права, информировать их по существу обвинения и так далее), прав потерпевших, принципа равенства участвующих сторон и права на открытое слушание, с тем чтобы гарантировать справедливое судебное разбирательство по каждому делу<sup>72</sup> (пункты 1, 2, 6 и 9 Декларации).
59. Обвинительное заключение играет ключевую роль в уголовном судопроизводстве: именно с момента его вручения обвиняемые официально уведомляются о фактических и правовых основаниях предъявляемого им обвинения (см. постановление Европейского суда по правам человека от 19 декабря 1989 г. по делу «Камасинский против Австрии» (*Kamasinski v. Austria*), пункт 79). В уголовном судопроизводстве требование пункта 1 статьи 6 ЕКПЧ о «справедливом судебном разбирательстве» предполагает, что обвиняемые имеют право оспаривать доказательства, собранные против них, а также правовые основания обвинения.
60. В странах, где прокурор осуществляет надзор за следствием, он также должен обеспечить соблюдение прав обвиняемого. В странах, где следствие по уголовным делам ведётся органами полиции или силами иных правоохранительных органов, гарантами свобод индивидов (*habeas corpus*), особенно в отношении предварительного заключения, выступают судьи, которые также обязаны обеспечить соблюдение прав обвиняемого.
61. Однако во многих странах обязанности надзора за соблюдением прав обвиняемых возлагаются на судью и прокурора только после завершения следственных действий и с началом рассмотрения обвинения. В этот момент прокурор, получивший заключение следователя, и судья, производящий оценку предъявленных обвинений и собранных доказательств, должны проследить за тем, чтобы каждый обвиняемый в уголовном правонарушении был, в частности, незамедлительно и подробно проинформирован на доступном ему языке о характере и основаниях выдвигаемых против него (неё) обвинений.
62. В зависимости от характера полномочий, предоставляемых прокурорам и судьям в конкретной стране, они должны обеспечить обвиняемому достаточное время и возможности для подготовки к защите, если необходимо, с помощью официально назначенного адвоката, услуги которого оплачиваются государством, при необходимости, предоставить ему переводчика и проследить за тем, чтобы обвиняемый мог ходатайствовать о совершении действий, необходимых для установления истины.
63. После передачи дела в суд полномочия судьи и прокурора меняются в зависимости от роли, которую они играют в ходе судебного разбирательства. В любом случае, при проявлении любого неуважения к правам обвиняемого прокурор или судья или они оба, в зависимости от конкретной национальной системы, должны обратить внимание на эту ситуацию и со всей объективностью исправить её.

### **IV. ОТНОШЕНИЯ СУДЕЙ И ПРОКУРОРОВ ВНЕ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ СФЕРЫ И В ВЕРХОВНЫХ СУДАХ**

64. В зависимости от государства, в котором они осуществляют свою деятельность, перед прокурорами могут стоять задачи и на них могут возлагаться функции вне уголовно-правовой сферы<sup>73</sup>. В тех странах, где на прокуроров возложены такие функции, они, среди прочего, могут включать вопросы гражданского, административного, хозяйственного права, права социального обеспечения, избирательного и трудового права, а также вопросы охраны окружающей среды, защиты социальных прав и интересов уязвимых групп населения (таких, как подростки, инвалиды и люди с очень низким уровнем дохода). В этом отношении роль прокуроров не должна позволять им оказывать неправомерное воздействие на процесс принятия судьями решений (пункт 13 Декларации).

<sup>72</sup> См. Заключение КЕСС № 8 (2006) «О роли судей в защите верховенства права и прав человека в контексте терроризма».

<sup>73</sup> См., например, Заключение КСЕП № 3 «О роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы».

\* *Mutatis mutandis* (лат.) – с учетом необходимых изменений (прим. переводчика).

65. Заслуживают также упоминания функции, которые в некоторых странах возложены на государственных прокуроров в верховных судах. Эти функции сравнимы с теми, которые выполняют генеральный адвокат в Суде Европейских сообществ. В судебных органах такого уровня генеральный прокурор (или эквивалентное должностное лицо) не является стороной процесса и не представляет государство. Он является самостоятельным независимым лицом, которое представляет заключения по каждому делу или только по делам, вызывающим особый интерес, для разъяснения суду всех вопросов права, находящихся на его рассмотрении, с целью обеспечить правильное применение закона.
66. В соответствии с принципом верховенства права в демократическом обществе все такие полномочия прокуроров, а также процедуры реализации некоторых из них, должны быть четко установлены законом. Когда прокуроры действуют вне уголовно-правовой сферы, они обязаны учитывать исключительную компетенцию судьи или суда и следующие принципы, сложившиеся в рамках судебной практики:
- i. Участие прокуроров в судопроизводстве не должно влиять на независимость судов;
  - ii. В отношении задач и действий прокуроров вне уголовно-правовой сферы, с одной стороны, должен соблюдаться принцип разделения властей, а, с другой стороны, следует учитывать функции судов по защите прав человека;
  - iii. Без ущерба для своих прерогатив по представлению интересов общества и государства прокуроры имеют такие же права и обязанности, как и другая сторона процесса, и не вправе иметь привилегированное положение в процессе (принцип равенства сторон);
  - iv. Действия прокуроров по защите интересов общества и государства, а также по защите прав отдельных лиц не должны нарушать принцип обязательности вступивших в силу решений судов (*res judicata*), с учётом некоторых исключений, установленных в соответствии с международными обязательствами, включая судебную практику.

Другие упомянутые в Декларации принципы применяются *mutatis mutandis*\* ко всем функциям прокуроров вне уголовно-правовой сферы (пункт 13 Декларации).

## V. СУДЬИ, ПРОКУРОРЫ И СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

(пункт 11 Декларации)

67. В демократическом обществе средства массовой информации играют существенную роль — как в целом, так и, более конкретно, применительно к судебной системе. Публикации в средствах массовой информации о работе судов оказывают существенное влияние на восприятие обществом качества судебной системы и возможности получения правовой защиты интересов граждан. Открытость деятельности судов также содействует справедливости и честности судопроизводства, поскольку обеспечивает защиту интересов сторон искового производства и обвиняемых от непрозрачного осуществления правосудия.
68. Повышение внимания к рассмотрению дел в уголовных и гражданских судах со стороны средств массовой информации и широкой общественности вызвало рост интереса к той информации, которой судьи и прокуроры делятся со средствами массовой информации.
69. В демократическом обществе уровень доверия к судам со стороны общественности имеет основополагающее значение<sup>74</sup>. Публичный характер слушаний — одно из важнейших средств повышения доверия к судам.
70. В Совете Европы этому вопросу посвящены два важнейших документа: а) Рекомендация Rec(2003)13 о представлении информации о судебном рассмотрении уголовных дел через средства массовой информации, и б) Заключение Консультативного совета европейских судей (КСЕС) № 7 «О правосудии и обществе» (2005 г.).

<sup>74</sup> По данному вопросу см. дело «Олуич против Республики Хорватия» (*Olujić v. Croatia*), Европейский суд по правам человека (жалоба № 22330/05).

\* *Mutatis mutandis* (лат.) — с учетом необходимых изменений (прим. переводчика).

71. В свете права граждан на получение информации, представляющей общественный интерес, журналистам должна быть предоставлена вся информация, необходимая им для репортажей и комментариев о работе судебной системы. При этом должны учитываться дискреционные обязанности судей и прокуроров в отношении дел, которые ожидают рассмотрения, а также ограничения, установленные национальным законодательством и практикой Суда.
72. Средства массовой информации так же, как судьи и прокуроры, обязаны соблюдать основополагающие принципы: презумпция невиновности<sup>75</sup> и право на справедливое судебное разбирательство, право участвующих лиц на неприкосновенность частной жизни, необходимость избегать нарушения принципа беспристрастности участвующих в разбирательстве дела судей и прокуроров (в том числе в плане внешних проявлений).
73. Освещение в средствах массовой информации дел, находящихся в стадии расследования или судебного разбирательства, может являться существенным вмешательством и служить источником неправомерного воздействия на судей, присяжных и прокуроров, участвующих в конкретных делах. Для успешного противодействия этому от судей и прокуроров требуется высокий профессионализм, соблюдение этических норм и умение воздерживаться от преждевременных комментариев по незавершённым делам.
74. Наличие специально обученного персонала, например, работников по связям со средствами массовой информации или группы судей и прокуроров, прошедших специальную подготовку для общения с журналистами, могло бы содействовать предоставлению журналистами аккуратной информации о работе и решениях судов, а также оказанию судьям и прокурорам помощи в данной сфере.
75. Судьи и прокуроры обязаны уважать роль каждого из них в судебной системе. Для каждой из этих профессий должны быть разработаны рекомендации или кодекс передовой практики, применяемые при общении со средствами массовой информации<sup>76</sup>. Некоторые кодексы этических норм, принятые на национальном уровне, предписывают судьям воздерживаться от публичных комментариев по незаконченным делам с целью недопущения заявлений, которые позволили бы усомниться в беспристрастности судей<sup>77</sup>, и нарушения презумпции невиновности. В любом случае судьи выражают своё мнение, в первую очередь, при вынесении решений; если судьи общаются с журналистами по незаконченным делам или по тем, по которым уже вынесены решения в соответствии с законом, от них требуются осторожность и тщательный выбор формулировок<sup>78</sup>. Прокурорам следует с осторожностью комментировать избранную судьёй процедуру рассмотрения дела или вынесенное судьёй решение, выражая своё возможное несогласие с таким решением путём подачи апелляции, если это предусмотрено законом.

## VI. СУДЬИ, ПРОКУРОРЫ И МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

(пункт 12 Декларации)

76. В целях обеспечения эффективной защиты прав человека и основных свобод необходимым и важным условием является международное сотрудничество, особенно между государствами-членами Совета Европы, на основе ценностей, закреплённых в соответствующих международных документах, в частности, в ЕКПЧ. Международное сотрудничество должно строиться на взаимном доверии. Информация, полученная в процессе международного сотрудничества и используемая в судебных разбирательствах, должна быть прозрачной с точки зрения её содержания и происхождения, она должна быть доступна судьям, прокурорам и сторонам, участвующим в процессе. Нельзя допускать международное правовое сотрудничество без проведения судебного мониторинга или без надлежащего учёта, в частности, права на защиту и защиты персональных данных.

<sup>75</sup> См., помимо прочего, принцип I Приложения к Рекомендации Rec(2003)13 и соответствующую пояснительную записку.

<sup>76</sup> Предложены для судей и журналистов в Заключении КЕСЕ № 7 (2005) «О правосудии и обществе», пункт 39.

<sup>77</sup> См., например, Заключение КЕСЕ № 3 (2003) «Об этике и ответственности судей», п. 40.

<sup>78</sup> См., например, дело «Дактарас против Литвы» (*Daktaras v. Lithuania*), Европейский суд по правам человека (жалоба № 42095/98) и дело «Олуич против Хорватии» (*Olujić v. Croatia*), Европейский суд по правам человека (жалоба № 22330/05).

**Заключение № 5 (2010)**  
**Консультативного совета европейских прокуроров**  
**для представления Комитету министров Совета Европы**

**«О роли прокуратуры при осуществлении правосудия**  
**в отношении несовершеннолетних»**

*(Настоящая Декларация принята на 5-ом пленарном заседании КСЕП,  
состоявшемся в г. Ереване (Армения) 19–21 октября 2010 г.)*

**ЕРЕВАНСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ**  
**ВВЕДЕНИЕ**

1. Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП) создан Комитетом министров Совета Европы в 2005 году с целью подготовки заключений по вопросам, касающимся прокуратуры, и оказания содействия эффективному выполнению Рекомендации Rec(2000)19 о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия.
2. В 2010 году Комитет министров Совета Европы поручил КСЕП<sup>79</sup>, в свете Резолюции № 2 о дружественном детям правосудии<sup>80</sup>, принять заключение о «принципах государственной политики в области ювенальной юстиции» и изучить, *inter alia*<sup>\*</sup>, положение несовершеннолетних до начала судебного разбирательства, в ходе разбирательства и после него; каким образом в ходе разбирательства учитываются интересы несовершеннолетних; как могут быть улучшены методы доведения до несовершеннолетних информации об их правах и доступу к правосудию, включая доступ к Европейскому суду по правам человека (ЕСПЧ).
3. Прокуроры наделены полномочиями от имени общества и в его интересах обеспечивать правоприменение в тех случаях, когда нарушение закона влечёт за собой уголовное наказание. При осуществлении своих полномочий прокуроры обязаны учитывать права личности и необходимость эффективного функционирования системы уголовного правосудия в соответствии с Рекомендацией Rec(2000) 19.
4. Функции прокуроров существенно различаются в зависимости от государств, поэтому цель настоящего Заключения состоит в определении основных принципов, которыми могли бы руководствоваться прокуроры, действующие в сфере ювенальной юстиции. Настоящее Заключение призвано обеспечить применение определённых фундаментальных принципов в тех судебных разбирательствах с участием прокуроров, в которых рассматриваются дела несовершеннолетних. При этом необходимо учитывать уровень зрелости, уязвимости и вменяемости несовершеннолетнего, вне зависимости от того, является ли он нарушителем закона, потерпевшим или свидетелем. Эти принципы должны соблюдаться на всех стадиях судебного процесса, то есть перед его началом, во время слушаний, во время оглашения решения и в процессе исполнения решений, касающихся несовершеннолетних.
5. В делах с участием несовершеннолетних прокуроры должны уделять особое внимание соблюдению должного баланса между интересами общества и целями правосудия, с одной стороны, и интересами, особыми потребностями и слабой защищённостью несовершеннолетних — с другой.
6. В тех странах, где прокуроры имеют определённые полномочия вне уголовно-правовой сферы (например, в области семейного, административного права и опекуновства), им

---

\* *Inter alia* (лат.) – помимо прочего, среди прочего, в частности (прим. перев.).

<sup>79</sup> См. мандат КСЕП на 2009–2010 гг. (1044-е заседание на уровне заместителей министров, 10 декабря 2008 г.).

<sup>80</sup> Резолюция принята 28-й Конференцией европейских министров юстиции (Лансароте, Испания, октябрь 2007 г.).

всегда следует обеспечивать соблюдение основных прав и свобод, и в частности, — принципов особой защиты интересов несовершеннолетних, сформулированных в настоящем Заключении.

7. Принципы применяются в случаях, когда они относятся к компетенции прокуроров, и в соответствии с национальным законодательством.
8. Упомянутые в настоящем Заключении принципы, применимые к несовершеннолетним, применяются также по отношению к совершеннолетним молодым людям.
9. Кроме того, КСЕП выражает пожелание, чтобы государства-члены Совета Европы предприняли соответствующие меры, направленные против социально-экономических причин малолетней преступности (например, поддержка бездомных и безработных, обеспечение доступа к образованию).

### **Справочные документы**

10. Настоящее Заключение подготовлено КСЕП на основе ответов 37 государств-членов Совета Европы на специальный вопросник по данной теме<sup>81</sup>.
11. Настоящее Заключение основано на всеобщих<sup>82</sup> и региональных<sup>83</sup> правовых актах, включая судебную практику ЕСПЧ по данному вопросу<sup>84</sup>.
12. КСЕП также принял во внимание работу и выводы 7-й Конференции генеральных прокуроров стран Европы (Москва, 2006 г.)<sup>85</sup> на тему «Роль прокуратуры в защите прав и интересов личности», а также Заключение КСЕП № 2 «О мерах, альтернативных уголовному преследованию», Заключение КСЕП № 3 «О роли прокуратуры вне уголовно-

<sup>81</sup> См. документ CCPE-GT(2010)1REV6.

<sup>82</sup> См., в частности, документы ООН, в том числе Конвенцию Организации Объединенных Наций о правах ребенка (20 ноября 1989 г.), Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних («Пекинские правила», 29 ноября 1985 г.), Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних («Эр-Риядские руководящие принципы», 14 декабря 1990 г.), Правила ООН, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы («Гаванские правила», 14 декабря 1990 г.). См. также Замечание общего порядка Комитета по правам ребенка № 10 о правах ребенка в рамках правосудия для несовершеннолетних (CRC/C/GC/10, 2007) и Правила по процедурам и доказательствам Международного уголовного суда (9 сентября 2002 г.), в частности — правила 67 («Дача свидетельских показаний посредством аудио и видео связи»), 68 («Предварительно записанные свидетельские показания»), 87 («Обеспечительные меры») и 88 («Особые меры»).

<sup>83</sup> См., в частности, нормативные документы Совета Европы, в том числе Европейскую конвенцию о правах человека, включая статьи 6, 8 и 13, Конвенцию Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений (CETS № 201) (вступила в силу 1 июля 2010 г. в отношении 5 государств-членов Совета Европы); Рекомендацию Rec(2003)20 в отношении новых методов борьбы с преступностью несовершеннолетних и роли ювенальной юстиции, Рекомендацию Rec(2006)2 о Европейских пенитенциарных правилах, Рекомендацию Rec(2008)11 о Европейских правилах в отношении несовершеннолетних правонарушителей, подлежащих уголовному наказанию, Рекомендацию Rec(2009)10 о комплексных национальных стратегиях по защите детей от насилия, Программу «*Строительство Европы для детей и вместе с детьми*». См. также документ CommDH/IssuePaper (2009)1, подготовленный Комиссаром по правам человека на тему «*Дети и ювенальная юстиция: предложения по совершенствованию*».

<sup>84</sup> См. судебную практику ЕСПЧ, в частности, решения по делам «X и Y. против Нидерландов» (*X and Y. v. Netherlands*) от 26 марта 1985 г., № 8978/80, «Буамар против Бельгии» (*Bouamar v. Belgium*) от 29 февраля 1988 г., № 9106/80, «В. против Соединенного Королевства» (*V. v. United Kingdom*) от 16 декабря 1999 г. (№ 24888/94) и «Т. против Соединенного Королевства» (*T. v. United Kingdom*) от 16 декабря 1999 г. (№ 24724/94), «Куйяр Можери против Франции» (*Couillard Maugery v. France*) от 1 июля 2004 г. (№ 64796/01), «Мубиланзила Майека и Каники Митунга против Бельгии» (*Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v. Belgium*) от 12 октября 2006 г. (№ 13178/03), «Оккали против Турции» (*Okkali v. Turkey*) от 17 октября 2006 г. (№ 52067/99), «Момуссо и Вашингтон против Франции» (*Mamousseau and Washington v. France*) от 6 декабря 2007 г. (№ 39388/05), «Юнус Акташ и другие против Турции» (*Yunus Aktaş and others v. Turkey*) от 20 октября 2009 г. (№ 24744/03), «М. Б. против Франции» (*M.B. v. France*) от 17 декабря 2009 г. (№ 22115/06) (рассматривается запрос на направление дела в Большую палату ЕСПЧ), «Салдуз против Турции» (*Salduz v. Turkey*) от 27 ноября 2008 г. (№ 36391/02).

<sup>85</sup> См. материалы 7-й Конференции генеральных прокуроров стран Европы (Москва, 5-6 июля 2006 г.), организованной Советом Европы в сотрудничестве с Генеральной прокуратурой Российской Федерации.

правовой сферы» и Заключение КСЕП № 4 «О взаимоотношениях судей и прокуроров в демократическом обществе»<sup>86</sup>.

### **Определения**

13. Для целей настоящего Заключения КСЕП ссылается на определения пункта 21 Рекомендации Rec(2008)11 о Европейских правилах в отношении несовершеннолетних правонарушителей, подлежащих уголовному наказанию и пункта I Рекомендации Rec(2003)20 в отношении новых методов борьбы с преступностью несовершеннолетних и роли ювенальной юстиции:
  - i. «Несовершеннолетний» означает лицо, не достигшее 18-летнего возраста;
  - ii. «Несовершеннолетний правонарушитель» означает лицо, не достигшее 18-летнего возраста, подозреваемое в совершении правонарушения или совершившее правонарушение;
  - iii. «Правонарушение» означает действие или бездействие, нарушающее закон и влекущее уголовное наказание, которое рассматривается уголовным судом или иным судебным или административным органом.

### **Особенности правосудия для несовершеннолетних**

14. Правосудие для несовершеннолетних должно быть предметом особого внимания со стороны всех судебных, правоохранительных органов и заинтересованных общественных организаций, поскольку несовершеннолетние являются особо уязвимыми. Во всех системах правосудия прокурор обязан принимать во внимание сам факт несовершеннолетия, учитывать это смягчающее обстоятельство при определении степени ответственности такого несовершеннолетнего правонарушителя, уделять особое внимание защите его прав.
15. Там, где это уместно, следует использовать следующие методы:
  - видео- или аудиозапись свидетельских показаний несовершеннолетних, проведение опроса несовершеннолетних при содействии детских психологов, педагогов, социальных работников и других экспертов;
  - проведение опроса несовершеннолетнего, там, где это уместно, в присутствии лица, наделённого родительской ответственностью, либо иного лица, близкого несовершеннолетнему, либо представителя социальных служб;
  - использование комнат, специально оборудованных для опроса несовершеннолетних. Число опросов несовершеннолетнего потерпевшего должно быть минимальным;
  - опросы должны быть построены таким образом, чтобы избежать повторной виктимизации.
16. Прокуроры должны содействовать профилактике преступлений со стороны несовершеннолетних, которые могут их совершать в силу своей уязвимости. При реализации таких профилактических мер необходимо консультироваться с родителями и привлекать их к такой работе.
17. Санкции в отношении несовершеннолетних правонарушителей должны учитывать уровень их образования, окружающую обстановку и личностные особенности и не должны сводиться только к наказанию за уголовные правонарушения или иные противоправные действия. Меры по ограничению свободы несовершеннолетних должны быть определены законодательством и строго ограничены требованиями, необходимыми для защиты общества.

---

<sup>86</sup> См. также сводный анализ ответов вопросник на тему обращения с несовершеннолетними правонарушителями (документ PC-CP(2009)04final) и проект Руководящих принципов Комитета министров Совета Европы, подготовленных группой специалистов Европейского комитета по правовому сотрудничеству (документ CJ-S-CH(2011)9).

18. В рамках своей компетенции прокурор должен уделять особое внимание любым контактам несовершеннолетнего (правонарушителя, потерпевшего или свидетеля) с судебной системой с целью обеспечить получение таким несовершеннолетним всей необходимой информации в доступной для его возраста форме о правилах судопроизводства, роли различных участников судебного процесса и о применяемых к ним мерах.
19. Прокуроры должны иметь в своём распоряжении все средства, необходимые для реализации своих полномочий в отношении несовершеннолетних, либо такие средства должны быть предоставлены другим компетентным органам, отвечающим за работу с несовершеннолетними. В частности, таким органам должны быть предоставлены возможности по набору соответствующего персонала с доступом к специальному обучению, все необходимые кадровые ресурсы, средства и специализированные услуги. Кроме того, государствам, входящим в состав Совета Европы, рекомендуется создать специализированные органы (или ввести специальных должностных лиц), отвечающие за преступность среди несовершеннолетних.
20. В ходе уголовных расследований, обвинительных и других процедур с участием несовершеннолетних прокуроры должны уделять особое внимание срокам и обеспечивать первоочередное рассмотрение таких дел без каких-либо необоснованных задержек. Слишком затянутые процедуры могут усилить негативный эффект совершенного правонарушения и препятствовать должной реабилитации как несовершеннолетнего правонарушителя, так и несовершеннолетнего потерпевшего.
21. Прокуроры обязаны знать, что по международным стандартам несовершеннолетние в местах лишения свободы должны, как правило, быть отделены от взрослых и имеют право на поддержание контактов с членами своих семей<sup>87</sup>.
22. Интересы общества требуют, чтобы средства массовой информации предоставлялась необходимая информация о работе системы правосудия<sup>88</sup>. Однако раскрытие средствам массовой информации может привести к негативным последствиям для несовершеннолетних, вовлечённых в уголовные расследования и другие правовые процедуры. Прокуроры должны осознавать свою ответственность за предотвращение раскрытия информации, если оно ведёт к нарушению прав таких несовершеннолетних или к усилению причинённого им вреда.
23. Настоятельно рекомендуется осуществлять обмен опытом между прокурорами и международное сотрудничество в области правосудия для несовершеннолетних<sup>89</sup>.

#### ***Несовершеннолетние до начала судебного разбирательства***

24. С целью лучше сознавать положение несовершеннолетнего участника процесса прокуроры в рамках своей компетенции должны играть ключевую роль в обеспечении взаимодействия и сотрудничества основных участников на стадии уголовного расследования: полиции, служб пробации и социальных служб.
25. Там, где это уместно, прокуроры должны консультироваться с социальными службами и специализированными органами по защите прав ребёнка прежде, чем принять решение о судебном преследовании несовершеннолетних правонарушителей. Прокурорам также следует консультироваться с такими органами в отношении того, применение какой санкции или меры предложить суду. Прокуроры должны знать о наличии специальных помещений для проведения слушаний и пользоваться ими для несовершеннолетних и экспертов (см. выше пункт 15).
26. Принимая во внимание возможное вредное воздействие процедур уголовного и иного производства на будущее несовершеннолетних участников процесса, прокуроры обязаны, в возможно большем числе случаев и в соответствии с законом, предлагать альтернативы уголовному преследованию несовершеннолетних правонарушителей, если такие

<sup>87</sup> См. Конвенцию Организации Объединённых Наций о правах ребёнка, статья 37.

<sup>88</sup> См. Бордосскую декларацию в Заключении КСЕС № 12 (2009) и Заключение КСЕП № 4 (2009) «О взаимоотношениях судей и прокуроров в демократическом обществе».

<sup>89</sup> См. Заключение КСЕП № 1 (2007) «О путях совершенствования международного сотрудничества в сфере уголовного правосудия».

альтернативы обеспечивают необходимое правовое реагирование на совершенное правонарушение с учётом интересов потерпевшего и общественности и соответствуют целям правосудия для несовершеннолетних<sup>90</sup>.

27. В соответствии с международными стандартами предварительное заключение несовершеннолетних до суда может использоваться только как крайняя мера и на возможно более короткий срок. При работе с несовершеннолетними правонарушителями прокуроры должны с особым вниманием подходить к вопросу о том, могут ли причины, требующие предварительного заключения, быть удовлетворены применением менее интрузивных мер, а также обеспечить, чтобы несовершеннолетние правонарушители содержались под стражей до суда в таких условиях, которые могли бы уменьшить потенциальные отрицательные последствия содержания под стражей.
28. Для обеспечения принципа равенства перед законом может быть полезно разработать основные принципы применения необходимых мер в отношении основных типов правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, и рекомендации по их применению.

#### ***Несовершеннолетние в процессе судебного разбирательства***

29. Все прокуроры должны рассматривать обеспечение благополучия и соблюдения интересов несовершеннолетних в ходе судебного разбирательства как свою основную задачу. Прокуроры обязаны не допускать, чтобы процедуры рассмотрения уголовного дела в суде наносили избыточный вред несовершеннолетним правонарушителям, потерпевшим и свидетелям, используя там, где это уместно, защитный подход.
30. Прокурор должен обеспечить, чтобы несовершеннолетний знал, какие обвинения ему предъявлены, и мог полностью реализовать право на защиту, с тем чтобы несовершеннолетний имел возможность представить объяснения, воспользоваться юридической помощью во всех процедурах, в которых он участвует, и мог свободно выступать в компетентном суде.

#### ***Исполнение решений суда в отношении несовершеннолетних***

31. Что касается правосудия для несовершеннолетних, прокуроры должны, если это отнесено к их ведению, стремиться обеспечить, чтобы в максимально возможной степени использовались меры образовательного характера и социализации — такие, как компенсации, обучение, наблюдение со стороны социальных служб, лечение, помещение в специализированные учреждения для несовершеннолетних, процедуры примирения сторон, а также судебный надзор, пробация и условное освобождение, учитывая при этом интересы потерпевшего, общественные интересы, интересы несовершеннолетнего и цели уголовного правосудия.
32. В рамках своей компетенции прокуроры должны осуществлять надзор за законностью исполнения наказания, за обучением в специализированных учреждениях для несовершеннолетних, а также регулярно инспектировать специализированные пенитенциарные учреждения, в которых содержатся несовершеннолетние преступники. Такие проверки должны также проводиться в местах предварительного заключения для несовершеннолетних подозреваемых.
33. В рамках своей компетенции прокурорам следует обеспечить мониторинг и помощь несовершеннолетним, которые совершили правонарушения и в отношении которых применены судебная мера или санкция, с целью избежать риска повторных правонарушений.
34. Государствам-членам Совета Европы рекомендуется регулярно проверять реализацию Рекомендации Rec(2000)19 в своих национальных системах, в частности, в системе правосудия для несовершеннолетних, как это описано в настоящем Заключении.

---

<sup>90</sup> См. Заключение КСЕП № 2 (2008) «О мерах, альтернативных уголовному преследованию».

**Заключение № 6 (2011)**  
**Консультативного совета европейских прокуроров**  
**для представления Комитету министров Совета Европы**

**«О взаимоотношениях между прокурорами и администрацией  
пенитенциарных учреждений»**

*(принято на 6-ом пленарном заседании КСЕП,  
состоявшемся в г. Страсбурге 24–25 ноября 2011 г.)*

**I. ВВЕДЕНИЕ**

1. Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП) создан Комитетом министров Совета Европы в 2005 году с целью подготовки заключений по вопросам, касающимся прокуратуры, и оказания содействия эффективному выполнению Рекомендации Rec(2000)19 о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия.
2. В 2011 году Комитет министров Совета Европы поручил КСЕП<sup>91</sup> исследовать вопросы взаимоотношений между прокурорами и администрацией пенитенциарных учреждений в свете Рекомендации Rec(2006)2 Комитета министров о Европейских пенитенциарных правилах.
3. КСЕП подготовил настоящее Заключение на основе ответов на специальный вопросник, полученных из 25 государств-членов<sup>92</sup>. Эти ответы иллюстрируют, что в разных странах взаимоотношения между прокурорами и администрацией пенитенциарных учреждений отличаются и по целям, содержанию, и структуре. В некоторых странах эти участники системы юстиции вообще не взаимодействуют, а в некоторых их отношения чётко структурированы и касаются многих вопросов. Иногда в системе прокуратуры имеется даже специализированное подразделение для организации такого сотрудничества. Эти различия объясняются историей и традициями правовой системы, национальной культурой и особенностями развития различных институтов юстиции.

***Сфера применения Заключения***

4. Все положения настоящего Заключения касаются тех государств, в которых прокуроры наделены специальными функциями в отношении пенитенциарной системы. В тех государствах, где у прокуроров нет таких полномочий, создаются другие компетентные органы для защиты прав лиц, лишённых свободы.
5. Настоящее Заключение касается отношений между прокурорами и учреждениями, отвечающими за «лица, содержащиеся под стражей по решению судебного органа или лишённых свободы в связи с их осуждением» (согласно определению в Рекомендации Rec(2006)2).

***Цель Заключения***

6. Содержание под стражей задержанных лиц всегда сопряжено с риском нарушения их основных прав.
7. КСЕП имеет целью определить основные принципы, которыми должны руководствоваться прокуроры при выполнении своих обязанностей в отношении лиц, лишённых свободы. В частности, настоящее Заключение:

<sup>91</sup> 1099-е заседание на уровне заместителей министров (23 ноября 2010 г.).

<sup>92</sup> См. Приложение к настоящему Заключению, а также ответы на вопросник, посвященный этой теме, на сайте КСЕП: [www.coe.int/cspe](http://www.coe.int/cspe).

- определяет область деятельности, которая включает надзор за условиями содержания под стражей, обеспечение соблюдения прав человека и прав, предусмотренных законом, содействие исправлению заключённых и их реинтеграции в общество в наилучших возможных условиях;
- повышает уровень информированности соответствующих органов и должностных лиц (в том числе — работников прокуратуры) о стандартах содержания заключённых с тем, чтобы такие органы и лица эффективно исполняли обязанности, возложенные национальным законодательством;
- выделяет фундаментальные принципы и некоторые конкретные меры, определённые в Рекомендации Rec(2006)2, с тем чтобы компетентные органы были лучше информированы об этих принципах и соблюдали их.

### **Общие принципы**

8. В любом государстве, построенном на принципе верховенства права, при лишении граждан свободы по воле государства должна действовать хорошо скоординированная система сдержек и противовесов, исполнения и контроля решений. Это подразумевает наличие механизмов мониторинга и контроля в отношении как пребывания под стражей, так и исполнения приговоров.
9. Все государства-члены Совета Европы должны учредить независимый, объективный и профессиональный орган для периодического и детального мониторинга и контроля системы исполнения наказаний. В некоторых странах это может быть реализовано путём наделения прокуроров всеми необходимыми для наиболее эффективного выполнения этих задач полномочиями. В других странах такие задачи могут выполнять судебные инстанции или независимые органы вне пенитенциарной системы.
10. Следовательно, особое внимание должно быть уделено целям и задачам пенитенциарных учреждений, а также функциям и полномочиям прокуратуры (там, где прокуратура имеет такую роль) в отношении законности исполнения наказаний и соблюдения прав и основных свобод лиц, отбывающих наказание, и лиц, находящихся в предварительном заключении.
11. Прокуроры в тех случаях, когда они обеспечивают или санкционируют приведение приговора в исполнение или помещение лиц под стражу по решению компетентного органа, являются непосредственными участниками процесса лишения свободы. При осуществлении таких функций прокуроры всегда должны руководствоваться принципами законности, беспристрастности и независимости от неправомерного воздействия. При выполнении своих функций они обязаны избегать какой-либо дискриминации по любым основаниям – таким, как половая и расовая принадлежность, цвет кожи, язык, религия, сексуальная ориентация, политические или иные взгляды, национальное или социальное происхождение, принадлежность к национальным меньшинствам, наличие имущества, статус при рождении или иной статус (принцип недискриминации).

### **Справочные документы**

12. В отношении условий содержания под стражей КСЕП подчёркивает важность учёта Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) и судебной практики Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ). В частности, КСЕП подчёркивает необходимость соблюдения статьи 3 ЕКПЧ, содержащей запрет пыток<sup>93</sup> и бесчеловечного и

<sup>93</sup> См., например, решения по делам «Сельмуни против Франции» (*Selmouni v. France*) (№ 25803/94), «Аксой против Турции» (*Aksoy v. Turkey*) от 18 декабря 1996 г. и «Айдын против Турции» (*Aydin v. Turkey*) от 25 сентября 1997 г.

унижающего достоинство обращения<sup>94</sup>, а также статьи 8 (право на уважение частной и семейной жизни)<sup>95</sup> и статьи 13 (право на эффективное средство правовой защиты)<sup>96</sup>.

13. КСЕП, в частности, основывается на Рекомендации Rec(2000)19 о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия и Рекомендации Rec(2006)2 о Европейских пенитенциарных правилах, которые устанавливают, какие нормы должны соблюдаться в государстве-члене при помещении лица под стражу (основные принципы, условия содержания под стражей, охрана здоровья, надлежащий порядок, управление и персонал, проверки и мониторинг, содержание под стражей до суда, осуждённые лица), и другие документы Совета Европы<sup>97</sup>.
14. КСЕП принимает во внимание и соответствующие документы Организации Объединённых Наций<sup>98</sup>, а также ряд других международных документов в правовой сфере<sup>99</sup>.

## II. РОЛЬ ПРОКУРОРОВ

### A. Помещение под стражу

15. В уголовных делах помещение под стражу всегда должно применяться на основаниях, предусмотренных законом, и в соответствии с ЕКПЧ и соответствующей судебной практикой ЕСПЧ.
16. В тех государствах, где прокуроры имеют полномочия в отношении пенитенциарной системы, они должны иметь возможность:
  - осуществлять надзор за органами следствия в части соблюдения прав задержанного, предусмотренных ЕКПЧ и национальным законодательством (например, право ознакомиться с основаниями для задержания, право на уведомление родственников о задержании, право на защиту, включая право на услуги адвоката, и т.п.), принимать меры, направленные на прекращение нарушений таких прав, а также привлекать к ответственности лиц, виновных в нарушении таких прав;
  - предпринимать соответствующие меры по немедленному освобождению задержанного из-под стражи в тех случаях, когда не соблюдены условия лишения свободы (например, когда задержание произведено без соответствующего ордера или когда в отношении такого задержанного признано достаточным применение менее жёсткой меры);

<sup>94</sup> См., например, решения по делам «Яллох против Германии» (*Jalloh v. Germany*) (№ 54810/00), «Ольшевский против Польши» (*Olszewski v. Poland*) от 13 ноября 2003 г., «Лабита против Италии» (*Labita v. Italy*) (№ 26772/95), «Кантырев против Российской Федерации» (*Kantjrev v. Russia*) от 21 июня 2007 г., «Орховский против Польши» (*Orchowski v. Poland*) (№ 17885/04) и «Назаренко против Украины» (*Nazarenko v. Ukraine*) от 29 апреля 2003 г.

<sup>95</sup> См., например, решения по делам «Власов против Российской Федерации» (*Vlasov v. Russia*) от 12 июня 2008 г., «Островар против Молдовы» (*Ostrovar v. Moldova*) от 13 сентября 2005 г. и «Энеа против Италии» (*Enea v. Italy*) от 17 сентября 2009 г.

<sup>96</sup> См., например, решения по делам «Кайя против Турции» (*Kaya v. Turkey*) от 19 февраля 1998 г. и «Мельник против Украины» (*Melnik v. Ukraine*) от 28 марта 2006 г.

<sup>97</sup> См. также Европейскую конвенцию о предупреждении пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, Рекомендацию R(89)12 об образовании в пенитенциарных учреждениях, Рекомендацию R(93)6 о пенитенциарных учреждениях и криминологических аспектах контроля распространения в таких учреждениях инфекционных заболеваний, включая СПИД, и связанных с ними проблем со здоровьем, Рекомендацию R(97)12 о персонале, связанном с исполнением наказаний, Рекомендацию R(98)7 об этических и организационных аспектах обеспечения охраны здоровья в пенитенциарных учреждениях, Рекомендацию R(99)22 о перенаселенности пенитенциарных учреждений и росте числа заключённых, Рекомендацию Rec(2003)22 об условно-досрочном освобождении и Рекомендацию Rec(2003)23 о регулировании администрацией пенитенциарных учреждений вопросов содержания осуждённых к длительным и пожизненным срокам.

<sup>98</sup> См., например, Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.), Минимальные стандартные правила обращения с заключёнными (1955 г.), Основные принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование (1990 г.), Правила ООН, касающиеся несовершеннолетних, лишённых свободы (1990 г.).

<sup>99</sup> См., например, Стандарты профессиональной ответственности и Заявление об основных обязанностях и правах прокуроров, принятые Международной ассоциацией прокуроров в 2005 году.

- контролировать законность исполнения решения судьи о содержании под стражей до суда.

## **В. Исполнение приговоров**

17. Исполнение приговора суда об отбытии наказания в пенитенциарном учреждении ведёт к лишению лица одного из основных прав человека: права на свободу.
18. Это даёт основания для применения следующих мер (в том числе прокурорами там, где они наделены такими функциями):
  - приговор приводится в исполнение вследствие окончательного решения непредвзятого и независимого судебного органа в течение такого периода времени до истечения срока давности исполнения;
  - характер приговора и/или срок наказания должны быть точно определены в принятом решении;
  - основания и условия приговора доводятся до сведения осуждённого лица.
19. Очень важно, чтобы ещё до начала исполнения приговора, лицо или орган, независимые от администрации пенитенциарной системы, обеспечивали законность такого исполнения.
20. Органы, наделённые полномочиями по приведению приговора в исполнение, должны:
  - компетентному органу любой жалобы или заявления, которое может повлиять на исполнение приговора (например, прошение о помиловании, просьба об освобождении).
21. В зависимости от национальной правовой системы прокуроры могут играть важную роль в процедуре условно-досрочного освобождения правонарушителей, а также в вопросах их реинтеграции в общество.

## **С. Режим содержания под стражей**

22. Хотя Европейские пенитенциарные правила не содержат конкретных норм о роли и положении прокуроров или иных контролирующих органов в пенитенциарной системе, там, где прокуроры наделены соответствующими полномочиями, они должны осуществлять надзор за соблюдением национального законодательства, обеспечивающего выполнение этих Правил. Особенно важно, чтобы в рамках своей компетенции прокуроры обеспечивали полную и эффективную защиту прав заключённых с целью последовательной реализации прав человека и основных свобод в пенитенциарных учреждениях.
23. Содержание под стражей должно обеспечивать защиту общества, а также уважение человеческого достоинства лиц, лишённых свободы, и ограничение отрицательного воздействия такого лишения.
24. Если на прокуроров возлагаются обязанности по надзору за соблюдением правовых норм в местах содержания под стражей, они должны быть наделены следующими правами:
  - в любое время проводить регулярные проверки мест содержания под стражей;
  - иметь доступ к документам, делам, письменным приказам и решениям администрации пенитенциарных учреждений и изымать их;
  - свободно посещать лиц, лишённых свободы, без присутствия других лиц;
  - требовать необходимые объяснения от сотрудников соответствующего пенитенциарного учреждения;
  - проверять законность процедур и решений образовательных учреждений в отношении попечения или образования в условиях содержания под стражей, либо приказов и

- решений пенитенциарной службы в отношении предварительного заключения и отбывания наказания;
- издавать предписания, направленные на обеспечение соблюдения применимых правовых норм в местах содержания под стражей;
  - принимать необходимые меры к немедленному освобождению лица, помещённого под стражу без соответствующего ордера.
25. В случае нарушения правовых норм в процессе содержания под стражей прокуроры в тех странах, где они наделены соответствующими полномочиями, обязаны реагировать путём требования строгого соблюдения применимых правовых норм вне зависимости от возможных дополнительных затрат. Там, где это целесообразно, прокуроры инициируют дисциплинарное или уголовное производство против допустивших такие нарушения сотрудников пенитенциарных учреждений.

#### **D. Реагирование на правонарушения (уголовного и дисциплинарного характера), совершенные в пенитенциарных учреждениях**

26. КСЕП напоминает о том, что прокуроры являются «представителями государственной власти, которые от имени и в интересах общества, обеспечивают применение законодательства в тех случаях, когда нарушения закона караются уголовными санкциями, учитывая при этом, с одной стороны, права личности, а с другой — необходимость эффективного функционирования системы уголовного правосудия»<sup>100</sup>. Государства должны предпринять все необходимые меры для обеспечения прокурорам возможности исполнять свои обязанности в отношении всех мест лишения свободы.
27. Лица, лишённые свободы, проживают в специфических условиях подчинения и уязвимости. Именно в силу такого положения особенно важно обеспечить в местах заключения защиту от нарушений норм уголовного права, а также соблюдение основных прав и свобод человека.
28. В целях предупреждения преступности в пенитенциарных учреждениях все совершенные в них уголовные правонарушения должны быть предметом особого внимания.
29. В интересах общества прокуроры, когда они наделены соответствующими функциями, обязаны инициировать надлежащее расследование в отношении совершенного правонарушения, особенно в случаях коррупции или оказания необоснованного давления на заключённого, или в случаях нарушения прав человека со стороны работников пенитенциарного учреждения.
30. Во всех случаях нарушения закона в пенитенциарных учреждениях государства-члены должны предпринять все меры для того, чтобы органы, осуществляющие расследование, получили всю информацию, необходимую для проведения расследования или осуществления надзора за следствием, с тем чтобы можно было принять обоснованное решение о том, нужно ли инициировать или продолжать судебное преследование нарушителей.

#### **E. Администрация пенитенциарных учреждений**

31. В тех государствах, где на прокуроров возложены функции, связанные с надзором за пенитенциарными учреждениями, им следует:
- учитывать документы Совета Европы, включая рекомендации Европейского комитета по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (КПП), в частности — в отношении условий содержания под стражей<sup>101</sup>.

<sup>100</sup> См. п.1 Рекомендации Rec(2000)19 о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия.

<sup>101</sup> В соответствии с пунктом 4 Рекомендации Rec(2006)2 «Содержание заключённых в условиях, нарушающих их права человека, не может быть оправдано нехваткой ресурсов». В соответствии с политикой и практикой, вытекающими из данной Рекомендации, действия, ведущие к отклонению от нормы закона, недопустимы. Если такие нарушения закона выявлены (в ходе прокурорской проверки), то в

Во всех случаях, когда прокуроры выявляют случаи несоответствия этим рекомендациям, они могут передать этот вопрос в компетентные органы. Там, где это уместно, генеральный прокурор может, например, при отчёте перед парламентом или на аналогичном мероприятии, выступить с предложением о принятии соответствующих мер по обеспечению выполнения таких рекомендаций;

- обеспечивать соблюдение принципа верховенства закона по двум основным направлениям: с одной стороны, соблюдение прав заключённых, которые с учётом их особого положения не должны подвергаться более суровым лишениям, чем те, которые предписаны законом; с другой стороны, должна быть обеспечена защита общества путём исполнения приговора суда в полном соответствии с законодательством;
- обеспечивать эффективную защиту, поскольку они имеют право доступа в пенитенциарные учреждения, могут их регулярно посещать и немедленно реагировать, используя находящиеся в их распоряжении соответствующие средства и собственный опыт.

### III. ВЫВОДЫ

32. Вне зависимости от особенностей системы конкретного государства-члена Совета Европы, соблюдение прав человека в местах содержания под стражей должно быть предметом пристального внимания со стороны прокуроров, которые обязаны обеспечивать соблюдение законодательства и основополагающих принципов, закреплённых в ЕКПЧ.
33. КСЕП отмечает, что в ряде государств-членов прокуроры играют важную роль в исполнении приговоров и осуществлении надзора за законностью помещения под стражу и условиями содержания заключённых в пенитенциарных учреждениях. Однако в других государствах-членах прокуроры не наделены полномочиями в пенитенциарных вопросах, и эта роль возложена на другие государственные органы, которые всегда должны иметь возможность защищать права лиц, лишённых свободы.
34. КСЕП считает необходимым, чтобы в распоряжении пенитенциарных учреждений имелось достаточное количество ресурсов — материальных и кадровых — для обеспечения адекватных условий содержания заключённых и благоприятных условий ресоциализации правонарушителей.
35. В отношении государств-членов, где прокуроры наделены полномочиями в пенитенциарных вопросах, можно сформулировать следующие выводы:
  - a. прокуроры, наделённые такими функциями, должны иметь в своём распоряжении материальные и кадровые ресурсы, необходимые для выполнения своих обязанностей;
  - b. в зависимости от рабочей нагрузки, рекомендуется в составе прокуратуры иметь специализированные подразделения по вопросам пенитенциарной системы;
  - c. при необходимости, следует издавать руководящие документы, обобщающие наилучшие практики и содержащие рекомендации, нацеленные на гармонизацию внутри каждой системы общих или специальных подходов к деятельности прокуроров в отношении администрации пенитенциарных учреждений;
  - d. государств-члены или прокурорские службы должны разработать специальную программу для подготовки прокуроров, осуществляющих деятельность в отношении администрации пенитенциарных учреждений;
  - e. при выполнении своих обязанностей прокуроры обязаны устанавливать и развивать отношения сотрудничества или контакты с омбудсменом или аналогичными институтами и государственными органами, связанными с реабилитацией и реинтеграцией правонарушителей, а также с представителями гражданского общества и соответствующими неправительственными организациями.

---

соответствии с пунктами 92 и 93 этой Рекомендации необходимо предпринять действия для прекращения такого нарушения.

36. КСЕП считает, что все компетентные органы, включая прокуроров, должны предпринимать необходимые меры для улучшения положения лиц, находящихся под стражей, и содействовать их реинтеграции в общество.
37. Государствам-членам следует обеспечить, чтобы компетентные органы по исполнению приговоров соблюдали все требования закона, уважая при этом человеческое достоинство, соблюдая права человека и осуществляя мониторинг условий содержания.
38. Государства-члены должны обеспечить проведение надлежащего расследования в связи с утверждениями, о нарушении правовых норм во время содержания под стражей.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

### Описание различных правовых систем и полномочий прокуроров в пенитенциарной сфере (анализ ответов на вопросник)

1. Из 25 государств-членов, ответивших на вопросник, почти половина отметила, что в рамках их правовых систем надзор за пенитенциарными учреждениями возложен на прокуратуру. При этом во многих из них прокуроры обладают лишь весьма ограниченными полномочиями по защите прав лиц, содержащихся в местах лишения свободы.
2. Полномочия прокуроров в данной сфере значительно различаются в зависимости от государства: начиная от всеобъемлющего надзора за пенитенциарными учреждениями до отсутствия функции контроля за местами лишения свободы или содержания под стражей. С этой точки зрения государства-члены можно разделить на три основных группы: 1) те, в которых прокуратура осуществляет надзор за пенитенциарными учреждениями; 2) те, в которых полномочия прокуроров в части контроля мест лишения свободы ограничены; 3) те, в которых у прокуратуры нет никаких полномочий в этой сфере.
3. В тех государствах, где прокуроры в полном объёме наделены полномочиями по надзору за соблюдением законов администрацией пенитенциарных учреждений, в местах содержания под стражей и лишения свободы, включая предварительное заключение, а также другие места исполнения наказания и осуществления мер принудительного характера, они также осуществляют надзор за соблюдением прав и обязанностей задержанных, лиц, содержащихся под стражей, осуждённых и лиц, к которым применяются меры принудительного характера.
4. В некоторых странах прокуроры имеют довольно широкие полномочия по выявлению и пресечению нарушений закона в отношении лиц, отбывающих наказание в форме лишения свободы, или лиц, временно помещённых под стражу. В частности, они вправе проводить независимые проверки пенитенциарных учреждений; требовать от администрации таких учреждений создания условий, гарантирующих соблюдение прав задержанных, лиц, содержащихся под стражей, осуждённых и лиц, к которым применяются меры принудительного характера, проверять внутренние приказы, положения и решения администрации пенитенциарных учреждений на соответствие их национальному законодательству.
5. Необходимость регулярных прокурорских проверок пенитенциарных учреждений в некоторых государствах непосредственно закреплена в законодательстве. Частота таких проверок в различных странах определяется по-разному: от ежедневных посещений до посещений не реже, чем раз в три месяца. В некоторых государствах частота проверок не регулируется, в них проверки организуются на базе рекомендаций прокуратуры о периодичности их проведения. По результатам таких проверок может быть подготовлен доклад, краткий официальный отчёт (заявление) или обращение (представление) о выявленных нарушениях, которые направляются администрации соответствующего учреждения и, при необходимости, — соответствующему компетентному органу.
6. Во многих странах главным инструментом обеспечения законности в пенитенциарных учреждениях является наделение прокуроров правом посещения в любое время мест лишения свободы и заключения под стражу. Во время таких посещений прокурорам предоставляется возможность ознакомиться с документами, проверить условия содержания лиц, а также возможность свободного и конфиденциального общения с осуждёнными.
7. В большинстве государств частота проверок условий содержания заключённых определяется законом и варьируется от еженедельных проверок до планируемых проверок четыре раза в год в отдельных государствах. В других государствах на прокуроров возлагается обязанность на регулярной основе проводить индивидуальные встречи с осуждёнными. При этом жалобы осуждённых или заключённых под стражу на условия содержания в большинстве государств рассматриваются как основание для проведения специальной проверки в соответствующем пенитенциарном учреждении. В третьей группе

государств основанием для проведения индивидуальной встречи с прокурором является жалоба или обращение со стороны осуждённого. Предметом обращения осуждённых к прокурору могут быть нарушения их прав в местах заключения, но обращения могут носить также иной характер, например, заявление о переводе в другое пенитенциарное учреждение в целях обеспечения безопасности.

8. В тех государствах, где полномочия прокуроров по надзору за пенитенциарными учреждениями ограничены, также не исключена возможность контактов осуждённого с прокурором. Здесь инициатором таких контактов часто выступает осуждённый или взятое под стражу лицо; они могут подать прокурору жалобу на жестокое обращение или иное нарушение прав человека. Как правило, отсутствие законодательного регулирования таких встреч не исключает права прокурора на конфиденциальное общение с осуждённым в случае необходимости.
9. В случае выявления фактов нарушения прав заключённых в большинстве государств-респондентов, в которых прокуратура имеет полномочия по осуществлению надзора за местами лишения свободы, прокуроры имеют право требовать объяснений от соответствующих должностных лиц, приостанавливать исполнение неправомερных приказов и решений администрации пенитенциарных учреждений, отменять меры наказания, назначенные заключённым с нарушением закона. Во многих государствах, в которых полномочия прокуратуры являются достаточно широкими, прокурор вправе отдать распоряжение о немедленном освобождении лиц, которые без законных оснований содержатся в учреждениях по исполнению наказаний либо в нарушение закона подвергнуты задержанию или предварительному заключению.
10. Нарушения прав человека в процессе отбывания наказания или предварительного заключения являются основанием для вмешательства прокурора с целью пресечения таких нарушений. Эффективность и характер вмешательства прокуроров в отношении действий администрации пенитенциарных учреждений могут различаться в зависимости от государства-члена. Во многих государствах прокуроры имеют полномочия инициировать независимое расследование в случаях нарушения прав человека в местах лишения свободы и содержания под стражей, по результатам которого принимается решение о применении в отношении виновных должностных лиц мер дисциплинарного, административного или уголовно-правового характера. Следует отметить, что в тех государствах, где на прокуратуру не возложена функция всестороннего надзора за местами лишения свободы, у прокуроров также есть полномочия по реагированию на факты нарушения прав человека в пенитенциарных учреждениях.
11. В большинстве государств-членов прокуроры не наделены полномочиями самостоятельно применять меры дисциплинарного воздействия к виновным должностным лицам. Если в ходе расследования выявлены признаки дисциплинарного правонарушения, прокурор может обратиться в государственный орган, наделённый полномочиями по наложению соответствующих взысканий на сотрудников пенитенциарных учреждений. Только в некоторых странах прокуроры вправе самостоятельно привлекать таких должностных лиц к дисциплинарной ответственности.
12. Прокуроры обладают значительно более широкими полномочиями при выявлении признаков уголовно наказуемого деяния в пенитенциарном учреждении. В таких случаях в большинстве государств прокуроры вправе возбуждать уголовные дела и проводить независимое расследование. Вмешательство прокуроров является обязательным в случаях неожиданной смерти, совершения преступлений в отношении осуждённых или преступлений, совершенных заключёнными в отношении других заключённых или персонала пенитенциарного учреждения. В большинстве государств прокуроры законодательно наделены полномочиями проведения независимого расследования или передачи уголовного дела в следственные органы при сохранении за собой права осуществления надзора за ходом расследования.
13. Когда установлены факты нарушения прав человека в отношении осуждённых или содержащихся под стражей лиц со стороны администрации пенитенциарного учреждения, в некоторых странах это является основанием для прокуроров предъявить в суд иск о компенсации причинённого ущерба в рамках гражданского судопроизводства.

14. В тех государствах, где прокуратуре предоставлены полномочия по осуществлению надзора за пенитенциарными учреждениями, прокуроры играют значительную роль в обеспечении соответствия условий содержания заключённых международно-правовым стандартам и рекомендациям Совета Европы.
15. В некоторых государствах на прокуроров возлагаются дополнительные полномочия. Например, они принимают решение о расчёте срока лишения свободы по приговору, принимают участие в обсуждении вопроса о переводе осуждённых; устанавливают ограничения в отношении условий проживания осуждённых с целью обеспечения безопасности; принимают решение о том, вправе ли осуждённый покинуть пенитенциарное учреждение в случае чрезвычайной необходимости; приглашают врачей соответствующих специальностей при необходимости осмотра лица, лишённого свободы или находящегося под стражей. В некоторых государствах, где права прокуроров в отношении контроля за пенитенциарными учреждениями ограничены, прокуроры вправе рассматривать вопрос об определении условий обращения с лицом, взятым под стражу, включая степень изоляции такого лица, ограничения его контактов и использования им средств связи.
16. В нескольких государствах полномочия прокуроров в отношении контроля за пенитенциарными учреждениями распространяются только на места содержания задержанных и места предварительного заключения. В таких случаях прокуроры вправе проверять документы, подтверждающие законность досудебного содержания под стражей, в любое время посещать вышеупомянутые места, свободно общаться с лицами, содержащимися под стражей. Кроме того, в некоторых государствах прокуроры наделены полномочиями по принятию решений об аресте и взятии под стражу, а также по участию в принятии решений о целесообразности применения во время предварительного заключения особых мер к лицам, подверженным риску в силу их роли в криминальных сообществах.
17. В большинстве государств при проверке законности заключения под стражу прокуроры действуют независимо от других государственных органов. В частности, почти во всех государствах -членах прокуратура представляет собой единую централизованную систему, а прокуроры при осуществлении своих функций подчиняются генеральному прокурору.
18. Некоторые прокурорские службы принимают участие в принятии решений о помиловании. Довольно часто в рамках такой процедуры прокуроры выражают своё мнение о целесообразности помилования конкретного осуждённого. В ряде стран полномочия прокуроров также включают надзор за законностью исполнения решений об амнистии и о помиловании.
19. Большое значение придаётся деятельности прокуратуры в решении вопросов об условно-досрочном освобождении осуждённых из мест лишения свободы. В этих случаях функции прокурора, как правило, не сводятся только к внесению представления об условном освобождении и подготовке заявления в суд о возможности досрочного освобождения конкретного лица. В некоторых государствах прокуроры вправе участвовать в заседаниях специальной комиссии и в судебных слушаниях по вопросу о досрочном освобождении, а также могут контролировать законность такого освобождения.
20. Во многих государствах-членах прокуратура имеет право внесения обжалования решений, принятых по различным аспектам исполнения обвинительного приговора суда. В процессе рассмотрения таких дел прокуроры имеют право участвовать в судебных слушаниях с возможностью представления материалов, подачи ходатайств и т. п.
21. В некоторых государствах прокуратура работает в контакте с государственными органами, осуществляющими надзор и контроль за соблюдением прав человека в местах лишения свободы. Во многих государствах вопросы сотрудничества представителей прокуратуры с омбудсменом (по правам человека) регулируются законом. В большинстве государств такое сотрудничество ведётся в двух направлениях: во-первых, в докладах омбудсмена может быть представлена информация, являющаяся основанием для проведения прокурорских проверок; и, во-вторых, результаты работы прокуроров по устранению нарушений прав человека в местах лишения свободы направляются омбудсмену.

# Заключение № 7 (2012) Консультативного совета европейских прокуроров для представления Комитету министров Совета Европы

## «Об управлении ресурсами прокурорской службы»

*(принято на 7-ом пленарном заседании КСЕП,  
состоявшемся в г. Страсбурге 26–27 ноября 2012 г.)*

### I. ВВЕДЕНИЕ

1. Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП) создан Комитетом министров Совета Европы в 2005 году с целью подготовки заключений по вопросам, касающимся прокуратуры, и оказания содействия эффективному выполнению Рекомендации Rec(2000)19 о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия.
2. В 2012 году Комитет министров поручил КСЕП подготовить заключение об управлении ресурсами, необходимыми для эффективной работы прокуратуры<sup>102</sup>.
3. КСЕП подготовил настоящее Заключение на основе ответов на вопросник, полученных от 30 государств-членов<sup>103</sup>. Как следует из этих ответов, возможности прокуратуры по управлению своими ресурсами зависят от степени её финансовой самостоятельности. В большинстве случаев компетенция по формированию бюджета разделена между прокуратурой и министерством юстиции; при этом нередко непосредственное участие в этом процессе принимает министерство финансов. Примерно половина из ответивших на анкету государств указали, что бюджеты их прокуратур составляются на основе методики управления по конечным результатам с учётом эффективности и результативности.
4. Кроме того, значительное число государств указали, что бюджеты прокуратуры недостаточны; и эта ситуация ещё более обострилась в контексте текущего кризиса. Экономическая ситуация сегодня создаёт дополнительные сложности для обеспечения эффективности правосудия; однако она же может обеспечить возможность внесения изменений в средства реализации функций прокуратуры. В любом случае прокурорским службам следует иметь в виду необходимость использования имеющиеся ресурсы максимально эффективным образом.

#### A. Справочные документы

5. КСЕП подчёркивает важность учёта Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) и судебной практики Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ)<sup>104</sup>.
6. КСЕП принял во внимание положения Рекомендации Rec(2000)19, в частности, в части гарантий осуществления прокуратурой её функций. Учитывались также выводы и рекомендации предыдущих заключений КСЕП, в частности, Заключение № 3 (2008) «О роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы» и Заключение № 4 (2009) «О взаимоотношениях судей и прокуроров в демократическом обществе».
7. КСЕП также принял во внимание Европейский кодекс этики и поведения прокуроров — Будапештские руководящие принципы<sup>105</sup>, Заключение Консультативного совета европейских судей (КСЕС) № 2 (2001) «О финансировании и управлении судами в контексте эффективности правосудия и статьи 6 ЕКПЧ», а также доклад Европейской

<sup>102</sup> 1127-е заседание на уровне заместителей министров (23 ноября 2011 г.).

<sup>103</sup> См. ответы государств членов на вопросник, размещенные на веб-сайте КСЕП ([www.coe.int/ccpe](http://www.coe.int/ccpe)) в разделе «Предварительная работа — подготовка Заключения КСЕП № 7».

<sup>104</sup> См., например, решение по делу «Брониовский против Польши» (*Broniowski v. Poland*) от 22 июня 2004 г., §183.

<sup>105</sup> Принят на 6-й Конференции генеральных прокуроров стран Европы в Будапеште в мае 2005 г.

комиссии по эффективности правосудия «Европейские судебные системы: 2010 год»<sup>106</sup> и доклад Венецианской комиссии «О европейских стандартах в отношении независимости судебной системы — Часть II: Прокурорская служба»<sup>107</sup>.

8. И, наконец, КСЕП принимает во внимание документы, принятые другими международными организациями — такими, как Организация Объединённых Наций и Международная ассоциация прокуроров, а также Итоговый документ 5-го пленарного заседания Сети прокуроров и эквивалентных институтов при верховных судах государств-членов Европейского союза, принятый в Будапеште 26 мая 2012 г.<sup>108</sup>

### **В. Сфера применения Заключения**

9. Настоящее Заключение применимо к органам прокуратуры в части исполнения ими всех возложенных на них функций в соответствии с законом. Там, где прокуратура имеет функции вне уголовно-правовой сферы<sup>109</sup>, принципы и положения настоящего Заключения также применимы к таким функциям *mutatis mutandis*\*. Прокуратуре принадлежит ключевая роль в национальной системе правосудия и в обеспечении соблюдения прав человека, в том числе (в некоторых юрисдикциях) в местах лишения свободы. В частности, являясь органом, отвечающим за соблюдение закона и привлечение к ответственности за уголовные деяния, прокуратура обязана отвечать потребностям общества по борьбе с внутренней и международной преступностью.
10. В настоящее время органы прокуратуры сталкиваются с интенсивным ростом преступности, что вызывает нарастающее чувство незащищённости. Организованная преступность, включая террористические акты, наркоторговлю и киберпреступность, представляет серьёзную угрозу для общества, что требует повышения эффективности работы прокуратуры и усиления защиты прав человека и интересов общества.
11. Даже если полномочия прокуратуры по самостоятельному управлению своим бюджетом и ресурсами различны в государствах-членах, в любом государстве автономия в управлении собственными ресурсами является одной из гарантий её независимости и эффективности функционирования. Следовательно, обязательным условием является использование услуг профессионалов и разработка общих принципов управления ресурсами, особенно финансовыми.
12. Цель настоящего Заключения разработать рекомендации по выявлению потребностей, распределению и использованию ресурсов наиболее эффективным образом.

## **II. ПОТРЕБНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ**

### **А. Подготовка бюджета**

13. Бюджет любой прокурорской службы должен быть интегрирован в состав государственного бюджета в виде отдельной строки. Очень важно, чтобы правила формирования бюджета прокуратуры и выделения ей дополнительных финансовых ресурсов, были предусмотрены в законе о бюджете или в других финансовых нормативных правовых актах. Несмотря на то, что выделение финансирования прокуратуре считается политическим решением, органы законодательной и исполнительной власти не должны оказывать неправомерное влияние на прокуратуру при принятии решения о её бюджете. Решение о выделении средств прокурорской службе должно приниматься в строгом соответствии с принципом независимости прокуратуры и обеспечивать все необходимые предпосылки для эффективного исполнения ею своих функций.

\* *Mutatis mutandis* (лат.) – с учетом необходимых изменений (прим. переводчика).

<sup>106</sup> См. сайт Европейской комиссии по эффективности правосудия: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp).

<sup>107</sup> Принят на 85-м пленарном заседании Венецианской комиссии (17–18 декабря 2010 г.).

<sup>108</sup> [Http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/opinions/travaux/OP\\_7\\_Ref\\_doc\\_Network\\_pros\\_gen\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/opinions/travaux/OP_7_Ref_doc_Network_pros_gen_en.asp)

<sup>109</sup> См. Рекомендацию Rec(2012)11 Комитета министров государствам-членам о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия.

\* *Mutatis mutandis* (лат.) – с учетом необходимых изменений (прим. переводчика).

14. Прокуратура должна участвовать в процессе подготовки бюджета, наряду с органами исполнительной власти. В тех странах, где это разрешено законом, право прокуратуры напрямую взаимодействовать с парламентом с целью представления своих потребностей может быть одной из форм её участия в процессе подготовки своего бюджета. В любом случае процедура принятия парламентом бюджета прокурорской службы должна предусматривать возможность учитывать мнение самой прокуратуры.
15. Для того, чтобы парламент (или другой компетентный государственный орган) мог выделить прокуратуре достаточное финансирование, должна быть заранее подготовлена смета предполагаемых затрат. Это говорит о необходимости использования надёжных методов бюджетного планирования — в отношении как текущего, так и инвестиционного бюджета. Основой для расчёта минимально необходимого бюджета на предстоящий год или иной период могут служить статистические данные об уровне преступности за предыдущие годы, информация об устойчивых тенденциях и основных направлениях деятельности прокуратуры, о планируемых и реализуемых проектах. Методика бюджетирования по конечным результатам содержит полезный инструментарий планирования бюджетов на будущее.
16. В любом случае очень важно, чтобы ответственность за принятие всех административных решений по распределению ресурсов, непосредственно влияющих на деятельность прокуратуры, возлагалась на саму прокуратуру.
17. Прокурорская служба самостоятельно обеспечивает эффективное и ответственное управление своими бюджетными ресурсами в соответствии с принципами и практиками надлежащего управления. Это говорит о необходимости организации, помимо прочего, соответствующей подготовки прокуроров по данному вопросу. Прокурорские службы должны также в надлежащих случаях иметь персонал соответствующей квалификации, т. е. специалистов с опытом работы в финансовой сфере, аудите и менеджменте, с тем, чтобы обеспечить выполнение данных функций и эффективное использование ресурсов. Прокурорские службы должны быть осведомлены о возможности пользоваться такими профессиональными услугами и иметь в своём распоряжении все необходимые для этого ресурсы. Окончательное решение о распределении ресурсов, как и ответственность за принятые решения, должны лежать на прокуратуре.
18. Во всех случаях в бюджете прокурорской службы должна быть предусмотрена возможность быстрого реагирования на непредвиденные обстоятельства и неожиданное развитие ситуации.

## **В. Потребности прокуратуры**

19. Быстрое развитие новых технологий, расширение международной интеграции и глобализации, рост международной торговли и информационного обмена обуславливают новые криминальные вызовы и возрастающую сложность некоторых видов преступлений. Все эти факторы привели к возникновению новых возможностей для совершения преступлений, что подразумевает необходимость сотрудничества, в том числе на международном уровне, в их выявлении и уголовного преследования преступников. Для успешного противостояния угрозам, вызванным вышеперечисленными явлениями и тенденциями, также необходима специальная профессиональная подготовка.
20. Во времена экономического кризиса бедность и неравенство людей могут вызвать массовые нарушения общественного порядка и рост преступности, а также сделать более невыносимыми разнообразные виды мошенничества и несправедливость со стороны тех, кто нарушает закон. Финансирование прокурорской службы в таких условиях необходимо сохранить, а при возможности — увеличить, для того, чтобы позволить ей стоять на страже интересов общества, прав человека и основных свобод.
21. Потребность прокуратуры в кадровых ресурсах растёт, как и потребность в необходимых материалах и бюджетных средствах для эффективного выполнения её задач. Потребность в ресурсах становится ещё более очевидной с учётом того, что в ряде стран на прокуроров

также возлагаются определённые функции вне уголовно-правовой сферы, в том числе по решению социальных и экологических проблем<sup>110</sup>.

22. При выполнении своих функций (как в рамках уголовно-правовой сферы, так и вне её) прокурорам должна быть обеспечена полная личная безопасность. С этой целью государства-члены обязаны обеспечить физическую защиту прокуроров (а в случае необходимости и членов их семей) в тех случаях, когда возникает угроза их личной безопасности в результате добросовестного исполнения ими своих прокурорских обязанностей<sup>111</sup>.
23. Постоянно растут затраты на участие прокуроров в международном сотрудничестве по уголовным делам. Для обеспечения рационального и эффективного выполнения этой функции требуются эффективные технологии (проведение видеоконференций, применение криптографической защиты); а значит — дополнительные финансовые и кадровые ресурсы, в частности, на специалистов по разработке международных конвенций, прикомандирование офицеров связи (в частности, прокуроров) к национальным посольствам в других странах, финансирование совместных расследований и участия в работе соответствующих координирующих органов<sup>112</sup>.
24. В силу большой важности вопроса защиты прав человека в местах лишения свободы должны выделяться дополнительные ресурсы на осуществление прокурорского надзора в пенитенциарных учреждениях (в тех странах, где на прокуратуру возложены такие функции).

#### **1. В уголовно-правовой сфере (следствие и привлечение к уголовной ответственности)**

25. Адекватное выделение ресурсов на выполнение прокурорских функций — обязательная предпосылка реализации принципа независимости прокуроров и/или прокурорской службы, в частности, в уголовно-правовой сфере.
26. Целью финансовой независимости прокуратуры является гарантия справедливости привлечения к уголовной ответственности, эффективной защиты прав человека и основных свобод в уголовном судопроизводстве в целом и, в конечном счёте, надлежащее отправление уголовного правосудия.
27. Управление финансовыми ресурсами в связи с ведущимися расследованиями значительно варьируется в зависимости от конкретного государства. Такое же разнообразие наблюдается и в отношении роли прокуратуры в проведении следствия: в некоторых государствах-членах прокуратура непосредственно наделена всеми полномочиями по расследованию уголовных дел, а в других государствах она вообще не обладает такими полномочиями, но при этом может иметь, а может и не иметь права давать указания о выполнении следственных и других процессуальных действий.
28. Затраты на такие следственные или другие процессуальные действия обычно возлагаются на органы, непосредственно их проводящие. В связи с этим в ряде государств-членов прокуроры зачастую сталкиваются с такой проблемой, когда следственные органы — со ссылкой на их недостаточное финансирование — не могут или не хотят выполнять указания прокуратуры о проведении следственных и иных процессуальных действий. Особенно такая проблема возникает в тех случаях, когда такие действия связаны с дополнительными затратами, особенно с расходами на проведение экспертиз различных типов (например, гомогенетической экспертизы, экономической экспертизы, анализа ДНК или специальных методов расследования).

<sup>110</sup> См. Резолюцию (77)28 Комитета министров Совета Европы о роли уголовного права в охране окружающей среды.

<sup>111</sup> См., например, Декларацию о минимальных стандартах безопасности и защите прокуроров и членов их семей, принятую Международной ассоциацией прокуроров в марте 2008 г.

<sup>112</sup> Например, Евроюст, Европейская судебная сеть, Сеть прокуроров и эквивалентных институтов при верховных судах государств-членов Европейского союза, Консультативный форум генеральных прокуроров и руководителей служб обвинения, Консультативный совет европейских прокуроров и Координационный совет генеральных прокуроров Содружества Независимых Государств либо другие сети прокуроров, которые постоянно возникают.

29. Государства-члены должны выделять средства на проведение следственных действий во исполнение указаний прокуроров. Такой подход позволит в значительной степени обеспечить надлежащее завершение расследования и отсутствие пробелов в уголовном процессе, которые могут воспрепятствовать отправлению правосудия.
30. Те государства-члены, в которых проведение расследования является одной из возложенных на прокуратуру функций, должны:
- обеспечить незамедлительный и беспрепятственный доступ прокуроров к основным ресурсам, выделенным на проведение эффективного и независимого расследования;
  - обеспечить прокурорам возможность пользоваться современными технологиям в интересах следствия с целью обеспечить соблюдения принципа верховенства закона в процессе расследования (программы компьютерного поиска, оборудование для криминалистических экспертиз, электронные базы данных, оборудование для проведения видеоконференций и шифрования, средства перехвата коммуникационных сообщений, средства аудио- и видео наблюдения и т.п.).

Те же принципы следует применять при выделении ресурсов, необходимых прокурорам для соответствующих действий в ходе судебных процессов.

31. Кроме того, следует уделять особое внимание выплате в полном объёме — там, где это предусмотрено законодательством — или возмещению затрат, понесённых различными государственными органами в ходе уголовного судопроизводства. Должны быть разработаны необходимые механизмы для обеспечения такого возмещения. Этот аспект приобретает особое значение для государств-членов и их судебных органов во времена экономических кризисов.
32. Государства-члены могут рассмотреть вопрос о разработке политики в области конфискации, направленной на лишение преступников доходов от их преступлений, что может содействовать реализации функций уголовного преследования, при сохранении роли и независимости прокуроров.
33. На органы прокуратуры не должны накладываться необоснованные ограничения в части управления их бюджетными ресурсами, выделенными на проведение следственных действий. Использование таких ресурсов должно быть рациональным, эффективным и прозрачным.

## **2. Вне уголовно-правовой сферы**

34. Действия органов прокуратуры вне уголовно-правовой сферы, которые в той или иной мере осуществляются в большинстве государств-членов Совета Европы, иногда требуют, помимо прочих процессуальных процедур, проведения криминалистических экспертиз и привлечения специалистов из самых различных областей знаний (например, психологов делах, связанных с семейным правом, бухгалтеров и финансистов, экспертов по процедурам банкротства, химиков и биологов по делам о нарушениях в сфере охраны окружающей среды).
35. В зависимости от разнообразия и масштабов работы может возникнуть потребность в создании в составе прокуратуры специализированных подразделений (или должностей прокуроров) для осуществления деятельности вне уголовно-правовой сферы в целом или в отдельных областях. Специфический характер таких действий может потребовать специальной подготовки работников прокуратуры.

## **III. ВОЗМОЖНЫЕ РЕШЕНИЯ**

### **A. Кадровые ресурсы**

36. Современная ситуация предполагает корректировку потребности в кадровых ресурсах в соответствии с потребностями в действиях государственных органов, причём это может

подразумевать повышение денежного содержания или специализированное обучение<sup>113</sup> — как на начальной стадии, так и на последующих этапах.

37. В целом в современной прокурорской службе существуют три профессиональных уровня:
- прокурорские функции выполняются самими прокурорами. В случае необходимости (и при совместимости с правовой системой) для исполнения отдельных юридических функций могут наниматься специалисты-юристы;
  - специалисты в отдельных отраслях, например, психологи или психиатры, могут играть важную роль в делах, связанных с преступностью среди несовершеннолетних или психически больными правонарушителями, либо при оказании помощи потерпевшим. Социологи и эксперты в области статистики могут быть весьма полезными при использовании статистических данных, компьютерные специалисты — при расследовании киберпреступлений, а биологи и химики — при расследовании преступлений, связанных с охраной окружающей среды, и т.п.;
  - административный персонал составляет важную часть органа прокуратуры. Эти сотрудники должны иметь достаточный уровень квалификации для того, чтобы справляться с рабочей нагрузкой, которая неизбежно будет увеличиваться параллельно с возрастанием уровня специализации и сложности вопросов, рассматриваемых прокурорами.
38. Необходимо разработать систему расчёта рабочей нагрузки на прокуроров с целью определения растущих потребностей. Эта система должна позволить оценивать те факторы, которые влияют на выполнение прокурорами своих задач, с тем чтобы эти задачи решались на должном уровне.

#### **В. Финансовые ресурсы**

39. Необходимо соблюдать общие принципы использования государственных средств: принцип возможности, принцип эффективности и принцип законности. Там, где в использовании ресурсов участвуют несколько органов (например, прокуратура, полиция и налоговая служба), эти принципы должны соблюдаться при тщательной координации работы, чтобы избежать дублирования функций и обеспечения рационального использования ресурсов с целью эффективного отправления правосудия.
40. При условии обеспечения их независимости, с целью экономии органы прокуратуры могут заключать соглашения с другими государственными органами относительно совместного использования помещений и административных услуг или участия в совместных действиях. Важнейшим способом избежать неэффективного использования ресурсов и дублирования действий является взаимная координация работы, которая необходима и внутри прокуратуры, когда, например, в расследовании взаимосвязанных фактов принимает участие не один прокурор.
41. В соответствии с принципом законности использования государственных средств финансовый менеджмент, осуществляемый прокуратурой самостоятельно, должен быть предметом надзора со стороны государственных органов, на которые возложены функции контроля и аудита.

#### **С. Оборудование и материальные ресурсы**

42. Органам прокуратуры следует установить и использовать совместимые компьютерные системы для планирования, мониторинга и сравнительного анализа расходов. Это может быть целесообразным и эффективным методом обеспечения баланса использования ресурсов для сокращения рабочей нагрузки на территориальные подразделения прокурорской службы, выработки сравнимых показателей использования ресурсов подразделениями различного уровня, предоставления, при необходимости, возможности

<sup>113</sup> См. «Доклад о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: Часть II — прокурорская служба», принятый Венецианской комиссией на своем 85-м пленарном заседании (Венеция, 17–18 декабря 2010 г.).

быстрого перераспределения ресурсов и обеспечения строгой отчётности за расходование средств.

43. Государствам-членам рекомендуется обеспечить возможность для органов прокуратуры использовать в их повседневной работе компьютерное оборудование и системы информационных технологий, внедрять элементы «электронного правосудия», электронного управления делом и системы обмена данными с правоприменительными органами, с которыми прокуроры контактируют в процессе выполнения своих функций. Это позволит обеспечить более эффективное управление делами, сократить сроки процедур и гарантировать конфиденциальность и защиту данных.
44. Государства-члены также должны поддерживать потребности прокуратуры в создании и ведении вебсайта и в адекватных помещениях для приёма населения с целью поддержания необходимого уровня прозрачности и общественной информированности, а также поддержки и облегчения доступа к правосудию.

#### **D. Ресурсы для осуществления прокурорской деятельности и планы правительств по введению мер экономии**

45. Экономические кризисы, если они не разрешаются должным образом, могут оказать влияние на выполнение прокуратурой своих функций. Масштабы такого воздействия различны в разных государствах: от введения общей политики экономии и перераспределения государственных средств на основные виды деятельности за счёт сокращения инвестиций, с одной стороны, до радикального сокращения зарплат прокуроров, с другой. В ряде государств членов такие направления, как привлечение дополнительных кадровых и финансовых ресурсов, улучшение технического оснащения, расширение доступа персонала к обучающим программам, а также обеспечение необходимой технической экспертизы для поддержки доказательной базы в судах, рассматриваются в качестве приоритетных.
46. Сами органы прокуратуры должны играть определённую роль в устранении или, по крайней мере, минимизации отрицательного воздействия экономического кризиса на их повседневную работу. Для этого необходимо найти баланс между имеющимися ресурсами и результатами, которых предполагается достичь. Путём углубления сотрудничества и координации между участниками борьбы с преступностью — как на общеевропейском, так и на национальном уровне — можно существенно улучшить ситуацию. Следует шире использовать различные новые возможности международного сотрудничества по уголовным делам на общеевропейском уровне (например, через Евроюст или путём проведения совместных расследований). Внутри страны соглашения с другими местными, региональными или национальными органами о совместном использовании административных услуг, помещений и технического персонала, углубление сотрудничества с другими органами надзора (например, экологическими инспекциями) может помочь решить проблемы, связанные с экономическим кризисом.
47. Там, где органы прокуратуры имеют достаточно средств для управления кадровыми и финансовыми ресурсами, качество их работы не будет страдать. Изменение структуры прокурорской службы (например, создание специализированных подразделений для борьбы с экономическими преступлениями или киберпреступностью) или совершенствование системы финансирования прокурорской деятельности (например, предоставление финансовой самостоятельности прокуратуре в тех странах, где это пока не предусмотрено) также может положительно повлиять на поддержание качества профессиональной работы.
48. Во времена экономических кризисов особенно важно упорядочение структуры прокурорской службы и повышение эффективности управления с целью обеспечить оптимальное использование как финансовых, так и кадровых ресурсов. Может также помочь упорядочение размещения органов прокуратуры на территории страны с рациональным распределением компетенции.

## **Е. Совершенствование управления органами прокуратуры**

### **а. Аудит и контроль**

49. Контроль и аудит являются ключевыми элементами ответственного управления государственными средствами. Они должны быть адаптированы к конкретным задачам прокурорской службы. В силу её специфической миссии эффективность расходов на расследование преступлений, например, не может оцениваться традиционными методами оценки затрат; расследования не должны оцениваться только с точки зрения затрат. Контроль и мониторинг также может служить полезным инструментом для определения наиболее передовых практик внутри органов прокуратуры с целью проведения сравнительного анализа ведения дел в различных подразделениях и по различным направлениям. Однако такой инструмент не должен использоваться в качестве средства управления прокуратурой как таковой.
50. Только при исключительных обстоятельствах, реагируя на ограниченность ресурсов, прокуратура может прибегнуть к выделению некоторые видов дел или преступлений в качестве приоритетных. При этом такая приоритетность не должна наносить вред прокурорской деятельности в целом и эффективному расследованию других видов правонарушений, а также не должна приводить к нарушению основополагающего принципа равенства перед законом.

### **б. Управление по конечным результатам**

51. Какая бы система управления ни была принята в различных государствах-членах, прокуроры всегда должны обеспечивать наиболее экономически рациональное и эффективное использование ресурсов, переданных в их распоряжение, а также применение надлежащих механизмов контроля и учёта.
52. Государства-члены могут также рассмотреть возможность внедрения или совершенствования — в той степени, в которой это совместимо с действующими в них правовыми системами — модели, предусматривающей управление прокурорской службой по конечным результатам работы. Это интерактивная модель управления, основанная на соглашениях, когда ресурсы распределяются на основе согласованной и ожидаемой деятельности. Главная идея концепции управления по конечным результатам заключается в нахождении необходимого баланса между доступными ресурсами и запланированными результатами (например, снижение времени задержек в процессе или улучшение доступа к правосудию), при соблюдении принципов независимости прокуратуры и законности.
53. Эта модель (концепция) является инструментом управления на основе переговоров об уровне эффективности работы и ожидаемых результатах деятельности между соответствующим правительственным органом (министерством финансов, министерством юстиции) или парламентом, с одной стороны, и прокурорской службой — с другой. Прокуратура должна непосредственно участвовать в таких переговорах, так как она находится в наилучшем положении для формулирования задач в соответствии с целями своей деятельности для того, чтобы прокуроры руководствовались ими в своей повседневной деятельности. Органы прокуратуры должны обладать достаточной свободой при формулировании своих целей для достижения наилучших возможных результатов.
54. Непосредственные и конечные результаты деятельности являются основой для оценки эффективности работы и распределения ресурсов. Конечные результаты деятельности прокуратуры заключаются в том, насколько реализованы её общественные задачи (например, привлечение к уголовной ответственности). Непосредственные результаты работы отражают решение тех задач, на которые прокуратура напрямую влияет и которыми сама может управлять (например, эффективность оперативной деятельности, контроль качества, управление персоналом).
55. Непосредственные и конечные результаты деятельности прокуратуры должны быть тесно увязаны с профильными направлениями её деятельности и доступными ресурсами. Таким образом достижение поставленных целей зависит целиком и полностью от соответствующего ведомства и того, как оно управляется. Следует уделить внимание тому, что определение непосредственных результатов будет влиять на действия, выполняемые прокурорами.

56. Управление по конечным результатам требует отчётности о достижении поставленных целей. В частности, территориальные подразделения прокураторы отчитываются перед генеральной прокуратурой, которая, в свою очередь, предоставляет отчётность в государственный орган, отвечающий за распределение ресурсов, или в парламент. Ясная и достоверная оценка и количественное измерение результатов является жизненно необходимым условием реализации такой модели управления, но именно это и представляет основную трудность. Необходимо разработать систему понятных и количественно измеряемых целевых показателей, которые позволят оценить не то, какие действия предпринимались соответствующим ведомством, а те результаты, которые были им достигнуты.
57. Степень успеха в достижении поставленных целей непосредственно влияет на формулирование целей и выделение ресурсов на следующий период. Оценка того, были ли достигнуты поставленные перед прокуратурой цели или нет, всегда должна сопровождаться решениями самой прокуратуры о конкретных мерах, которые необходимо предпринять в будущем.

#### **IV. РЕКОМЕНДАЦИИ**

- i. В распоряжение прокуроров должны быть предоставлены достаточные средства для выполнения разнообразных задач в условиях новых угроз и вызовов как на национальном, так и на международном уровнях, включая те, которые вызваны развитием новых технологий и процессами глобализации.**
- ii. Органы прокуратуры должны иметь возможности для оценки своих потребностей, ведения бюджетных переговоров и принятия решений об использовании выделенных средств.**
- iii. При подготовке своих бюджетов органы прокуратуры должны полагаться на точные и надёжные показатели, полученные на основе статистических данных, в том числе уголовно-правовой статистики.**
- iv. Трудности текущей экономической и финансовой ситуации представляют профессиональные вызовы, которые подчёркивают потребность в более рациональном управлении. Независимость, беспристрастность, финансовая самостоятельность и эффективность работы прокуратуры представляют собой те ценности, которые должны быть гарантированы в любых финансовых условиях.**
- v. Органы прокуратуры должны использовать современные средства и методы управления максимально эффективным и прозрачным образом. В этом отношении может оказаться весьма полезным использование целевых показателей эффективности и системы управления по конечным результатам. Органы прокуратуры также должны обладать достаточной свободой при определении того, какие действия они должны предпринимать для достижения запланированных результатов. Деятельность прокуратуры не должна быть затруднена излишней жёсткостью бюджета.**
- vi. Необходимо обеспечить наличие механизмов как внутреннего, так и внешнего контроля и аудита исполнения бюджета прокуратуры. Внешний контроль и аудит должны соответствовать тем, которые применяются в отношении судов.**
- vii. Следует обеспечить, чтобы для работников прокуратуры, на которых возложены функции управления, проводилось специальное обучение по вопросам управления. Необходимо также установить чёткое регулирование процедур сотрудничества между прокуратурой и внешними экспертами в области финансов и аудита.**
- viii. Необходимо осуществлять консультирование прокуратуры в отношении экономии ресурсов, которую можно достичь, а также инициатив по привлечению новых ресурсов или увеличению существующих.**

- ix. С целью обосновать потребность в ресурсах прокуратура должна обеспечивать должный уровень прозрачности и информирования граждан о своей деятельности, в том числе через свой вебсайт и публикацию годовых отчётов. В любом случае следует поддерживать образ беспристрастности прокуратуры.**
- x. Рекомендуется осуществлять обмен опытом и наилучшими практиками в сфере менеджмента и управления ресурсами органов прокуратуры — как внутри страны, так и на международном уровне.**

**Заключение № 8 (2013)**  
**Консультативного совета европейских прокуроров**  
**для представления Комитету министров Совета Европы**

**«О взаимоотношениях между прокурорами и средствами массовой информации»**

*(принято на 8-ом пленарном заседании КСЕП,  
состоявшемся в г. Ереване 8–9 октября 2013 г.)*

**I. ВВЕДЕНИЕ**

1. Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП) был создан Комитетом министров Совета Европы в 2005 году с целью подготовки заключений по вопросам функционирования прокурорских служб и содействия эффективному осуществлению Рекомендации Rec(2000)19 Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия.
2. Комитет министров поручил КСЕП принять в 2013 году для представления на его рассмотрение заключение о взаимоотношениях между прокурорами и средствами массовой информации.
3. КСЕП разработало настоящее Заключение на основе ответов на вопросник, полученных от 36 государств-членов<sup>114</sup>.
4. Как следует из этих ответов, различные аспекты отношений между прокурорами и средствами массовой информации определяются либо Конституцией и/или национальными законами, либо внутренними нормативными документами (например, приказами и распоряжениями генеральных прокуроров, правилами поведения, кодексами этики и т.п.).
5. Разнообразие правовых систем государств-членов объясняет разнообразие в коммуникации органов прокуратуры со средствами массовой информации, определяющее их разные задачи и роли, при соблюдении, однако, обязательства уважения прав человека и основных свобод.

**A. Справочные документы**

6. КСЕП подчёркивает важность обращения к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) и судебной практике Европейского суда по правам человека (Суд).
7. КСЕП исследовал, в частности, вопрос о надлежащем балансе между основными правами на свободу выражения мнения и на информацию, гарантированными статьёй 10 ЕКПЧ, и правом и обязанностью средств массовой информации информировать общественность в отношении юридических разбирательств, а также правами на презумпцию невиновности, на справедливое судебное разбирательство и на уважение к частной и семейной жизни, гарантированными статьями 6 и 8 ЕКПЧ.
8. КСЕП принял во внимание следующие рекомендации Комитета министров Совета Европы, касающиеся прокуроров:
  - Рекомендация Rec(2000)19 о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, в частности, пункт 6 о праве прокуроров на свободу выражения мнения, пункт 7 об их профессиональной подготовке, пункт 20 об обязанности прокуроров быть

<sup>114</sup> См. ответы государств-членов на вопросник на веб-сайте КСЕП ([www.coe.int/CCPE](http://www.coe.int/CCPE)) в разделе «Подготовительные работы — взаимоотношения между прокурорами и средствами массовой информации».

объективными и справедливыми, а также все остальные их обязанности и функции в отношении физических лиц (пункты 24-36).

- Рекомендация Rec(2012)11 о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия.
9. КСЕП также учитывал другие документы, принятые Советом Европы, в частности:
- Конвенцию о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (ETS № 108);
  - Рекомендацию Rec(2002)2 о доступе к официальным документам и Рекомендацию Rec(2003)13 о предоставлении через средства массовой информации сведений, касающихся уголовного судопроизводства;
  - Рекомендацию Rec(2011)7 о новом понятии средств массовой информации.
10. Кроме того, КСЕП опирался на принципы, содержащиеся в его совместном Заключении с Консультативным советом европейских судей (КСЕС) о взаимоотношениях между судьями и прокурорами в демократическом обществе (Бордоская декларация, 2009 год), а также в заключениях КСЕС № 7 (2005) "Правосудие и общество" и № 14 (2011) "Правосудие и информационные технологии (ИТ)".
11. КСЕП также принял во внимание соответствующие документы Организации Объединённых Наций — такие, как Минимальные стандартные правила, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила)<sup>115</sup>, Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование (1990 г.). Кроме того, КСЕП рассмотрел Стандарты профессиональной ответственности и Декларацию основных обязанностей и прав прокуроров, принятые Международной ассоциацией прокуроров в 1999 году.

## **В. Сфера действия**

12. Настоящее Заключение имеет целью формулирование рекомендаций для облегчения доступа средств массовой информации к соответствующей информации и поощрения надлежащего взаимодействия между прокурорами и средствами массовой информации в соответствии с национальным законодательством и международными обязательствами государств-членов.
13. В соответствии с мандатом КСЕП настоящее Заключение, адресовано прокурорам, и его не следует понимать как рекомендации для журналистов. КСЕП обязуется содействовать в развитии понимания со стороны средств массовой информации, и общественности в целом роли прокурора и системы правосудия. КСЕП приглашает журналистов, а также других лиц соответствующих профессий, ознакомиться с настоящим Заключением и внести свой вклад в его распространение.
14. С учётом ограничений, упомянутых в нижеследующих пунктах 21, 23, 25 и 26, основополагающее право на свободу выражения мнения и информации является требованием, которое применимо к различным задачам и функциям прокуратуры в целом. Настоящее Заключение относится ко всем видам прокурорской деятельности, и любое его положение, относящееся к деятельности в сфере уголовного правосудия, относится, *mutatis mutandis*<sup>\*</sup>, и к прокурорам, работающим вне этой сферы.
15. Во всех случаях, когда прокуроры применяют новую политику либо способы коммуникации для распространения информации, применяются принципы, изложенные в настоящем Заключении, так как ожидается, что информация, распространяемая прокурорами, представляет общественный интерес.
16. Что касается термина "средства массовой информации", то выводы, принципы и рекомендации, сформулированные большей частью для печатных средств массовой информации, применяются также к аудиовизуальным и электронным средствам массовой

<sup>115</sup> Пекинские правила приняты резолюцией 40/33 Генеральной Ассамблеи ООН, от 29 ноября 1985 г.

\* *Mutatis mutandis* (лат.) – с учетом необходимых изменений (прим. переводчика).

информации, а также к интернету в случае использования его как средства массовой информации.

## II. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ

17. Отношения между прокурорами, средствами массовой информации и сторонами судебного дела следует понимать как относящиеся к трём основным группам принципов:
- принципы обеспечения справедливого баланса между необходимостью обеспечения независимого, беспристрастного и прозрачного правосудия и необходимостью обеспечения других основополагаемых прав (таких, как свобода слова<sup>116</sup> и печати), которые сами могут подлежать ограничениям, при условии, что такие ограничения имеют юридическое основание, соответствуют одной или нескольким законным целям (таким, как защита прав других, беспрепятственное осуществление расследования или защита частной жизни), являются необходимыми в демократическом обществе и пропорциональными законным целям для обеспечения важных общественных потребностей;
  - принципы защиты прав физических лиц, особенно обвиняемых и потерпевших (в том числе право на достоинство, личную жизнь<sup>117</sup> и личную неприкосновенность, а также презумпция невиновности<sup>118</sup>);
  - принципы, касающиеся процессуальных прав, особенно когда прокуроры выступают в качестве равноправной стороны в судебном процессе (например, требование равенства сторон и справедливое судебное разбирательство).

В случае, если при применении этих принципов возникает конфликт, должен поддерживаться надлежащий баланс между каждым из них.

### **Свобода выражения мнения и свобода печати**

18. Все, включая участников судебного разбирательства, имеют право на свободу выражения мнения.
19. Прокуроры также имеют право на свободу выражения мнения<sup>119</sup>, наряду с обязанностью соблюдать профессиональную тайну, конфиденциальность, проявлять сдержанность<sup>120</sup> и

<sup>116</sup> В отношении статьи 10 ЕКПЧ Суд неоднократно заявлял, что «свобода выражения мнения составляет одну из существенных основ демократического общества, одно из основных условий для его прогресса и для самореализации каждого отдельного человека» (См. решения по делам «Лингенс против Австрии» (*Lingens v. Austria*), № 9815/82, от 8 июля 1986 г., «Шенер против Турции» (*Şener v. Turkey*), № 26680/95, от 18 июля 2000 г.; «Тома против Люксембурга» (*Thoma v. Luxembourg*), № 38432/97, от 29 июня 2001 г., «Маронек против Словакии» (*Maronek v. Slovakia*), № 32686/96, от 19 июля 2001 г., «Дичанд и другие против Австрии» (*Dichand and Others v. Austria*), № 29271/95, от 26 февраля 2002 г.).

<sup>117</sup> Суд неоднократно подчеркивал позитивные обязательства государства в соответствии со статьей 8 Конвенции для защиты частной жизни лиц, в отношении которых осуществляется уголовное судопроизводство («А. против Норвегии» (*A. v. Norway*), № 28070/06, от 9 апреля 2009 г.) (см. также в этом решении принцип 8 из Приложения к Рекомендации Rec(2003)13 Комитета министров государствам-членам о предоставлении через средства массовой информации сведений, касающихся уголовного судопроизводства).

<sup>118</sup> По мнению Суда, презумпция невиновности «будет нарушена, если заявление государственного должностного лица в отношении лица, обвиняемого в совершении уголовного правонарушения, отражает мнение, что он виновен, прежде чем это было доказано в соответствии с законом. Достаточно того, даже в отсутствие каких-либо официальных выводов, что есть некоторые основания предположить, что должностное лицо считает обвиняемого виновным» (решение по делу «Дактарас против Литвы» (*Daktaras v. Lithuania*), № 42095/98, § 41, от 10 октября 2000 г.).

<sup>119</sup> Суд подчеркивает, что защита статьи 10 распространяется на работников в целом и государственных служащих, в частности (решение по делу «Гужа против Молдовы» (*Guja v. Moldova*) (Большая палата), № 14277/04, § 52, 12 февраля 2008 г.). В деле «Харабин против Словакии» (*Harabin v. Slovakia*) (№ 58688/11, § 149, 20 ноября 2012 г.) Суд устанавливает, что принадлежность к судебной власти (в этом случае заявитель был председателем Верховного суда), не лишает заявителя защиты статьи 10.

<sup>120</sup> Суд «принимает во внимание, что сотрудники обязаны соблюдать принцип верности, сдержанности и благоразумия по отношению к работодателю. Это особенно верно в случае с государственными служащими, поскольку сама природа государственной службы требует, чтобы государственный служащий был связан долгом верности и благоразумия» («Гужа против Молдовы» (*Guja v. Moldova*) (Большая палата), № 14277/04,

объективность. В ходе общения со средствами массовой информации в любом качестве прокуроры должны обратить внимание на риски, которые могут возникнуть для беспристрастности и целостности прокуратуры.

20. Свобода печати должна быть гарантирована в ходе юридических разбирательств<sup>121</sup>. В соответствии с судебной практикой по статье 10 ЕКПЧ, пресса обязана распространять информацию и идеи по вопросам, представляющим общественный интерес<sup>122</sup>, что включает в себя право общественности получать их, что позволяет прессе играть свою роль "общественного блюстителя" (по выражению Суда). В этом процессе пресса будет более защищённой, если будет вносить свой вклад в обсуждение вопросов, которые имеют законный общественный интерес<sup>123</sup>.
21. Во время взаимодействия со средствами массовой информации прокуроры должны стремиться обеспечить, чтобы свобода выражения мнений и свобода печати не нарушали законных прав и интересов индивидов (в том числе наиболее уязвимых лиц — таких, как несовершеннолетние, потерпевшие, члены семьи обвиняемых), требование о защите данных и обязательство по соблюдению конфиденциальности.

### **Свобода получать и распространять информацию**

22. Право общественности на получение информации также должно быть защищено<sup>124</sup>. Однако то, как это делается, может зависеть от и подпадать под влияние обстоятельств конкретного юридического разбирательства и может быть ограничено при необходимости обеспечения соблюдения основных принципов.
23. Прокуроры должны стремиться к тому, чтобы информация, предоставленная средствам массовой информации, не подрывала целостность расследования и поддержания обвинения либо цель расследования. Она также не должна нарушать права третьих лиц и не должна влиять на лиц, участвующих в расследовании или поддержании обвинения. Она не должна повлиять на исход юридического разбирательства.

### **Презумпция невиновности и право на защиту**

24. Прокуроры должны быть особенно чувствительны в вопросе соблюдения права на защиту, свободы слова и презумпции невиновности, а также права на получение информации.
25. В своих сообщениях прокуроры должны обеспечить, чтобы права защиты не были нарушены путём преждевременного разглашения информации, а также не предоставления

---

§ 70, 12 февраля 2008 г.). Поэтому раскрытие государственными служащими информации, полученной в процессе работы, даже по вопросам, представляющим общественный интерес, следует рассматривать в свете их обязанности соблюдать верность и благоразумие (решение по делу «Кудешкина против России» (*Kudeshkina v. Russia*), № 29492/05, § 85, 26 февраля 2009 г.; см. также «Гужа против Молдовы» (*Guja v. Moldova*) (Большая палата), № 14277 /04, §§ 72-78, 12 февраля 2008 г.). В частности, в деле «Озпинар против Турции» (*Ozpinar v. Turkey*) (№ 20999/04, 19 октября 2010 г.) Суд повторяет, что это законно, если государство налагает на государственных служащих, в силу их статуса, обязанность сдержанности в отношении статьи 10 или обязанность проявлять сдержанность в публичном выражении своих религиозных убеждений («Куртулмуш против Турции» (*Kurtulumuş v. Turkey*) (dec.), № 65500/01, 24 января 2006 г.). Эти принципы применимы, *mutatis mutandis*, к статье 8 ЕКПЧ. В связи с этим Суд отмечает, что этические обязательства судей могут посягать на их частную жизнь, когда их поведение - хотя и носит частный характер - запятнало образ или репутацию судебной системы.

<sup>121</sup> См. «Санди Таймс» против Соединенного Королевства» (*The Sunday Times v. United Kingdom*) (№ 1) (№ 6538/74, § 65, 26 апреля 1979 г.), в котором Суд устанавливает, что "общие принципы, вытекающие из судебной практики по статье 10" в равной степени применимы к области отправления правосудия, которое служит интересам общества в целом и требует сотрудничества просвещенной общественности".

<sup>122</sup> См., в частности, «Обсервер» и «Гардиан» против Великобритании» (*Observer and Guardian v. United Kingdom*), № 13585/88, 26 ноября 1991 г.

<sup>123</sup> См. решение по делу «Бладет Тромсе и Стенсаас против Норвегии» (*Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway*) (Большая палата), № 21980/93, 20 мая 1999 г.

<sup>124</sup> См., в частности, решения по делам «Арриго и Велья против Мальты» (*Arigo and Vella v. Malta*), № 6569/04, 10 мая 2005 г.; «Йорданова и Тошев против Болгарии» (*Yordanova and Toshev v. Bulgaria*), № 5126 /05, § 53, 2 октября 2012 г.

защите возможности отреагировать на неё<sup>125</sup>. Они также должны следить за недопущением передачи информации, противоречащей правам потерпевших, которых необходимо информировать соответствующим образом.

26. В своих сообщениях прокурорам следует обеспечить, чтобы не была поставлена под угрозу безопасность вовлечённых в разбирательство лиц, включая свидетелей, потерпевших, прокуроров и судей, которые рассматривают чувствительные дела.
27. Путём соблюдения презумпции невиновности необходимо установить баланс между потребностью общества в получении информации и защитой чести и достоинства личности. Прокурор, если это входит в его компетенцию, должен обеспечить недопущение в своих действиях привлечения любопытного внимания средств массовой информации к лицу, находящемуся под стражей, а также надлежащую защиту причастных к делу лиц от давления средств массовой информации<sup>126</sup>, особенно защиту потерпевших таким образом, чтобы это могло предотвратить риск их преследования со стороны средств массовой информации.

### **Конфиденциальность и защита достоинства**

28. На любой стадии производства по делу его участники, независимо от своей роли, имеют право на защиту достоинства, уважение личной и семейной жизни, а также личной безопасности.
29. По мере возможности, на этапе расследования личность подозреваемого не должна раскрываться. Необходимо уделять внимание правам потерпевшего до раскрытия личности подозреваемого.

### **III. КОНТАКТЫ СО СРЕДСТВАМИ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ**

30. Прозрачность при исполнении прокурорами своих функций является ключевым компонентом принципа верховенства закона, а также одной из важных гарантий справедливого судебного разбирательства. Процесс отправления уголовного правосудия должен быть открытым. Для обеспечения этого необходимо разрешить средствам массовой информации информировать об уголовных и других юридических разбирательствах.
31. Применение принципа прозрачности в работе прокуроров, т.е. является средством обеспечения веры и доверия общественности, как и распространение информации об их функциях и полномочиях. Таким образом, имидж органов прокуратуры формирует важную составляющую веры общественности в надлежащее функционирование системы правосудия. Возможно более широкие права средств массовой информации по доступу к информации о деятельности прокуроров также являются фактором укрепления демократии и развития открытого взаимодействия с обществом.
32. Прокурорские службы также могут играть своего рода обучающую роль, в рамках которой они вносят вклад в понимание, как функционирует система правосудия. В случае необходимости, они могут сделать доступной информацию для средств массовой информации и общества в целом с целью содействия лучшему пониманию и более глубоким знаниям судебной системы.
33. Открытость работы прокуроров также ведёт к улучшению стандартов деятельности, осуществляемой органами прокуратуры. Правоохранительные органы и органы прокуратуры путём информирования средств массовой информации об осуществляемом разбирательстве, в частности о расследовании, могут получать информацию от широкой общественности, что способствует повышению эффективности правосудия.

---

<sup>125</sup> Относительно утечки конфиденциальной информации в прессу см. также дело «Штолл против Швейцарии» (*Stoll v. Switzerland*) (Большая палата), № 69698/01, §§ 61 и 143, 10 декабря 2007 г., дело «Кракси против Италии» (*Craxi v. Italy*) (№ 2), № 25337/94, 17 июля 2003 г.

<sup>126</sup> См. также дело «Николаишвили против Грузии» (*Nikolashvili v. Georgia*), № 37048/04, 13 января 2009 г., «Скиакка против Италии» (*Sciacca v. Italy*), № 5077/99, 11 января 2005 г.; «Каракаш и Ешилимак против Турции» (*Karakaş and Yeşilimak v. Turkey*), 43925/98, 28 июня 2005 г.

34. Прокуроры могут через средства массовой информации предоставлять в соответствии с законом информацию широкой общественности с целью предупреждения совершения преступлений и других правонарушений.
35. Прокуратура каждого государства-члена должна на основе конкретных критериев, относящихся к сложившейся ситуации, законодательства и традиций рассматривать состояние и наилучшие способы общения со средствами массовой информации, а также решать, кто будет общаться и о чем должно быть сообщено.
36. В некоторых государствах-членах прокуроры предоставляют общие сведения для средств массовой информации по вопросам политики или общей роли и функционирования органов прокуратуры, но не комментируют публично какие-либо конкретные дела, за исключением предоставления соответствующих юридических доводов во время судебного разбирательства. В других государствах-членах каждый конкретный прокурор может активно контактировать со средствами массовой информации по вопросам, связанным с делами, которыми он занимается, или же может предоставлять только ограниченную фактическую информацию о деле, сведения о котором имеются в открытых источниках. Вместе с тем, отношения со средствами массовой информации должны строиться на основе взаимного уважения, доверия, ответственности, равенстве в обращении и уважении к судебным решениям. Кроме того, прокуроры, при реализации своих полномочий, должны действовать в духе беспристрастности и равенства по отношению ко всем представителям средств массовой информации.
37. Информация, предоставляемая прокурорами средствами массовой информации, должна быть ясной, надёжной и недвусмысленной.
38. Прокуроры могут предоставлять информацию для средств массовой информации на всех стадиях своей деятельности при надлежащем соблюдении норм права относительно защиты персональных данных, конфиденциальности, достоинства, презумпции невиновности, и этических норм в отношении с другими участниками производства, а также правовых норм, запрещающих либо ограничивающих разглашение определённой информации.
39. В любом случае необходимо соблюдать правовые нормы относительно тайн, защищенных законом, включая тайну следствия.
40. В некоторых государствах - членах может существовать необходимость передачи какой-либо информации через представителя, который не обязательно должен быть прокурором, или же через специальную пресс-службу, а в других государствах - членах информация может передаваться или сообщаться руководителем органа прокуратуры либо прокурорской службы. Сообщения, исходящие от прокурорской службы в целом, могут предупредить риск персонализированной подачи информации о работе и могут свести к минимуму риск личной критики.
41. Прокуроры могут использовать проактивный подход к потребностям средств массовой информации; в случае необходимости, они могут взять на себя инициативу информирования общественности через средства массовой информации относительно общих вопросов, относящихся к правосудию, или исключительно с целью устранения ложной информации, когда она стала частью общественного мнения<sup>127</sup>.
42. Для того, чтобы выполнять свои функции честно, беспристрастно, объективно и эффективно, прокуратура может посчитать необходимым выпустить пресс-релиз, провести брифинг или иным образом представить сведения в средства массовой информации, например, путём проведения пресс-конференций, дачи интервью или/и участие в семинарах и круглых столах. При необходимости, новые информационные технологии могут широко использоваться для надлежащего и своевременного информирования общественности относительно прокурорской работы и иной деятельности по поддержанию

---

<sup>127</sup> См., например, решение по делу ««Сосиете Буиг Телеком» против Франции» (*Société Bouygue Telecom v. France*), № 2324/08, 13 мая 2012 г.

правопорядка в государстве<sup>128</sup>. В связи с этим, прокурорской службе и органам прокуратуры рекомендуется должным образом поддерживать свои интернет-сайты.

43. Прокуратура может, при необходимости, сотрудничать с полицией или другими компетентными органами для подготовки пресс-релиза, брифинга или другого подобного средства подачи информации. Это может содействовать демонстрации координации усилий различных служб, а также недопущению и пресечению распространения ложной информации и отрицательных последствий для общества, которые влекут за собой чрезвычайно тяжкие преступления. Такое сотрудничество должно отражать основные принципы, изложенные в пунктах 22 и 23 Рекомендации Рес (2000) 19.
44. Прокуроры должны воздерживаться от выражения мнения или разглашения информации, если это противоречит основополагающим принципам надлежащей коммуникации. Они всегда должны общаться независимо и объективно, избегая выражения личного мнения и оценочных суждений о людях или событиях.
45. Если какой-либо прокурор подвергается несправедливой критике, он имеет право на исправление оспариваемой информации или на другие средства правовой защиты согласно национальному законодательству. Однако в подобных случаях, а также случаях, когда ложная информация распространяется относительно людей и событий, вовлечённых в юридический процесс, которым он занимается, предпочтительно, чтобы любое ответное действие исходило от руководителя или пресс-секретаря органа прокуратуры, а в важных делах - от генерального прокурора или высшего органа управления прокурорской службой или высшего органа государственной власти. Такое институциональное реагирование минимизирует необходимость использования прокурором своего права на ответ, гарантируемое каждому человеку, а также риск чрезмерной "персонализации" конфликта.
46. Известно, что в некоторых государствах - членах могут существовать правовые и практические препятствия уведомлению лиц, которых затрагивают решения прокуроров, о таких решениях по уголовным делам. Однако прокурорам рекомендуется стремиться к тому, чтобы, в случае необходимости и целесообразности, лица, которых затрагивают их решения по уголовным делам, были уведомлены об этих решениях до сообщения о них средствам массовой информации.

#### IV. РЕКОМЕНДАЦИИ

- i. **Государствам - членам или прокурорским службам следует определить политику, нацеленную на обеспечение доступа средств массовой информации к соответствующей информации, необходимой для лучшего информирования общественности о работе органов прокуратуры. Основополагающие принципы их взаимоотношений со средствами массовой информации могут также быть включены в кодекс этики прокуроров. Прокурорская служба каждого государства - участника решает вопрос о пределах и наилучших способах взаимодействия со средствами массовой информации, принимая во внимание своё положение, законодательство и традиции.**
- ii. **При взаимодействии прокуроров со средствами массовой информации должны соблюдаться следующие принципы: свобода самовыражения и прессы, обязанность соблюдения конфиденциальности, право на информацию, принцип прозрачности, право на уважение частной жизни и достоинства, а также тайна следствия, презумпция невиновности, равноправие сторон, права на защиту и справедливое судебное разбирательство.**
- iii. **Отношения прокуроров со всеми средствами массовой информации должны основываться на взаимном уважении, доверии, ответственности, равенстве в обращении и уважении к судебным решениям.**
- iv. **В своих взаимоотношениях со средствами массовой информации прокуратурам следует рассматривать как реактивный подход, состоящий в предоставлении**

<sup>128</sup> Суд постановил, что пресс-релизы, даже если они опубликованы на интернет-сайте прокуратуры, могут служить цели информирования общественности о направлении обвинительного акта в суд (дело «Шувалов против Эстонии» (*Shuvalov v. Estonia*), № 39820/08 и 14942/09, § 79, 29 мая 2012 г.).

ответов на вопросы средств массовой информации, так и проактивный подход, направленный на инициативное информирование средств массовой информации о правовом событии.

- v. Может быть также рассмотрен вопрос о возложении функций по взаимодействию прокуроров со средствами массовой информации на представителей или прокуроров, специализирующихся на связях с общественностью.
- vi. Прокурорам рекомендуется стремиться к тому, чтобы, в случае необходимости и целесообразности, лица, которых затрагивают их решения по уголовным делам, были уведомлены об этих решениях до сообщения о них средствами массовой информации.
- vii. Если прокурорам предоставлено право непосредственных сношений со средствами массовой информации, то в надлежащих случаях должно осуществляться их обучение в вопросах коммуникации с целью обеспечения качественного информирования. Такое обучение может проводиться при участии соответствующих специалистов и журналистов или при их содействии.
- viii. Сообщения, исходящие от прокурорской службы в целом, могут предупредить риск персонализированной подачи информации о работе и могут свести к минимуму риск личностной критики.
- ix. В дополнение к правовым средствам, которые имеются в распоряжении прокуроров, реагирование на неточную информацию или несправедливую кампанию в прессе против отдельных прокуроров должно предпочтительно исходить от руководителя или представителя органа прокуратуры, а в особо важных делах - от генерального прокурора или высшего органа управления прокурорской службой или высшего органа государственной власти.
- x. Для своевременного информирования общественности о прокурорской деятельности рекомендуется использование новых информационных технологий, в том числе веб-сайтов прокурорских служб и органов прокуратуры.
- xi. В случае необходимости, прокуроры могут сотрудничать с полицией или другими компетентными органами, с целью определения, какая информация должна быть предоставлена средствам массовой информации и в последствии распространена.

**Заключение № 9 (2014)**  
**Консультативного совета европейских прокуроров**  
**для представления Комитету министров Совета Европы**

**«О европейских нормах и принципах, касающихся прокуроров»**

**Настоящее Заключение содержит:**

- Хартию под названием «Римская Хартия»,
- подробную пояснительную записку о принципах, содержащихся в Хартии.

**РИМСКАЯ ХАРТИЯ**

Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП) в ответ на запрос Комитета министров Совета Европы о предоставлении документа, содержащего европейские нормы и принципы, касающиеся прокуроров, пришёл к согласию о нижеследующем:

1. В рамках всех правовых систем государственные прокуроры (далее — прокуроры) вносят свой вклад в обеспечение соблюдения принципа верховенства права, в частности, путём справедливого, беспристрастного и эффективного отправления правосудия по всем делам и на всех этапах производства в пределах своей компетенции.
2. Прокуроры действуют от имени и в интересах общества, обеспечивая соблюдение и защиту прав человека и основных свобод, закреплённых, в частности, в Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКЧП) и в судебной практике Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ).
3. Роль и задачи прокуроров — как в уголовно-правовой сфере, так и вне её — должны определяться законодательством на возможно более высоком уровне и осуществляться при строжайшем уважении демократических принципов и ценностей Совета Европы.
4. Независимость и автономия прокуратуры являются неизбежным и естественным следствием независимости судебной власти. В связи с этим следует поощрять общую тенденцию укрепления независимости и эффективной автономии прокурорской службы.
5. Прокуроры самостоятельно принимают решения и исполняют возложенные на них обязанности без какого-либо внешнего давления или вмешательства в их работу с учётом принципов разделения властей и подотчётности.
6. Прокуроры должны соответствовать самым высоким стандартам в области этики и профессионализма, всегда осуществлять свою деятельность беспристрастно и независимо. Таким образом, они всегда обязаны стремиться сохранить свой имидж независимости и беспристрастности, воздерживаться от участия в политической деятельности, несовместимого с принципом беспристрастности, а также не принимать участия в делах, если их личные интересы или отношения с лицами, заинтересованными в соответствующем деле, могли бы помешать их полной беспристрастности.
7. Прозрачность деятельности прокуроров является существенно важной для современного демократического государства. Необходимо принять на основе международных стандартов кодексы профессиональной этики и нормы профессионального поведения и опубликовать их в открытом доступе.
8. При выполнении своих функций прокуроры обязаны соблюдать следующие принципы: презумпция невиновности, право на справедливое судебное разбирательство, равенство

сторон, разделение властей, независимость судов и обязательность окончательного решения суда. В центре их деятельности должно быть служение обществу, а особое внимание следует уделять положению наиболее уязвимых лиц, в частности, несовершеннолетних и потерпевших.

9. Прокуроры пользуются правом свободного выражения мнения и правом на объединение в ассоциации. При взаимодействии прокуроров со средствами массовой информации должны соблюдаться следующие принципы: презумпция невиновности, право на защиту частной жизни и достоинства, право на информацию и свобода прессы, право на справедливое судебное разбирательство, право на защиту, честность, эффективность и конфиденциальность при проведении следствия, а также принцип прозрачности.
10. Прокуроры не должны пользоваться общим иммунитетом, но имеют право на функциональный иммунитет при добросовестных действиях по выполнению своих обязанностей.
11. Прокуроры и, при необходимости, члены их семей имеют право на защиту со стороны государства при наличии угрозы их личной безопасности в результате выполнения ими своих обязанностей.
12. Приём на работу и профессиональная карьера прокуроров, а также продвижение по службе, перевод на другое место работы, дисциплинарные взыскания и увольнение регулируются законодательством, основываются на прозрачных и объективных критериях и осуществляются на основе беспристрастных процедур, исключая какую-либо дискриминацию и предоставляющих возможность беспристрастного рассмотрения при обжаловании.
13. Необходимой предпосылкой эффективной работы прокурорской службы и доверия населения являются высокий уровень профессионализма и честности прокуроров. Следовательно, прокуроры должны получить надлежащее образование и пройти подготовку в соответствии с их специализацией.
14. Большинство прокурорских служб имеют строгую иерархическую структуру. Отношения между различными уровнями этой иерархии регулируются чёткими, однозначно понимаемыми и сбалансированными положениями. Распределение и перераспределение дел должно производиться на основе принципа беспристрастности.
15. Прокуроры могут принять решение об уголовном преследовании только на основе твёрдых доказательств, если имеются основания считать их подлинными и допустимыми. Прокуроры обязаны отказаться от использования доказательств, если имеются основания считать их полученными незаконными методами, в частности, в результате серьёзного нарушения прав человека. Прокуроры должны стремиться обеспечить применение надлежащих санкций к лицам, ответственным за использование таких методов или совершение иных нарушений закона.
16. Уголовное преследование должно осуществляться твёрдо, но справедливо. Прокуроры содействуют вынесению судьями правосудных решений, а также эффективной и оперативной работе системы правосудия.
17. С целью обеспечения последовательности, обоснованности и справедливости выносимых решений в процессе уголовного преследования и в суде следует принять руководящие принципы, особенно по вопросу о принятии решения о привлечении или отказе в привлечении к уголовной ответственности. Там, где это уместно, и в соответствии с законом прокурорам следует рассматривать, возможность применения мер, альтернативных уголовному преследованию.
18. Прокурорам предоставляются все необходимые и достаточные средства, в том числе возможности использования современных технологий, для эффективного выполнения ими своих задач, которые являются фундаментальными с точки зрения обеспечения верховенства права.
19. В целях скорейшего и эффективного решения своих задач прокурорские службы должны иметь необходимые возможности для оценки своих потребностей, ведения переговоров о своих бюджетах и принятия решений о распределении и использовании выделенных им бюджетных средств при обеспечении надлежащей прозрачности. В тех случаях, когда прокуратура наделена функцией самостоятельного управления своими ресурсами, следует использовать

современные методы такого управления наиболее эффективным и прозрачным образом; при этом сотрудники прокуратуры должны иметь возможность пройти соответствующую подготовку.

20. Взаимовыгодное и честное сотрудничество является важным условием эффективной работы прокурорской службы на национальном и на международном уровнях. Такое сотрудничество осуществляется как между различными органами прокуратуры, так и между прокурорами, работающими в одном органе. Прокуроры должны выполнять международные запросы о содействии в рамках своей юрисдикции с тем же прилежанием, как и при ведении дел на национальном уровне, и должны иметь необходимые возможности, включая прохождение подготовки, для развития и поддержания настоящего эффективного международного правового сотрудничества.

*Одобрена КСЕП в Риме 17 декабря 2014 г.*

## ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

### Введение

1. Рекомендация Rec(2000)19 Комитета министров Совета Европы о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия остаётся важнейшим ориентиром и спустя 14 лет после её принятия. В то же время в период, прошедший с 2000 года, на европейском уровне были отмечены новые важнейшие аспекты деятельности прокуроров, и была подчёркнута необходимость дальнейшего развития положений этой Рекомендации и обобщения принципов работы.
2. В связи с этим Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), учреждённый Комитетом министров в 2005 году, пожелал выявить наиболее существенные тенденции изменения статуса, задач и деятельности прокуратуры. В данном контексте Комитет министров в январе 2014 г.<sup>129</sup>, поручил КСЕП принять руководящий документ о действующих в Европе нормах и принципах в отношении прокуроров. При выполнении этого поручения КСЕП руководствовался документами, список которых представлен в приложении к данной записке.
3. Правовые системы государств - членов характеризуются большим разнообразием, особенно в части функций и задач прокуроров. Тем не менее в отношении них всегда действует обязательство соблюдения прав человека и основных свобод, определённых в Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) и в судебной практике Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ).
4. Настоящий документ предназначен для государственных институтов и органов судебной, исполнительной и законодательной власти, а также для специалистов - практиков и исследователей.

### 1. Определение прокурора

5. Государственные прокуроры (далее - прокуроры) являются представителями государственной власти, которые от имени общества и в публичных интересах обеспечивают применение права там, где нарушение закона влечёт за собой уголовное наказание, принимая во внимание как права индивида, так и необходимую эффективность системы уголовного правосудия<sup>130</sup>. Миссия прокуроров также может включать полномочия вне уголовно-правовой сферы, если это предусмотрено национальным законодательством<sup>131</sup>.

### 2. Роль прокуроров

6. Во всех случаях и на всех этапах юридических процедур прокуроры вносят вклад в обеспечение соблюдения принципа верховенства права и общественного порядка за счёт справедливого, беспристрастного и эффективного отправления правосудия<sup>132</sup>.
7. Важнейшим условием для реализации этой миссии является обеспечение независимости и фактической автономии прокуроров, а также наличие необходимых гарантий и средств защиты. Прокуроры обязаны действовать честно, беспристрастно и объективно. Действуя в уголовно-правовой сфере, прокуроры обязаны учитывать, что любой судебный процесс, даже заканчивающийся оправданием и освобождением обвиняемого, имеет самые серьёзные последствия для его личности. Прокуроры должны стремиться обеспечить оперативность и эффективность работы системы правосудия, содействовать судам в вынесении справедливых и обоснованных решений<sup>133</sup>.

<sup>129</sup> 1189-е заседание на уровне заместителей министров, 22 января 2014 г.

<sup>130</sup> См.: Рекомендация Rec(2000)19 Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, 6 октября 2000 г., пункт 1.

<sup>131</sup> См.: Рекомендация Rec(2012)11 Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры вне системы уголовного правосудия, 19 сентября 2012 г., пункт 2.

<sup>132</sup> Постановление по делу «Каясу против Турции» (*Kayasu v. Turkey*), № 64119/00 и 76292/01, 13 февраля 2009 г., § 91.

<sup>133</sup> См.: Рекомендация Rec(2000)19 Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, 6 октября 2000 г., пункт 24; Материалы 6-ого заседания Конференции генеральных прокуроров стран Европы, Европейские принципы этики и поведения прокуроров — «Будапештские принципы», 31 мая 2005 г., пункт III; Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 4 (2009) «О взаимоотношениях судей и прокуроров в демократическом обществе», 8 декабря 2009 г., Бордоская декларация, пояснительная записка, пункт 11; Венецианская комиссия, «Доклад о европейских стандартах в

8. Система, в рамках которой и прокурор, и судья действуют, руководствуясь самыми высокими стандартами честности и беспристрастности, обеспечивает более эффективную защиту прав человека по сравнению с системой, где такие функции возлагаются только на судью<sup>134</sup>.

## 2.1 Функции в уголовном судопроизводстве

9. Прокурорам принадлежит важнейшая роль в обеспечении верховенства права и надлежащего функционирования системы уголовного правосудия.
10. Прокуроры принимают решение о привлечении или не привлечении к уголовной ответственности, выступают обвинителями в независимом беспристрастном суде, назначенном в соответствии с законодательством, и принимают решение о подаче апелляции в отношении решений такого суда.
11. В некоторых системах уголовного правосудия прокуроры наделены также и другими функциями: они могут принимать участие в разработке и реализации государственной политики по борьбе с преступностью (адаптируя ее там, где это уместно, к региональным и местным особенностям); могут проводить, руководить и осуществлять надзор в отношении следственных действий; обеспечивать эффективную помощь потерпевшим; принимать решения о применении мер, альтернативных привлечению к уголовной ответственности; осуществлять надзор за исполнением решений суда<sup>135</sup>.

### 2.1.1 Принципы осуществления прокурорской деятельности

12. В некоторых государствах - членах правовая система предусматривает «принцип законности» в качестве основы для прокурорской деятельности. В других странах правовые системы называют в качестве основных «дискреционный принцип» или «принцип возможности».
13. Чтобы обеспечить последовательность и справедливость решений, принятых на основе «дискреционного принципа» в процессе прокурорской деятельности и в судах, следует принять четкие руководящие принципы, особенно по вопросу о принятии решения о привлечении или отказе в привлечении к уголовной ответственности<sup>136</sup>. Даже в тех случаях, когда система не предусматривает принятие решений прокурорами на основе «дискреционного принципа», их решения все равно должны определяться руководящими принципами.
14. Прокуроры обеспечивают проведение всех необходимых проверок и следственных действий до принятия решения об уголовном преследовании. Решение о привлечении к уголовной ответственности принимается только на основе твердых доказательств, если имеются основания считать их подлинными и допустимыми. Уголовное преследование должно осуществляться твердо, но справедливо, и при этом не выходить за пределы того, что подтверждается доказательствами<sup>137</sup>.
15. В том случае, когда в сферу компетенции прокуроров входит участие в расследовании преступлений или надзор за осуществляющими расследование органами полиции или иными следственными органами, прокуроры должны действовать объективно, беспристрастно и

---

*отношении независимости судебной системы: часть II — прокурорская служба», CDL-AD(2010)040, 3 января 2011 г., пункт 16.*

<sup>134</sup> Венецианская комиссия, «Доклад о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: часть II — прокурорская служба», CDL-AD(2010)040, 3 января 2011 г., пункт 19.

<sup>135</sup> См.: Рекомендация Rec(2000)19 Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, 6 октября 2000 г., пункт 3; Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, принятые Восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, Куба, 27 августа — 7 сентября 1990 г., пункт 11.

<sup>136</sup> См.: Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, принятые Восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, Куба, 27 августа — 7 сентября 1990 г., пункт 17.

<sup>137</sup> См.: 6-е заседание Конференции генеральных прокуроров стран Европы, Европейские принципы этики и поведения прокуроров — «Будапештские принципы», 31 мая 2005 г., CPGE(2005)05, пункт III; Международная ассоциация прокуроров, Стандарты профессиональной ответственности и Заявление об основных обязанностях и правах прокуроров, 23 апреля 1999 г., пункт 4.2; Рекомендация Rec(2000)19 Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, 6 октября 2000 г., пункт 27.

профессионально и стремиться к обеспечению соблюдения следственные органами прав человека и основных свобод<sup>138</sup>.

16. Прокурорам также следует учитывать интересы свидетелей и в пределах своей компетенции принимать или способствовать применению всех необходимых мер по защите их жизни, безопасности и частной жизни.
17. Прокуроры обязаны учитывать мнение и опасения потерпевших в тех случаях, когда затронуты их личные интересы, должны обеспечить информирование потерпевших об их правах и ходе производства по соответствующим делам<sup>139</sup>.
18. Прокуроры должны взвешенно подходить к принятию решений о привлечении или не привлечении к уголовной ответственности, соблюдать права потерпевших, свидетелей и подозреваемых, предоставляя возможность требовать пересмотра всем лицам, которых затрагивают решения прокурора<sup>140</sup>.
19. Прокурорам следует соблюдать принцип равенства сторон в отношении обвинения и защиты, презумпцию невиновности, право на справедливое судебное разбирательство, независимость суда, принцип разделения властей и обязательность окончательного решения суда.
20. Прокурор обязан представить суду все заслуживающие доверие доказательства, а также раскрыть их для обвиняемых. Могут быть случаи, когда уголовное преследование должно быть прекращено<sup>141</sup>.
21. Прокуроры обязаны отказаться от использования доказательств, если имеются основания считать их полученными незаконными методами, в частности, в результате серьёзного нарушения прав человека. Они должны стремиться обеспечить применение надлежащих санкций к лицам, ответственным за использование таких методов или совершение иных нарушений закона<sup>142</sup>. В некоторых системах нарушения прав человека при получении доказательств, даже не считающегося серьёзным, достаточно для того, чтобы отказаться в принятии такого доказательства.

## 2.2 Функции прокуроров вне уголовно-правовой сферы

22. Во многих государствах прокуроры наделены полномочиями вне уголовно-правовой сферы, т.е., среди прочего, выполняют определённые задачи в сфере семейного, трудового, административного и избирательного права, в области охраны окружающей среды, защиты социальных прав и прав особо уязвимых групп населения (таких, как несовершеннолетние, инвалиды или люди с очень низким уровнем дохода)<sup>143</sup>.

<sup>138</sup> Международная ассоциация прокуроров, Стандарты профессиональной ответственности и Заявление об основных обязанностях и правах прокуроров, 23 апреля 1999 г., пункт 4.2.

<sup>139</sup> См.: Рекомендация Rec(2000)19 Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, 6 октября 2000 г., пункты 32 и 33; Международная ассоциация прокуроров, Стандарты профессиональной ответственности и Заявление об основных обязанностях и правах прокуроров, 23 апреля 1999 г., пункт 4.3; 6-е заседание Конференции генеральных прокуроров стран Европы, Европейские принципы этики и поведения прокуроров — «Будапештские принципы», 31 мая 2005 г., CPGE(2005)05, пункт III; Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, принятые Восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, Куба, 27 августа — 7 сентября 1990 г., пункт 13; Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 4 (2009) «О взаимоотношениях судей и прокуроров в демократическом обществе», 8 декабря 2009 г., пояснительная записка, пункт 12.

<sup>140</sup> Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 4(2009) «О взаимоотношениях судей и прокуроров в демократическом обществе», 8 декабря 2009 г., пункты 53 и 54. См. также: Международная ассоциация прокуроров, Стандарты профессиональной ответственности и Заявление об основных обязанностях и правах прокуроров, 23 апреля 1999 г., пункт 2.1; Рекомендация Rec(2000)19 Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, 6 октября 2000 г., пункт 34.

<sup>141</sup> Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 4(2009) «О взаимоотношениях судей и прокуроров в демократическом обществе», 8 декабря 2009 г., пункт 55. См. также: Венецианская комиссия, «Доклад о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: часть II — прокурорская служба», CDL-AD(2010)040, 3 января 2011 г., пункт 15.

<sup>142</sup> Международная ассоциация прокуроров, Стандарты профессиональной ответственности и Заявление об основных обязанностях и правах прокуроров, 23 апреля 1999 г., пункт 4.3.

<sup>143</sup> Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 3(2008) «О роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы», 21 октября 2008 г., пункты 16 и 19. См. также: Консультативный совет европейских

23. Там, где прокуроры наделены такими компетенциями, их миссия заключается в том, чтобы представлять общие или публичные интересы, защищать права человека и основные свободы, а также обеспечивать поддержание верховенства права<sup>144</sup>. Они также должны безусловно уважать демократические принципы и ценности Совета Европы.
24. Прокуроры реализуют эти компетенции при выполнении следующих условий:
- соблюдение принципа разделения властей;
  - уважение независимости судов и их роли в защите прав человека, принципов равенства сторон и их процессуальных полномочий и недопущение какой-либо дискриминации;
  - компетенции должны возможно более детально регулироваться законом, быть ограничены и чётко определены, соответствовать опубликованным принципам с целью избежать какой-либо неоднозначности<sup>145</sup>;
  - отсутствие какого-либо неправомерного вмешательства в деятельность прокуроров;
  - уважение права любого физического или юридического лица на возбуждение судебного иска или выступать ответчиком с целью защиты своих интересов в независимом и беспристрастном суде, включая те дела, по которым прокурор является или намеревается стать одной из сторон<sup>146</sup>;
  - недопущение нарушения принципа обязательности окончательных решений суда (*res judicata*) с некоторыми исключениями, установленными в рамках международных обязательств, включая судебную практику ЕСПЧ;
  - чёткая регламентация в законе возможности для физических и юридических лиц, участвующих в рассмотрении дела, обжаловать действия прокуроров;
  - обеспечение права физических и юридических лиц, участвующих или заинтересованных в гражданских делах, обжаловать действия или бездействие прокуроров.
25. Любые действия прокуроров, затрагивающие права человека и основные свободы, должны находиться под контролем судов соответствующей компетенции<sup>147</sup>.
26. Там, где прокуроры наделены полномочиями подвергать сомнению решения судов или органов государственной администрации, они должны реализовывать эти полномочия путём подачи апелляции или требования о пересмотре принятого решения. Если в частном судебном споре между сторонами необходимы защита или представление публичных интересов, право окончательного решения принадлежит суду<sup>148</sup>.
27. Прокурор, принимающий участие в судебном разбирательстве вне уголовно-правовой сферы, должен в соответствии с национальным законодательством, в частности:

---

прокуроров (КСЕП), Заключение № 4(2009) «О взаимоотношениях судей и прокуроров в демократическом обществе», 8 декабря 2009 г., пояснительная записка, пункт 64; постановления по делу «Королев против России» (*Korolev v. Russia*) (№ 2), № 5447/03, 4 октября 2010 г., §§ 33–34; делу «Бацанина против России» (*Batsanina v. Russia*), № 3932/02, 14 сентября 2009 г., § 27; делу «Менчинская против России» (*Menchinskaya v. Russia*), № 42454/02, 15 апреля 2009 г., § 35.

<sup>144</sup> Рекомендация CM/Rec(2012)11 Комитета министров государствам-членам о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия, 19 сентября 2012 г., пункт 2.

<sup>145</sup> См.: Рекомендация CM/Rec(2012)11 Комитета министров государствам-членам о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия, 19 сентября 2012 г., пункты 3 и 11 и Рекомендация CM/Rec(2012)11 Комитета министров государствам-членам о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия, 19 сентября 2012 г., пункт 9.

<sup>146</sup> Рекомендация CM/Rec(2012)11 Комитета министров государствам-членам о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия, 19 сентября 2012 г., пункт 10.

<sup>147</sup> Венецианская комиссия, «Доклад о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: часть II — прокурорская служба», CDL-AD(2010)040, 3 января 2011 г., пункт 73.

<sup>148</sup> Венецианская комиссия, «Доклад о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: часть II — прокурорская служба», CDL-AD(2010)040, 3 января 2011 г., пункт 77.

- иметь равные права и обязанности перед другими сторонами разбирательства;
- не скрывать доказательства, имеющие отношение к предмету разбирательства;
- не участвовать в совещаниях суда и не давать повода для того, чтобы складывалось впечатление о таком его участии;
- в случае, если он наделён правом обжаловать решение суда, иметь равные с другими сторонами права и не подменять их права на обжалование;
- осуществлять свои полномочия независимым и прозрачным образом и в полном соответствии с принципом верховенства закона;
- предпринимать правовые действия против юридического лица, если имеются разумные и объективные основания полагать, что такое лицо нарушило свои правовые обязательства, включая те, которые вытекают из применения международных договоров по правам человека.

Решения, принимаемые прокурорами вне уголовно-правовой сферы, всегда должны подкрепляться аргументами, открытыми для лиц, участвующих или заинтересованных в деле.

### 2.3 Альтернативы привлечению к уголовной ответственности и наказаниям

28. Там, где это уместно, и в соответствии с законодательством прокуроры должны рассматривать вопрос о применении мер, альтернативных уголовному преследованию<sup>149</sup>. При этом необходимо в полной мере учитывать права и законные интересы подозреваемых и потерпевших и предлагать возможности посредничества и примирения сторон<sup>150</sup>. Особое внимание должно быть уделено характеру и степени тяжести правонарушения, интересам защиты общества, а также личности и обстоятельствам жизни правонарушителя.
29. С целью содействия справедливой, последовательной и эффективной работе прокуроров соответствующим государственным органам рекомендуется принять чёткие правила, руководящие принципы и критерии эффективного и справедливого осуществления государственной политики в вопросах применения мер, альтернативных уголовному преследованию.
30. Альтернативные меры никогда не должны использоваться с целью обойти принцип справедливого правосудия путем их применения к лицу, которое невиновно или против которого обвинение не может быть выдвинуто в силу процессуальных препятствий — таких, как сроки давности привлечения к ответственности или наличие сомнений в отношении установления ответственности правонарушителя или размера ущерба, причинённого нарушением.
31. Учитывая возможные вредные последствия от участия в уголовном или ином судебном процессе для будущего развития несовершеннолетних, прокурорам следует в максимально возможной степени и в соответствии с законом стремиться применять к несовершеннолетним нарушителям мер, альтернативных уголовному преследованию, если такие меры представляют собой должную реакцию на правонарушение в рамках действующей правовой системы, учитывая при этом интересы потерпевшего и общества в целом и обеспечивая их соответствие целям системы правосудия для несовершеннолетних<sup>151</sup>.

<sup>149</sup> См.: Заключение КСЕП № 2(2008); постановление по делу «Нацвлишвили и Тогонидзе против Грузии» (*Natsvlishvili and Togonidze v. Georgia*), № 9043/05, 29 апреля 2014 г., §§ 90–91.

<sup>150</sup> См.: Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, принятые Восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, Куба, 27 августа–7 сентября 1990 г., пункт 18.

<sup>151</sup> Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 5 (2010) «О роли прокуратуры при осуществлении правосудия в отношении несовершеннолетних» — «Ереванская декларация», 20 октября 2010 г., пункт 26.

32. Прокуроры должны предпринимать все усилия с тем, чтобы привлекать к уголовной ответственности несовершеннолетних только в случаях, когда это необходимо<sup>152</sup>.

### **3. Статус прокуроров и применяемые к ним меры защиты при исполнении ими своих функций**

#### **3.1 Независимость прокуроров**

33. Независимость прокуроров — важнейший фактор для обеспечения верховенства права. Она должна быть гарантирована законодательно на возможно более высоком уровне, таким же образом, как независимость судей. В странах, где прокуратура является независимой от правительства, государству следует предпринять все меры для того, чтобы характер и объем такой независимости были определены законодательно<sup>153</sup>. В тех странах, где прокуратура является частью правительства или подчиняется ему либо имеет иной статус, отличный от описанного выше, государство должно обеспечить, чтобы характер и объем полномочий прокуроров также был определен законодательно, и чтобы правительство осуществляло свои полномочия в отношении прокуроров прозрачным образом и в соответствии с международными договорами, национальным законодательством и общими принципами права<sup>154</sup>.
34. Европейский суд по правам человека (далее – Суд) считает необходимым подчеркнуть, что «в демократическом обществе и суды, и органы следствия должны быть свободными от всякого политического давления»<sup>155</sup>. Из этого следует, что прокуроры должны быть самостоятельными в принятии решений и, сотрудничая при этом с другими институтами, должны исполнять возложенные на них обязанности вне какого-либо внешнего давления или вмешательства со стороны органов исполнительной власти или парламента, учитывая при этом принципы разделения и подотчётности властей<sup>156</sup>. Суд также обращался к вопросу о независимости прокуроров в контексте «общих средств защиты - таких, как гарантии функциональной независимости прокуроров в рамках иерархической системы и судебный контроль за действиями прокуратуры»<sup>157</sup>.
35. Независимость прокуроров не является прерогативой или привилегией, дарованной в интересах прокуроров, но гарантией, установленной в интересах справедливого, беспристрастного и эффективного правосудия, которое защищает интересы как общества, так и заинтересованных лиц.
36. Государства обязаны обеспечить возможность исполнения прокурорами своих функций без запугивания, помех, враждебных актов, неправомерного вмешательства или риска необоснованного привлечения к гражданской, уголовной или иной ответственности<sup>158</sup>.
37. Прокуроры в любом случае должны иметь возможность беспрепятственно привлекать к уголовной ответственности должностных лиц за совершенные ими преступления, в частности, коррупционные действия, неправомерное использование властных полномочий и серьёзные нарушения прав человека<sup>159</sup>.

<sup>152</sup> См. Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, принятые Восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, Куба, 27 августа–7 сентября 1990 г., пункт 19.

<sup>153</sup> См.: Рекомендация Rec(2000)19 Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, 6 октября 2000 г., пункт 14.

<sup>154</sup> См.: Рекомендация Rec(2000)19 Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, 6 октября 2000 г., пункты 13 а и b. О средствах защиты также см. подпункты (с - f).

<sup>155</sup> Постановление по делу «Гуджа против Молдовы» (*Guja v. Moldova*) (Большая палата), № 14277/04, § 86.

<sup>156</sup> Постановления по делу «Колевы против Болгарии» (*Kolevi v. Bulgaria*), № 1108/02, 5 февраля 2010 г., §§ 148–149; делу «Василеску против Румынии» (*Vasilescu v. Romania*), № 53/1997/837/1043, 22 мая 1998 г., §§ 40–41; делу «Пантя против Румынии» (*Pantea v. Romania*), № 33343/96, 3 сентября 2003 г., § 238; делу «Мулен против Франции» (*Moulin v. France*), № 37104/06, 23 февраля 2011 г., § 57.

<sup>157</sup> Постановление по делу «Колевы против Болгарии» (*Kolevi v. Bulgaria*), № 1108/02, 5 февраля 2010 г., § 142.

<sup>158</sup> См. Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, принятые Восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, Куба, 27 августа–7 сентября 1990 г., пункт 4.

<sup>159</sup> См. Рекомендацию Rec(2000)19 Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, 6 октября 2000 г., пункт 16.

38. Прокуроры должны быть независимы не только от исполнительной и законодательной власти, но и от других лиц и институтов, включая те, которые действуют в сфере экономики, финансов и средств массовой информации.
39. Прокуроры также независимы в процессе своего сотрудничества с правоохранительными органами, судами и другими органами.

### **3.2 Иерархия**

40. Иерархическая структура является распространённой в большинстве прокурорских служб, что объясняется характером выполняемых ими задач. Отношения между различными уровнями иерархии должны регулироваться чёткими, однозначными и хорошо сбалансированными правилами, а также надлежащей системой сдержек и противовесов.
41. В государстве, основанном на принципе верховенства права, при наличии иерархической структуры прокурорской службы, эффективность деятельности прокуроров тесно связана с прозрачностью полномочий, подчинённости и ответственности.
42. Очень важно создавать соответствующие гарантии невмешательства в деятельность прокуроров. Невмешательство означает, что в своих действиях, особенно в ходе судебного разбирательства, прокуроры свободны от внешнего давления, а также от ненадлежащего или неправомерного воздействия в рамках прокурорской службы<sup>160</sup>. При иерархической системе вышестоящий прокурор должен иметь возможность осуществлять контроль над деятельностью органа прокуратуры, при наличии надлежащих гарантий прав каждого прокурора.

#### **3.2.1 Распределение и перераспределение дел**

43. Организация работы и внутреннее функционирование прокуратуры, в частности, распределение и перераспределение дел, должны отвечать требованию беспристрастности в отношении структуры, обязанностей и компетенции в области принятия решений в рамках прокурорской службы.
44. Распределение и перераспределение дел должно регулироваться прозрачно в соответствии с существующей иерархической или неиерархической структурой прокурорской службы.

#### **3.2.2 Указания**

45. Решения общего характера по реализации государственной политики по борьбе с преступностью должны быть прозрачными в целях обеспечения справедливых, последовательных и эффективных действий прокуроров.
46. Инструкции общего характера должны быть оформлены письменно, и, по возможности, быть опубликованы, либо их прозрачность должна быть обеспечена иным способом. Такие указания должны строго соответствовать принципам справедливости и законности<sup>161</sup>.
47. Указания представителей исполнительной власти или более высокого иерархического уровня по конкретным делам являются неприемлемыми в некоторых правовых системах. В прокурорских системах усиливается тенденция к независимости, что приветствуется КСЭП, однако общих стандартов в этом отношении не существует. Там, где законодательство все ещё допускает такие указания, они должны быть в письменной форме, ограничиваться и регулироваться законом.
48. Любое публичное должностное лицо, которое считает, что от него требуют совершения незаконных, ненадлежащих или неэтичных действий, должно реагировать на это в соответствии с законом<sup>162</sup>.

<sup>160</sup> Венецианская комиссия, «Доклад о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: часть II — прокурорская служба», CDL-AD(2010)040, 3 января 2011 г., пункты 31 и 32.

<sup>161</sup> См.: Рекомендация Rec(2000)19 Комитета министров государствам - членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, 6 октября 2000 г., пояснительная записка (пункт 13).

<sup>162</sup> Рекомендация № R(2000)10 Комитета министров государствам-членам о кодексе поведения публичных должностных лиц, 11 мая 2000 г., пункт 12 (1).

49. Прокурор имеет право требовать, чтобы выдаваемые ему указания были оформлены письменно. В тех случаях, когда прокурор считает указание незаконным или противоречащим его совести, должна существовать надлежащая внутренняя процедура, в результате применения которой он может быть заменён<sup>163</sup>.
50. Следует сознавать, что эти гарантии устанавливаются в интересах, как отдельных прокуроров, так и общества в целом<sup>164</sup>.

### 3.3 Назначение и карьера

#### 3.3.1 Общие принципы

51. Государствам-членам следует принять меры для обеспечения того, чтобы:
- a. приём на службу, продвижение по службе и перевод прокуроров на другие должности осуществлялись в соответствии со справедливыми и беспристрастными процедурами, исключающими дискриминацию по каким-либо основаниям, включая такие, как пол, расовая принадлежность, цвет кожи, язык, религиозная принадлежность, политические или иные взгляды, национальное или социальное происхождение, принадлежность к национальному меньшинству, имущественный статус, рождение или иной статус;
  - b. решения, касающиеся карьеры прокуроров, их профессиональной оценки, продвижения по службе и перевода на службу в другую местность, принимались на основе прозрачных и объективных критериев — таких, как профессиональная компетентность и опыт; органы, отвечающие за приём прокуроров на службу, формировались с учётом компетентности и опыта и выполняли свои функции беспристрастно и на основе объективных критериев;
  - c. перевод прокуроров на службу в другую местность исходил из потребностей прокурорской службы<sup>165</sup>.
52. Назначение и увольнение прокуроров должно регулироваться законодательством на возможно более высоком уровне и осуществляться в соответствии с чёткими и понятными процедурами.
53. Близость и взаимодополняемость функций судей и прокуроров обуславливают сходство требований и гарантий их статуса и условий службы, в частности — в отношении приёма на службу, обучения, карьерного роста, заработной платы, дисциплины и перемещений по службе (которые выполняются только в соответствии с законом или с их согласия)<sup>166</sup>. В связи с этим необходимо предусмотреть регулирование надлежащего срока их пребывания на службе, и соответствующих условий продвижения по службе, применения дисциплинарных санкций и увольнения<sup>167</sup>.
54. Стремление к беспристрастности, которая должна в различных формах определять содержание процесса приёма на службу и карьеры прокуроров, может привести к внедрению конкурсной системы для вступающих в профессию и учреждению высших советов для судебной власти в целом или только для прокурорской службы<sup>168</sup>.
55. Порядок назначения и увольнения генерального прокурора имеет важное значение в системе мер по обеспечению правильного функционирования прокурорской службы<sup>169</sup>.

<sup>163</sup> Рекомендация Rec(2000)19 Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, 6 октября 2000 г., пункт 10.

<sup>164</sup> Рекомендация Rec(2000)19 Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, 6 октября 2000 г., пояснительная записка (пункт 10).

<sup>165</sup> Рекомендация Rec(2000)19 Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, 6 октября 2000 г., пункты 5 (a), (b) и (c).

<sup>166</sup> См.: Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 4 (2009) «О взаимоотношениях судей и прокуроров в демократическом обществе», 8 декабря 2009 г., Бордоская декларация, пояснительная записка, пункт 37.

<sup>167</sup> См.: Венецианская комиссия, «Доклад о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: часть II — прокурорская служба», CDL-AD(2010)040, 3 января 2011 г., пункт 18.

<sup>168</sup> Рекомендация Rec(2000)19 Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, 6 октября 2000 г., пункты 5 (a), (b) и (c).

<sup>169</sup> Венецианская комиссия, «Доклад о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: часть II — прокурорская служба», CDL-AD(2010)040, 3 января 2011 г., пункты 34–35.

56. Если правительство каким-либо образом контролирует назначение генерального прокурора, важно, чтобы процесс выбора этого должностного лица обеспечивал доверие и уважение общества в целом, а также членов судебной и прокурорских систем правосудия, представителей юридических профессий. Генеральный прокурор должен назначаться на достаточно длительный или постоянный срок в целях обеспечения стабильности его мандата и независимости от политических изменений<sup>170</sup>.

### 3.3.2 Обучение

57. Наивысший уровень профессионализма и неподкупность являются необходимой предпосылкой эффективной деятельности прокурорской службы и доверия к ней в обществе. Следовательно, прокуроры должны иметь соответствующее образование и подготовку, отвечающую их специализации<sup>171</sup>.
58. Имеющиеся в Европе различные правовые системы предоставляют судьям и прокурорам разнообразные модели обучения, а процесс подготовки таких специалистов возлагается на специальные органы. В любом случае важно обеспечить автономность институтов, отвечающих за организацию такого обучения, поскольку она является гарантией культурного плюрализма и независимости<sup>172</sup>.
59. Профессиональная подготовка должна быть организована на принципах беспристрастности и регулярности, и её эффективность должна объективно оцениваться. Там, где это уместно, совместное обучение судей, прокуроров и адвокатов по представляющим общий интерес темам может внести важный вклад в повышение качества правосудия<sup>173</sup>.
60. К профессиональной подготовке следует также привлекать административный персонал, должностных лиц и сотрудников правоохранительных органов.
61. Подготовка, включая обучение вопросам управления<sup>174</sup>, является как правом, так и обязанностью прокуроров — как до начала исполнения ими своих обязанностей, так и далее на постоянной основе.
62. Прокуроры должны иметь возможность получать специальную подготовку с целью исполнения своих обязанностей на должном уровне — как в уголовно-правовой сфере, так и вне её<sup>175</sup>, включая обучение методам управления бюджетными ресурсами<sup>176</sup> и в сфере коммуникаций<sup>177</sup>.
63. Государствам, таким образом, следует предпринять все необходимые меры для обеспечения соответствующего обучения и профессиональной подготовки прокуроров — как до, так и после их назначения. В частности, прокуроры должны знать:

<sup>170</sup> Венецианская комиссия, «Доклад о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: часть II — прокурорская служба», CDL-AD(2010)040, 3 января 2011 г., пункт 37; Совет ООН по правам человека, «Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов Габриэлы Кнауль», A/HRC/20/19, 7 июня 2012 г., пункт 65.

<sup>171</sup> Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 4 (2009) «О взаимоотношениях судей и прокуроров в демократическом обществе», 8 декабря 2009 г., Бордосская декларация, пояснительная записка, пункт 43.

<sup>172</sup> Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 4 (2009) «О взаимоотношениях судей и прокуроров в демократическом обществе», 8 декабря 2009 г., Бордосская декларация, пояснительная записка, пункт 46.

<sup>173</sup> Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 4 (2009) «О взаимоотношениях судей и прокуроров в демократическом обществе», 8 декабря 2009 г., Бордосская декларация, пояснительная записка, пункт 10.

<sup>174</sup> Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 4 (2009) «О взаимоотношениях судей и прокуроров в демократическом обществе», 8 декабря 2009 г., Бордосская декларация, пояснительная записка, пункт 10.

<sup>175</sup> См.: Рекомендация CM/Rec(2012)11 Комитета министров государствам-членам о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия, 19 сентября 2012 г., пункт 8.

<sup>176</sup> Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 4 (2009) «О взаимоотношениях судей и прокуроров в демократическом обществе», 8 декабря 2009 г., Бордосская декларация, пункт 10 и Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 7 (2012) «Об управлении ресурсами прокурорской службы», 11 декабря 2012 г., пункт 17.

<sup>177</sup> Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 8 (2013) «Об отношениях между прокурорами и средствами массовой информации», 9 октября 2013 г., рекомендация VII.

- a. принципы и этические основы деятельности прокуратуры;
  - b. конституционные и другие средства правовой защиты участников юридических процессов;
  - c. права человека и основные свободы, закреплённые в Конвенции о защите прав человека и основных свобод (особенно, статьи 5 и 6) и судебную практику Европейского суда по правам человека;
  - d. принципы и практику организации работы, управления и работы с кадрами;
  - e. механизмы и документы, которые могут способствовать эффективности и
  - f. последовательности прокурорской деятельности<sup>178</sup>.
64. Новые криминальные Вызовы, а также возрастающая сложность некоторых видов преступлений обусловлены быстрым развитием новых технологий, глобализацией, расширением международной торговли и обмена данными. Для противостояния этим новым явлениям также требуется специальная подготовка прокуроров<sup>179</sup>.

### 3.3.3 Оценка профессионального уровня

- 65. Оценка деятельности прокуроров должна проводиться регулярно, на разумных основаниях, на основе адекватных, объективных и заранее установленных критериев и в рамках соответствующей справедливой процедуры.
- 66. Прокуроры должны иметь доступ к результатам проверки их профессионального уровня и вправе представлять свои комментарии и, при необходимости, прибегать к средствам правовой защиты.
- 67. Продвижение прокуроров по службе должно быть основано на объективных факторах — в частности, уровне профессиональной квалификации, способностях, честности и опыте, а решения должны приниматься в соответствии с независимыми и беспристрастными процедурами<sup>180</sup>.

### 3.3.4 Переводы по службе

- 68. Перевод прокурора в другой орган прокуратуры без его согласия может быть средством оказания неправомерного давления на него.
- 69. При переводе или прикомандировании прокурора (внутреннем или внешнем) без его согласия потенциальные риски должны быть уравновешены мерами правовой защиты, гарантированными законодательством (например, когда перевод является замаскированным дисциплинарным взысканием).
- 70. Возможность перевода прокурора без его согласия должна регулироваться законодательством и обуславливаться исключительными обстоятельствами, например, существенной потребностью прокуратуры (выравнивание рабочей нагрузки и т. п.), либо принятием мер дисциплинарного воздействия в особо серьёзных случаях. При этом должны учитываться взгляды, стремления и специализация прокурора и его семейная ситуация<sup>181</sup>.
- 71. Прокурор в таких случаях должен иметь возможность обжалования решения в независимый орган.

<sup>178</sup> Рекомендация Rec(2000)19 Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия», 6 октября 2000 г., пункт 7.

<sup>179</sup> Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 7 (2012) «Об управлении ресурсами прокурорской службы», 11 декабря 2012 г., пункт 19.

<sup>180</sup> См.: Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, принятые Восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, Куба, 27 августа – 7 сентября 1990 г., пункт 7.

<sup>181</sup> Совет ООН по правам человека, «Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов Габриэлы Кнауль», A/HRC/20/19, 7 июня 2012 г., пункты 68 и 69.

### 3.3.5 Увольнение

72. С учётом важной роли и функций прокуроров их увольнение должно регулироваться строгими требованиями, которые не должны препятствовать независимому и беспристрастному исполнению прокурорами своих обязанностей<sup>182</sup>. При этом должны применяться все гарантии, предоставляемые в связи с мерами дисциплинарного воздействия.
73. Независимость прокуроров является их защитой от произвольного или политически мотивированного увольнения. Это особенно актуально для генеральных прокуроров, условия досрочного увольнения которых должны быть предусмотрены законом<sup>183</sup>.

## 3.4 Условия прокурорской службы

### 3.4.1 Общие принципы

74. Прокурорам должны быть предоставлены необходимые и достаточные средства для выполнения своих функций и обязанностей, что является фундаментальным с точки зрения обеспечения соблюдения принципа верховенства права<sup>184</sup>.
75. Государствам следует предпринять необходимые меры для того, чтобы прокуроры имели достойные условия службы, в том числе в отношении вознаграждения, срока службы и пенсионного обеспечения, которые бы соответствовали бы важнейшей роли прокуроров, и возраста выхода на пенсию<sup>185</sup>.
76. Условия службы должны отражать её существенность и связанные с ней достоинство и уважение<sup>186</sup>. Адекватное вознаграждение прокуроров также вытекает из признания значимости их миссии и роли, а также может снизить риск коррупции<sup>187</sup>. Там, где существуют премии, их выплата должна быть основана на абсолютно объективных и прозрачных критериях.

### 3.4.2 Несовместимость и конфликт интересов

77. Прокуроры должны неизменно соответствовать самым высоким этическим и профессиональным стандартам. В частности, им не следует принимать участие в делах, если их личные интересы или отношения с лицами, заинтересованными в деле, могли бы воспрепятствовать их абсолютной беспристрастности<sup>188</sup>. Прокуроры не должны участвовать в какой-либо деятельности или сделках, либо принимать на себя какую-либо должность или работу, оплачиваемую или неоплачиваемую, являющуюся несовместимой с надлежащим исполнением их обязанностей или которые могут помешать таковым<sup>189</sup>.
78. Государства должны обеспечить, чтобы одно и то же лицо не могло одновременно исполнять обязанности прокурора и судьи. Однако государства могут принимать меры, чтобы предусмотреть возможность для одного и того же лица последовательно выполнять функции прокурора, а потом судьи, или наоборот. При этом такие изменения профессиональных

<sup>182</sup> Совет ООН по правам человека, «Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов Габриэлы Кнауль», A/HRC/20/19, 7 июня 2012 г., пункт 70.

<sup>183</sup> Венецианская комиссия, «Доклад о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: часть II — прокурорская служба», CDL-AD(2010)040, 3 января 2011 г., пункт 40.

<sup>184</sup> Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 7 (2012) «Об управлении ресурсами прокурорской службы». См. также: Заключение № 5(2010) «О роли прокуратуры в осуществлении правосудия в отношении несовершеннолетних» — «Ереванская декларация», 20 октября 2010 г., пункт 19.

<sup>185</sup> См.: Рекомендация Rec(2000)19 Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, 6 октября 2000 г., пункт 5d.

<sup>186</sup> См.: Рекомендация Rec(2000)19 Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, 6 октября 2000 г., пункт 5d.

<sup>187</sup> Венецианская комиссия, «Доклад о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: часть II — прокурорская служба», CDL-AD(2010)040, 3 января 2011 г., пункт 69. См. также: Совет ООН по правам человека, «Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов Габриэлы Кнауль», A/HRC/20/19, 7 июня 2012 г., пункт 71.

<sup>188</sup> 6-е заседание Конференции генеральных прокуроров стран Европы, Европейские принципы этики и кодекса поведения прокуроров — «Будапештские принципы», 31 мая 2005 г., пункт II.

<sup>189</sup> См.: Рекомендация № R(2000)10 Комитета министров государствам-членам о кодексе поведения публичных должностных лиц, 11 мая 2000 г., пункты 15 (1), (2), (3).

функций возможны только по просьбе заинтересованного лица с соблюдением всех предусмотренных гарантий<sup>190</sup>.

79. Любое возложение судебных функций на прокуроров должно быть ограничено только теми делами, по которым, в частности, предусматривается минимальное наказание. При этом эти функции не должны реализовываться одновременно с осуществлением ими уголовного преследования по данному делу и не должны ущемлять права обвиняемых на рассмотрение дела независимым и беспристрастным органом, исполняющим судебные функции<sup>191</sup>.
80. Прокуроры должны всегда демонстрировать профессиональное поведение и стремиться к тому, чтобы быть независимыми и беспристрастными и восприниматься таковыми<sup>192</sup>.
81. Прокурорам следует воздерживаться от участия в политической деятельности, несовместимой с принципом беспристрастности.
82. Прокуроры могут реализовывать своё право на выражение мнения и на участие в ассоциациях таким образом, чтобы это соответствовало их служебному положению и не влияло, не воспринималось как оказывающее влияние на судебскую и прокурорскую независимость и беспристрастность. Они могут свободно участвовать в общественных дискуссиях по вопросам, связанным с юридической тематикой, судебной системой или отправлением правосудия. При этом они не должны давать комментарии по незаконченным делам и должны воздерживаться от заявлений, которые могут скомпрометировать положение и честность суда<sup>193</sup>.
83. Прокурор, в соответствии с законодательством, в течение определённого времени не должен действовать в интересах какого-либо лица или организации в любом деле, по которому он действовал или предоставлял консультации в интересах публичной власти и решение по которому может привести к получению этими лицом или организацией какой-либо конкретной выгоды<sup>194</sup>.
84. Прокурор, как и судья, не может принимать участие в делах, в которых у него имеется личная заинтересованность, и может быть в этой связи подвержен определённым ограничениям, направленным на обеспечение его беспристрастности и честности.<sup>195</sup>

### 3.5 Процессуальные гарантии

85. В соответствии с принципами и стандартами прав человека прокуроры несут ответственность за исполнение своих обязанностей и могут быть подвергнуты мерам дисциплинарного воздействия<sup>196</sup>.
86. В демократической системе при соблюдении принципа верховенства права оправдание лица не должно вести к применению мер дисциплинарного воздействия к прокурору, который отвечал за данное дело.
87. Государства должны принять меры для обеспечения того, чтобы осуществление дисциплинарного производства в отношении прокуроров регулировалось законом. Государства также должны гарантировать справедливость и объективность оценок и решений, а также возможности их пересмотра независимым и беспристрастным образом<sup>197</sup>.

<sup>190</sup> См.: Рекомендация Rec(2000)19 Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, 6 октября 2000 г., пункты 17 и 18.

<sup>191</sup> Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 4 (2009) «О взаимоотношениях судей и прокуроров в демократическом обществе», 8 декабря 2009 г., Бордосская декларация, пункт 7.

<sup>192</sup> Совет ООН по правам человека, «Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов Габриэлы Кнауль», A/HRC/20/19, 7 июня 2012 г., пункт 81.

<sup>193</sup> Адаптировано из Кодекса судебной этики Международного уголовного суда.

<sup>194</sup> Рекомендация № R(2000)10 Комитета министров государствам-членам о кодексе поведения публичных должностных лиц, 11 мая 2000 г., пункт 26 (3).

<sup>195</sup> Венецианская комиссия, «Доклад о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: часть II — прокурорская служба», CDL-AD(2010)040, 3 января 2011 г., пункты 17 и 62.

<sup>196</sup> Совет ООН по правам человека, «Промежуточный доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов», A/65/274, 10 августа 2010 г., пункт 60.

<sup>197</sup> Рекомендация Rec(2000)19 Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, 6 октября 2000 г., пункт 5 (е). См. также: *Руководящие принципы, касающиеся роли лиц,*

88. Прокуроры не должны пользоваться общим иммунитетом, который защищал бы их от преследования в случае совершения ими преступлений, за которые они должны отвечать перед судом, поскольку это может привести к утрате доверия со стороны общества и даже к коррупции<sup>198</sup>. Государства могут устанавливать специальные процедуры привлечения прокуроров к суду в целях обеспечения их независимости и беспристрастности.
89. В соответствии с общепринятыми нормами прокуроры могут нуждаться в защите от гражданских исков в связи с их действиями при добросовестном выполнении своих служебных обязанностей.

### **3.6 Защита прокуроров, членов их семей и т.п.**

90. Государствам следует принять меры к тому, чтобы прокурорам, а, при необходимости, и членам их семей была предоставлена государственная защита в случаях, когда возникает угроза их личной безопасности в связи с выполнением прокурорами своих функций<sup>199</sup>.
91. Если прокуроры или члены их семей становятся объектами насилия или угроз применения насилия, либо запугивания в любой форме, принуждения или неправомерного наблюдения, следует проводить тщательное расследование таких случаев и предпринимать шаги для предотвращения повторения их в будущем. При необходимости, прокурорам и членам их семей должны быть предоставлены необходимые консультации или поддержка психологов<sup>200</sup>.

## **4. Обязанности и права прокуроров**

### **4.1 Обязанности, связанные с поведением прокуроров**

#### **4.1.1 Основополагающая обязанность сохранения беспристрастности, объективности и справедливости**

92. Прокуроры должны беспристрастно исполнять свои функции и действовать объективно. Они обязаны относиться ко всем лицам как равным перед законом и не должны выказывать предпочтений кому-либо или осуществлять дискриминацию в отношении кого-либо.
93. Прокуроры осведомлены об опасности коррупции и не должны просить, принимать или получать какие-либо выгоды или преимущества при выполнении своих функций. Выполняя свою работу беспристрастно, прокуроры должны обеспечивать доверие общества. Прокурорам следует избегать участия в какой-либо сторонней работе и в выполнении задач, если при этом может быть поставлена под угрозу их беспристрастность. Они выявляют ситуации, которые вызывают конфликт интересов и, при необходимости, отказываются от участия в деле.

#### **4.1.2 Подотчётность прокуроров**

94. Прокуроры действуют на основе публичной ответственности. Их решения базируются на законе и других нормативных документах и принимаются ими по собственному усмотрению. В частности, прокуроры обязаны уважать права человека и обеспечивать их защиту.
95. Деятельность прокуроров должна быть прозрачной, за исключением тех случаев, когда доступ к информации об их деятельности и к разработанным ими документам ограничен законом. Они должны быть особенно аккуратны при доведении своих решений однозначно понятным образом до сведения заинтересованных сторон, и общении с общественностью и средствами массовой информации.

---

осуществляющих судебное преследование, принятые Восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, Куба, 27 августа–7 сентября 1990 г., пункт 22.

<sup>198</sup> Венецианская комиссия, «Доклад о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: часть II — прокурорская служба», CDL-AD(2010)040, 3 января 2011 г., пункт 61.

<sup>199</sup> Рекомендация Rec(2000)19 Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия», 6 октября 2000 г., пункт 5 (g).

<sup>200</sup> Совет ООН по правам человека, «Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов Габриэлы Кнауль», A/HRC/20/19, 7 июня 2012 г., пункты 76-78, 118.

96. Профессиональные знания и навыки прокуроров, особенно в вопросах управления, коммуникаций и сотрудничества, в том числе на международном уровне, должны быть на высоком профессиональном уровне и поддерживаться путём прохождения специального обучения. Прокуроры должны управлять ведением дел, за которые они отвечают, обеспечивая быстроту и оптимальное качество их рассмотрения. При этом они должны ответственно использовать имеющиеся в их распоряжении ресурсы.

#### **4.1.3 Обязанность сохранять профессиональное достоинство**

97. Прокуроры обязаны добиваться доверия общества, демонстрируя при всех обстоятельствах образцовое поведение. Они должны относиться к людям справедливо, основываясь на равенстве, с уважением и вежливостью. В любой ситуации им следует руководствоваться самыми высокими профессиональными стандартами, поддерживать честь и достоинство своей профессии, всегда поступать честно и с должной осторожностью<sup>201</sup>.

#### **4.1.4 Кодекс профессиональной этики и поведения**

98. Для надлежащего отправления правосудия и соблюдения высоких профессиональных стандартов очень важно, чтобы все участвующие в процессе прокуроры разделяли общие правовые принципы и этические ценности<sup>202</sup>. Прокуроры должны уметь выявлять этические проблемы в своей работе и решать их на основе чётко определённых принципов.
99. Кодексы профессиональной этики и поведения должны быть приняты и опубликованы в открытом доступе. Они должны основываться на международных стандартах, разработанных ООН, а также на тех, которые содержатся в Европейских руководящих принципах этики и поведения прокуроров (Будапештские руководящие принципы), принятых на Конференции генеральных прокуроров стран Европы 31 мая 2005 г.

### **4.2 Основные свободы прокуроров**

100. Прокуроры пользуются свободой мнений и слова, а также свободой объединения таким же образом, как и другие члены общества. При пользовании этими правами прокуроры должны принимать во внимание свободу действий и заботиться о том, чтобы не поставить под угрозу свою независимость, беспристрастность и справедливость, которые он должен постоянно поддерживать.
101. Следует предпринять все необходимые меры по обеспечению уважения частной жизни прокуроров<sup>203</sup>. Однако они должны вести себя с должным благоразумием и осмотрительностью, чтобы избежать сомнений в их профессиональном достоинстве и способности исполнять возложенные на них функции.

## **5. Отношения с другими участниками и институтами**

### **5.1 Отношения с потерпевшими, свидетелями, подозреваемыми, ответчиками, обвиняемыми и с общественностью**

102. Прокуроры должны защищать право на справедливое судебное разбирательство и учитывать законные интересы свидетелей, потерпевших, подозреваемых, ответчиков или обвиняемых, обеспечивая информированность сторон об их правах и о ходе процесса<sup>204</sup>.

### **5.2 В. Отношения с судами (судьи и работники судов) и адвокатами**

103. Там, где прокуратура является частью системы судебных учреждений, необходимо проводить

<sup>201</sup> 6-е заседание Конференции генеральных прокуроров стран Европы, Европейские принципы этики и кодекса поведения государственных прокуроров — «Будапештские принципы», 31 мая 2005 г., пункт II.

<sup>202</sup> Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 4 (2009) «О взаимоотношениях судей и прокуроров в демократическом обществе», 8 декабря 2009 г., Бордосская декларация, пункт 10.

<sup>203</sup> Рекомендация № R(2000)10 Комитета министров государствам-членам о кодексе поведения публичных должностных лиц, 11 мая 2000 г., пункт 17.

<sup>204</sup> 6-е заседание Конференции генеральных прокуроров стран Европы, Европейские принципы этики и кодекса поведения государственных прокуроров — «Будапештские принципы», 31 мая 2005 г., пункт II.

чёткое разграничение между прокурорами и судьями. Государства - члены должны законодательно определить правовой статус, полномочия и процессуальную роль прокуроров таким образом, чтобы не было никаких сомнений в отношении взаимной независимости и беспристрастности прокуроров и судей<sup>205</sup>.

104. Справедливое, беспристрастное и эффективное правосудие может быть гарантировано только взаимодействующими действиями судей и прокуроров<sup>206</sup>.
105. В целях обеспечения эффективности работы судебной системы прокуроры также обязаны всегда поддерживать вежливые отношения с персоналом судов и адвокатами.

### 5.3 Отношения с органами следствия

106. Прокуроры и следователи сотрудничают надлежащим и эффективным образом в процессе расследования.
107. Если это отнесено к компетенции прокуроров, они обеспечивают, чтобы следователи действовали в соответствии с законом, соблюдали право на защиту и подробно информировали подозреваемых в возможно короткие сроки и на доступном им языке о фактах, которые могут быть использованы против них<sup>207</sup>.

### 5.4 Отношения с администрацией пенитенциарных учреждений

108. В рамках своих полномочий прокурор отвечает за проверку соблюдения законности при содержании под стражей. Он должен обеспечивать полную и эффективную защиту прав задержанных и отбывающих наказание лиц, улучшение их положения и содействовать реинтеграции в общество<sup>208</sup>.

### 5.5 Отношения со средствами массовой информации

109. Прокурорам рекомендуется регулярно информировать общественность через средства массовой информации о своей деятельности и её результатах<sup>209</sup>. Действия прокуроров должны быть направлены на развитие и сохранение прозрачности и доверия общества.
110. Исходящие от прокуроров сообщения должны демонстрировать беспристрастность, не должны никоим образом оказывать неправомерное воздействие на судей и подвергать их личной критике.
111. Если какой-либо прокурор становится объектом нападков с использованием средств массовой информации, он вправе потребовать опровержения недостоверной информации или прибегнуть к другим правовым средствам защиты в соответствии с национальным законодательством. Однако в таких случаях и в случаях распространения ложной информации об участниках или обстоятельствах, связанных с находящимся в производстве делом, предпочтительно, чтобы реакция исходила от руководителя или пресс-секретаря органа прокуратуры, а в важных делах - от генерального прокурора или высшего органа управления прокурорской службой либо высшего органа государственной власти. Такое институциональное реагирование минимизирует

---

<sup>205</sup> См.: Рекомендация Rec(2000)19 Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, 6 октября 2000 г., пункт 17 и Заключение КСЕП № 4(2009) от 8 декабря 2009 г., пояснительная записка, пункт 66.

<sup>206</sup> Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 4 (2009) «О взаимоотношениях судей и прокуроров в демократическом обществе», 8 декабря 2009 г., Бордоская декларация, пункт 3.

<sup>207</sup> Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 4 (2009) «О взаимоотношениях судей и прокуроров в демократическом обществе», 8 декабря 2009 г., Бордоская декларация, пояснительная записка, пункты 60 и 61.

<sup>208</sup> Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 6 (2011) «Об отношениях между прокурорами и администрацией пенитенциарных учреждений», 24 ноября 2011 г., пункты 16 и 36.

<sup>209</sup> Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 8 (2013) «Об отношениях между прокурорами и средствами массовой информации», 9 октября 2013 г., пункты 20 и 22. Также см. судебную практику ЕСПЧ: постановления по делу «Арриго и Велла против Мальты» (*Arrigo and Vella v. Malta*) (dec.), № 6569/04, 10 мая 2005 г.; делу «Йорданова и Тошев против Болгарии» (*Yordanova and Toshev v. Bulgaria*), № 5126/05, § 53, 2 октября 2012 г.; делу «Обсервер» и «Гардиан» против Соединенного Королевства» (*Observer et Guardian v. UK*), № 13585/88, 26 ноября 1991 г.

необходимость использования прокурором своего права на ответ, гарантируемое каждому человеку, а также риск чрезмерной "персонализации" конфликта.

## **5.6 Отношения с государственной службой и другими институтами**

112. Прокуроры не должны вмешиваться в сферу компетенции законодательной или исполнительной власти. Однако им следует сотрудничать с государственными учреждениями и службами.
113. Прокуроры должны обладать правом беспрепятственно давать указания о начале расследования и осуществлять уголовное преследование в отношении гражданских служащих и выборных должностных лиц при наличии подозрений в совершении ими преступлений<sup>210</sup>.

## **6. Организация работы прокуратуры**

### **6.1 Структура**

114. Одна из основных обязанностей прокурорской службы — обеспечение эффективности своей деятельности. Организация и структура прокурорской службы должны соответствовать её установленным законом задачам и обеспечивать их решение оперативно и профессионально, поддерживая высокий уровень качества.

### **6.2 Персонал**

115. Управление прокуратурой должно быть эффективным и не допускать каких-либо бюрократических проволочек. С этой целью прокуроры должны иметь в достаточном количестве квалифицированный административный персонал, прошедший адекватную подготовку. Должны быть также предоставлены эксперты в различных областях, в частности, в области приёма жертв преступлений, обработки данных, статистики.

### **6.3 Управление ресурсами**

116. Предоставление адекватных организационных, финансовых, материальных и людских ресурсов содействует обеспечению независимости прокуратуры. Особенно важно предоставлять достаточные ресурсы для качественного выполнения функций прокуратуры во времена экономических трудностей<sup>211</sup>.
117. Если управление ресурсами возложено на саму прокуратуру, она должна делать это прозрачно и с предельной строгостью<sup>212</sup>. С этой целью, а также для получения максимальных результатов при выделенных средствах следует применять соответствующие меры, а прокуроры должны получать надлежащую подготовку и поддержку квалифицированных специалистов.
118. В любом случае, вне зависимости от того, обладают ли органы прокуратуры автономией в управлении ресурсами, они должны в целях обеспечения быстрого и качественного выполнения своих функций иметь возможности для оценки собственных потребностей, ведения переговоров о своих бюджетах и принимать решения об использовании выделенных средств с должным уровнем прозрачности.<sup>213</sup>

### **6.4 Специализация**

---

<sup>210</sup> Рекомендация Rec(2000)19 Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, 6 октября 2000 г., пункт 16.

<sup>211</sup> См. Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 4 (2009) «О взаимоотношениях судей и прокуроров в демократическом обществе», 8 декабря 2009 г., Бордосская декларация, пункт 4. См. также: Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 7 (2012) «Об управлении ресурсами прокурорской службы», 11 декабря 2012 г., рекомендация (i).

<sup>212</sup> Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 7 (2012) «Об управлении ресурсами прокурорской службы», 11 декабря 2012 г., пункт 51.

<sup>213</sup> Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 7 (2012) «Об управлении ресурсами прокурорской службы», 11 декабря 2012 г., рекомендация (ii).

119. В качестве одной из приоритетных задач следует рассматривать специализацию прокуроров, а также учёт этого аспекта в определении организационной структуры прокуратуры<sup>214</sup> с целью обеспечения адекватного реагирования на новые формы преступности, а также исполнения функций прокуратуры вне уголовно-правовой сферы, если такие функции на неё возложены. Это также способствовало бы развитию международного сотрудничества. Специализация очень важна для повышения эффективности работы и для обеспечения адекватного ответа на новые вызовы, связанные со сложностями современного общества.

#### **6.5 Внутреннее сотрудничество**

120. Взаимовыгодное и честное сотрудничество на национальном уровне является важным условием эффективной работы прокурорской службы. Такое сотрудничество осуществляется как между различными органами прокуратуры, так и между прокурорами, работающими в одном органе.

#### **7. Международное сотрудничество**

121. Прокурорам следует выполнять международные запросы о содействии в рамках своей юрисдикции с тем же прилежанием, как и при ведении дел на национальном уровне. Прокуроры также должны содействовать исполнению иностранных решений на территории своей юрисдикции.
122. Прокуроры должны пользоваться выгодами от обучения использованию международных документов и основных принципов, на основании которых строится большинство правовых систем. Они могут как можно больше участвовать в международных обменах и форумах, полезных с точки зрения выполнения ими своих функций, включая, в частности, изучение передового опыта<sup>215</sup>.
123. Если это приведёт к повышению эффективности их деятельности, прокуроры должны использовать такие структуры международного сотрудничества, как Евроюст, Европейская судебная сеть и другие соответствующие сети, включая работников прокуратуры, прикомандированных для связи к посольствам в иностранных государствах<sup>216</sup>.

---

<sup>214</sup> Рекомендация Rec(2000)19 Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, 6 октября 2000 г, пункт 8.

<sup>215</sup> Рекомендация Rec(2000)19 Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, 6 октября 2000 г, пункты 38 и 39.

<sup>216</sup> Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 1 (2007) «О путях совершенствования международного сотрудничества в уголовно-правовой сфере», 30 ноября 2007 г., пункты 38 и 39.

Перечень документов

1. Рекомендация Rec(2000)10 Комитета министров государствам - членам *о кодексах поведения публичных должностных лиц*, 11 мая 2000 г.
2. Рекомендация Rec(2000)19 Комитета министров государствам - членам *о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия*, 6 октября 2000 г.
3. Рекомендация Rec(2003)13 Комитета министров государствам - членам *о предоставлении через средства массовой информации сведений, касающихся уголовного судопроизводства*, 10 июля 2003 г.
4. Рекомендация Rec(2010)12 Комитета министров государствам - членам *о судьях: независимость, эффективность и ответственность*, 17 ноября 2010 г.
5. Рекомендация Rec(2012)11 Комитета министров государствам - членам *о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия*, 19 сентября 2012 г.
6. Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 1(2007) *«О путях совершенствования международного сотрудничества в сфере уголовного правосудия»*, 30 ноября 2007 г.
7. Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 2(2008) *«О мерах, альтернативных уголовному преследованию»*, 16 октября 2008 г.
8. Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 3(2008), *«О роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы»*, 21 октября 2008 г.
9. Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 4(2009) *«О взаимоотношениях судей и прокуроров в демократическом обществе»*, 8 декабря 2009 г., Бордосская декларация
10. Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 5(2010) *«О роли прокуратуры при отправлении правосудия в отношении несовершеннолетних»*, Ереванская декларация, 20 октября 2010 г.
11. Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 6(2011), *«Об отношениях между прокурорами и администрацией пенитенциарных учреждений»*, 24 ноября 2011 г.
12. Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 7(2012) *«Об управлении ресурсами прокурорской службы»*, 11 декабря 2012 г.
13. Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП), Заключение № 8 (2013) *«Об отношениях между прокурорами и средствами массовой информации»*, 9 октября 2013 г.
14. Конференция генеральных прокуроров стран Европы, 6-е заседание, *«Европейские руководящие принципы этики и поведения прокуроров»* — *«Будапештские принципы»*, 31 мая 2005 г.
15. Конференция генеральных прокуроров стран Европы, *«Роль прокуратуры в защите прав человека и интересов общества вне уголовно-правовой сферы»*, Санкт-Петербург, 3 июля 2008 г.
16. Венецианская комиссия, *«Доклад о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: часть II — прокурорская служба»*, CDL-AD(2010)040, 3 января 2011 г.
17. Комиссия ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию, Резолюция *«Укрепление верховенства права путем повышения неподкупности и развития потенциала прокурорских служб»*, E/CN.15/2008/L.10/Rev.2, 17 апреля 2008 г.

18. Генеральная Ассамблея ООН, *Промежуточный доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов*, Габриэла Кнауль, A/65/274, 10 августа 2010 г.
19. *Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование*, принятые Восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, Куба, 27 августа – 7 сентября 1990 г.
20. Совет ООН по правам человека, *Промежуточный доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов*, A/65/274, 10 августа 2010 г.
21. Совет ООН по правам человека, *Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов Габриэлы Кнауль*, A/HRC/20/19, 7 июня 2012 г.
22. Совет ООН по правам человека, *Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов «Поощрение и защита всех прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие»*, A/HRC/11/41, 24 марта 2009 г.
23. Совет ООН по правам человека, *Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов Габриэлы Кнауль*, A/HRC/23/43, 15 марта 2013 г.
24. Совет ООН по правам человека, *Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов «Поощрение и защита всех прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие»*, A/HRC/8/4/, 13 мая 2008 г.
25. Международная ассоциация прокуроров, *Стандарты профессиональной ответственности и заявление об основных обязанностях и правах прокуроров*, 23 апреля 1999 г.
26. Международная ассоциация прокуроров, *«Борьба с использованием интернета в целях эксплуатации детей»*, Примеры наилучшей практики, серия № 1.
27. Международная ассоциация прокуроров, *Международное исследование нормативно-правовой базы и практической реализации помощи потерпевшим со стороны прокуратуры*, проведенное по заказу Международной ассоциации прокуроров д-ром Хайке Грамков и Сьюзен Сейферт, Национальный центр государственных судов, Арлингтон, Вирджиния, США, 2006 г.
28. Международная ассоциация прокуроров, *Декларация о минимальных стандартах безопасности и защиты прокуроров и членов их семей*, 1 марта 2008 г.
29. Международная ассоциация прокуроров, *«Модельные руководящие принципы эффективного преследования за совершение преступлений против детей»*, Примеры наилучшей практики, серия № 2, общие принципы.
30. Материалы, представленные Международной ассоциацией прокуроров в Комиссию по подбору кандидатов на должность главного прокурора Международного уголовного суда, март 2011 г.
31. Управление ООН по борьбе с наркотиками и преступностью / Международная ассоциация прокуроров *«Справочное руководство о статусе и роли прокуроров»* (2014 г.).

**Заключение № 10 (2015)**  
**Консультативного совета европейских прокуроров**  
**для представления Комитету министров Совета Европы**

**«О роли прокуроров в расследовании преступлений»**

*(принято на 10-ом пленарном заседании КСЕП,  
состоявшемся в г. Страсбурге 19–20 ноября 2015 г.)*

**I. ВВЕДЕНИЕ**

1. Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП) создан Комитетом министров Совета Европы в 2005 году с целью подготовки заключений по вопросам, касающимся прокуратуры, и оказания содействия эффективному выполнению Рекомендации Rec(2000)19 о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия.
2. Комитет министров поручил КСЕП подготовить, принять и представить Комитету министров в 2015 году заключение о роли прокуроров в расследовании преступлений. КСЕП подготовил настоящее Заключение на основе ответов на вопросник, полученных от 29 государств-членов<sup>217</sup>.
3. Из полученных ответов следует, что различные аспекты отношений между прокурорами и следственными органами определяются конституцией и/или национальным законодательством и внутренними нормативными документами (например, приказами и указаниями генерального прокурора, правилами поведения, этическими нормами и т.п.).
4. Роль прокуроров в расследовании преступлений варьируется в различных системах. В некоторых странах прокуроры могут проводить расследования самостоятельно. В других расследования проводятся полицией под руководством и/или под надзором прокуратуры, либо полиция или другие следственные органы могут действовать самостоятельно.
5. Система уголовного преследования может различаться в государствах-членах. Она может быть основана на принципах обязательного или дискреционного уголовного преследования. Кроме того, различные системы уголовного преследования традиционно отражают либо следственную, либо состязательную модели процесса.
6. В последние годы в Европе произошли изменения, в частности, под влиянием Европейского суда по правам человека (далее — Суд), направленные на сближение указанных моделей в попытке обеспечить как эффективность расследований, так и соблюдение прав соответствующих лиц. Основной целью таких изменений являлось обеспечение соответствия всех вышеупомянутых систем общим фундаментальным ценностям.

**A. Справочные документы**

7. КСЕП подчёркивает важность ссылок на Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод (далее — ЕКПЧ), в частности на её статьи 2, 3, 5, 6 и 8, а также на его соответствующую судебную практику. КСЕП также считает важными выводы и рекомендации Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.
8. КСЕП учитывал вышеупомянутую Рекомендацию Rec(2000)19, в которой отмечается, что в системах уголовного правосудия некоторых государств прокуроры проводят расследования, руководят ими или осуществляют за ними надзор<sup>218</sup>. КСЕП также принял во внимание

<sup>217</sup> Ответы государств-членов на вопросник см. на веб-сайте КСЕП ([www.coe.int/ccpre](http://www.coe.int/ccpre)) в разделе «Подготовительные работы — Роль прокуроров в расследовании преступлений (2015)».

<sup>218</sup> Для таких государств в Рекомендации говорится, что прокуроры должны проверять полицейские расследования на предмет их соответствия закону, давать указания органам полиции, контролировать их выполнение и применять санкции в случае возможных нарушений. От государств, в которых органы полиции

Рекомендацию Rec(2001)10 Комитета министров государствам-членам о Европейском кодексе полицейской этики<sup>219</sup>, Рекомендацию Rec(2005)10 Комитета министров государствам-членам о специальных методах расследования тяжких преступлений, в том числе террористических актов, а также Выводы об отношениях между прокурорами и полицией, сделанные 6-й Конференцией генеральных прокуроров стран Европы в Будапеште (Венгрия) 31 мая 2005 года. КСЕП руководствовался принципами, содержащимися в его Заключении № 9(2014) «О европейских нормах и принципах, действующих в отношении прокуроров» («Римская хартия»), а также другими своими применимыми заключениями, в частности Заключением КСЕП № 3(2008) «О роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы» и Заключением № 8(2013) «Об отношениях между прокурорами и средствами массовой информации».

9. КСЕП также использовал соответствующие документы Организации Объединённых Наций — такие, как Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года, Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый Генеральной Ассамблеей Организации Объединённых Наций 17 декабря 1979 года (резолюция 34/169), Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984 года), Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование (1990 года) и рекомендации комитетов, отвечающих за осуществление контроля над выполнением соответствующих документов Организации Объединённых Наций<sup>220</sup>.
10. Кроме того, КСЕП принял во внимание Стандарты профессиональной ответственности и Заявление об основных обязанностях и правах прокуроров, принятые Международной ассоциацией прокуроров (МАП) в 1999 году, другие соответствующие документы МАП, а также Сопотскую декларацию генеральных прокуроров стран Вышеградской группы<sup>221</sup> от 25 мая 2015 года об отношениях между прокуратурой и полицией.

## **В. Цель и сфера действия Заключения**

11. Целью настоящего Заключения является формулирование рекомендаций относительно роли прокуроров в расследовании преступлений с учётом прав всех участников расследований (потерпевших, обвиняемых, адвокатов, свидетелей и т.д.), а также выявление и распространение эффективных способов взаимодействия прокуроров и следователей.
12. В Рекомендации Rec(2000)19 вкратце рассматриваются отношения между прокурорами и следственными органами в свете различий между системами, существующими в государствах-членах Совета Европы.
13. Данный вопрос является крайне важным в контексте надлежащего отправления уголовного правосудия. Одним из базовых принципов верховенства права является соблюдение прокурорами и следователями прав человека и основных свобод на всех этапах расследования.
14. Это предполагает, что:
  - прокуроры в тех случаях, когда это находится в пределах их полномочий, должны обеспечивать, чтобы обращение с лицами, затрагиваемыми расследованием, осуществлялось гуманным образом и чтобы они имели возможность отстаивать свои законные права;
  - прокуроры должны использовать все свои полномочия, насколько это возможно в рамках их компетенции, в целях обеспечения соблюдения следственными органами закона и специальных правил поведения, для того чтобы следственные органы могли нести ответственность перед надлежащим органом за любые злоупотребления своими полномочиями и любые свои действия;

---

являются независимыми от прокуратуры, ожидается принятие всех мер, обеспечивающих надлежащее функциональное сотрудничество между прокуратурой и полицией.

<sup>219</sup> В этой Рекомендации изложены принципы, которые должны соблюдаться органами полиции при расследовании преступлений, а также установлено, что обеспечение соблюдения данных принципов возлагается на прокуратуру или следственных судей.

<sup>220</sup> Комитет по правам человека, Комитет против пыток, Комитет по правам ребенка.

<sup>221</sup> В состав Вышеградской группы входят Венгрия, Польша, Словакия и Чешская Республика.

- прокуроры должны обеспечить, чтобы представляемые судье результаты расследования отражали реально установленные обстоятельства в целях недопущения введения суда в заблуждение.

15. Настоящее Заключение касается исключительно расследований в уголовно-правовой сфере и в контексте осуществления уголовного преследования.

## **II. РОЛЬ ПРОКУРОРОВ В РАССЛЕДОВАНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ**

### **A. Осуществление прокурорами надзора за следствием**

16. Как правило, прокуроры должны осуществлять проверку расследования на предмет законности не позднее чем на этапе принятия решения о начале или продолжении уголовного преследования. В этом отношении прокуроры должны также контролировать то, каким образом проводятся расследования, и соблюдаются ли при этом права человека.

17. Там, где прокуроры обладают такими полномочиями, они вправе давать следственным органам обязательные для выполнения инструкции, рекомендации, указания или распоряжения, касающиеся, либо хода расследования в целом, либо конкретных следственных действий, в целях обеспечения соблюдения как материальных, так и процессуальных уголовно-правовых норм, а также прав человека, защита которых гарантируется ЕКПЧ.

18. В целях обеспечения эффективного уголовного преследования указанные инструкции и распоряжения могут касаться, помимо прочего, подлежащих сбору доказательств, надлежащей стратегии ведения расследования, средств и инструментов, которые должны использоваться для сбора доказательств, фактических обстоятельств, подлежащих прояснению и доказыванию, и мер, которые должны быть приняты в ходе расследования.

19. Если прокуроры осуществляют надзор следствием, они должны обеспечить, чтобы следственные органы информировали прокуроров о ходе расследования уголовных дел, реализации приоритетных задач уголовной политики, поставленных перед ними, и выполнении указаний прокуроров.

20. В государствах-членах прокурорам в тех случаях, когда это входит в их компетенцию, следует:

- стремиться обеспечивать то, чтобы единственной целью расследования являлось установление истины и фактических обстоятельств в деле, и чтобы расследование проводилось законным способом, с соблюдением прав человека и основополагающих принципов, закреплённых, в частности, в статьях 2, 3, 5, 6 и 8 ЕКПЧ, в установленные сроки, объективно, непредвзято и профессионально. В тех случаях, когда прокуроры отвечают за руководство расследованиями или осуществление контроля или надзора за работой следователей, они должны (насколько это возможно в рамках их компетенции и полномочий) обеспечивать соблюдение следователями тех же принципов, а также основных прав человека;
- стремиться обеспечивать соблюдение в ходе расследования принципа презумпции невиновности и прав стороны защиты. По возможности, на этапе расследования необходимо, чтобы личность подозреваемых публично не разглашалась, а также чтобы были обеспечены их личная безопасность и соблюдение их прав на уважение человеческого достоинства и на неприкосновенность частной жизни;
- в ходе расследований стремиться гарантировать тайну следствия в целях недопущения того, чтобы ход и эффективность расследований были поставлены под угрозу;
- в ходе расследований, в которые они вовлечены, обеспечивать гарантию личной безопасности и защиты прав сторон, свидетелей и других лиц, участвующих в деле;
- обеспечивать, чтобы потерпевшие и, в особенности, уязвимые лица были информированы надлежащим образом о возбуждении расследований и их результатах, с соблюдением прав указанных лиц.

21. При выполнении указанных задач прокуроры должны исполнять свои обязанности

добросовестно, последовательно и оперативно, тем самым способствуя соблюдению должной процедуры и бесперебойному функционированию системы уголовного правосудия.

22. Если это входит в их компетенцию, прокуроры должны также учитывать вопросы, касающиеся эффективного управления ресурсами, включая людские и финансовые ресурсы. Кроме того, прокурорам следует избегать несоразмерных расходов, всегда соблюдая при этом принцип верховенства права и процессуальные права.

#### **В. Ситуации, в которых расследования проводятся прокуратурой**

23. В государствах-членах, в которых допускается проведение расследований прокуратурой, прокуроры должны проводить расследования на законных основаниях, профессионально, добросовестно, оперативно, с использованием всех своих возможностей, без ущемления прав любых лиц и без проявления дискриминации по отношению к кому-либо. Им также следует разрабатывать направления расследования, которые могут быть благоприятны для стороны защиты, и в связи с этим собирать и раскрывать доказательства.
24. В рамках своих следственных функций прокуроры должны иметь, как минимум, такие же права и обязанности, которыми обладают другие следственные органы, а также иметь в своём распоряжении средства, необходимые для выполнения своих функций.

#### **С. Ситуации, в которых расследования проводятся полицией или другими следственными органами под руководством прокуратуры**

25. Прокуроры должны иметь в своём распоряжении эффективные средства, обеспечивающие возможность полноценного выполнения своих задач в ходе расследования преступлений в соответствии с нормами национального и международного права в государствах-членах, в которых полиция подчиняется прокуратуре, или в которых полицейские расследования проводятся под надзором прокуратуры. Прокурорам следует обеспечивать проведение расследований наиболее подходящим и эффективным способом, с постоянным соблюдением принципа верховенства права и процессуальных прав.
26. Такие задачи могут включать:
- обеспечение эффективного выполнения приоритетных задач уголовной политики;
  - представление полиции инструкций относительно того, когда следует возбуждать уголовное преследование и порядка проведения уголовных расследований;
  - распределение конкретных дел среди соответствующих следственных органов;
  - содействие плодотворному и эффективному взаимодействию полиции и прокуратуры и координирование расследований, участие в которых принимают несколько органов;
  - представление инструктивных указаний и инструкций по вопросам права;
  - осуществление надзора за законностью и качеством расследований;
  - проведение оценки и, при необходимости, контроля за соблюдением законодательства;
  - а также, в соответствующих случаях и в соответствии с национальным законодательством, применение или содействие применению санкций при выявлении нарушений.
27. В государствах-членах, в которых прокуратура осуществляет надзор за следствием, прокурорам должны быть предоставлены достаточно широкие процессуальные полномочия в целях обеспечения того, чтобы расследования преступлений проводились эффективно и в полном соответствии с законом. В частности, в государствах-членах, в которых прокуроры обладают полномочиями по осуществлению в рамках национального законодательства надзора за следствием:
- прокуроры должны обеспечивать соблюдение следователями норм законодательства, включая нормы, касающиеся законности возбуждения, приостановления и прекращения

уголовных дел, а также должным образом учитывать права участников уголовного судопроизводства, в том числе потерпевших и обвиняемых. С этой целью следует надлежащим образом информировать прокуроров обо всех важных решениях, которые будут или уже были приняты в рамках расследований, особенности в тех случаях, когда такие решения могут повлечь существенное ограничение прав и свобод участников уголовного судопроизводства (например, об обстоятельствах зарегистрированных преступлений и об основных мероприятиях по расследованию);

- прокуроры должны обладать полномочиями по утверждению или отмене таких важных решений, принимаемых следователями;
- в целях надлежащего соблюдения прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства прокуроры также должны в надлежащих случаях уведомлять таких участников об их праве на обжалование вышестоящему прокурору или в суд;
- прокуроры должны соблюдать тайну следствия. Они не должны допускать раскрытия конфиденциальной информации, полученной от следователей или третьих лиц, за исключением случаев, когда раскрытие такой информации может быть необходимым в интересах правосудия или в соответствии с законодательством;
- прокуроры должны иметь возможность получить в любое время свободного доступа все касающиеся уголовного расследования материалы, имеющиеся в распоряжении следователей, в целях обеспечения, при необходимости, эффективного и своевременного надзора за следствием, предотвращения утраты важных доказательств, обеспечения безопасности потерпевших и их доступа (если это допускается национальным законодательством) к материалам дела или в целях предотвращения ситуации, при которой лица, которые должны быть подвергнуты преследованию, смогут избежать правосудия;
- прокуроры должны осуществлять надзор за следствием на регулярной основе, конкретно в целях предотвращения незаконного или необоснованного задержания лиц или их осуждения с лишением свободы;
- прокуроры должны стремиться к защите, в соответствии с нормами международного и национального права, всех лишённых свободы лиц от ненадлежащего обращения со стороны должностных и иных лиц, а также тщательно рассматривать жалобы, подаваемые в связи с таким обращением;
- прокуроры должны иметь установленную законом компетенцию, позволяющую им не только оценивать действия следователей на предмет законности и выполнения ими указаний прокуроров, но также, насколько это возможно, предотвращать нарушения следователями закона;
- во всех случаях, когда следователями применяются незаконные методы в расследовании, влекущие существенное нарушение прав человека, прокуроры должны иметь право на возбуждение уголовного дела против таких следователей или на обращение к полномочным органам с ходатайством о возбуждении против таких следователей уголовного дела или дисциплинарного производства;
- прокуроры должны иметь право на свободное посещение подозреваемых или обвиняемых, содержащихся под стражей.

#### **D. Ситуации, в которых полиция проводит расследования самостоятельно**

28. В государствах-членах, в которых полиция или другие следственные органы проводят расследования самостоятельно, правовые системы должны предусматривать надлежащие процедуры надзора, обеспечивающие законность расследований, а также профессионализм, добросовестность и оперативность действий полиции и других следственных органов.
29. В любом случае прокуроры должны иметь возможность принимать эффективные меры, способствующие надлежащему функциональному сотрудничеству со следственными органами.

### III. РОЛЬ ПРОКУРОРОВ В ОТНОШЕНИИ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ ОБВИНЯЕМЫХ В ХОДЕ РАССЛЕДОВАНИЙ И МЕТОДОВ РАССЛЕДОВАНИЯ

#### A. Соблюдение принципа презумпции невиновности и прав обвиняемых

30. В соответствии с практикой Суда<sup>222</sup>, каждый уголовный процесс, в том числе его процессуальные аспекты, должны иметь состязательный характер и обеспечивать равноправие стороны обвинения и стороны защиты. Это — основополагающий аспект права на справедливое судебное разбирательство. Кроме того, в соответствии с пунктом 1 статьи 6 ЕКПЧ органы прокуратуры должны на этапе судебного разбирательства раскрывать стороне защиты все находящиеся в их распоряжении и имеющие отношение к делу доказательства, свидетельствующие в пользу или против обвиняемого лица. *Право на справедливое судебное разбирательство* включает принцип равноправия сторон, а также подразумевает принцип состязательности. Оно включает право на полное и своевременное раскрытие всех имеющих отношение к делу материалов, находящихся в распоряжении прокурора. Это предполагает доступность всех элементов доказательственной базы и обязательство прокурора или другого следственного органа собирать доказательства как вины, так и невиновности.
31. Независимо от той роли, которую они играют в ходе расследований, прокуроры должны обеспечить, чтобы их действия соответствовали закону и, в частности, должны соблюдать следующие принципы:
- равенство перед законом;
  - беспристрастность и независимость прокуроров;
  - право на доступ к адвокату;
  - право стороны защиты на полное раскрытие всех имеющих отношение к делу материалов;
  - презумпция невиновности;
  - процессуальное равенство сторон;
  - независимость судов;
  - право обвиняемого на справедливое судебное разбирательство.
32. Соблюдение *принципа презумпции невиновности* является обязательным не только для судов, но и для всех других государственных органов. Прокуроры и следственные органы должны воздерживаться от любых заявлений или выражения своего отношения, которые бы нарушали этот принцип.
33. *Принцип процессуального равенства сторон* предусматривает, что в рамках справедливого уголовного процесса лицо, в отношении которого проводится расследование, должно иметь возможность представлять в суде свои аргументы по делу, не будучи поставленным в существенной степени в невыгодные условия по сравнению с противной стороной. Таким образом, следует поддерживать справедливый баланс между сторонами, позволяющий им обсуждать любой аспект расследования.
34. Соблюдение *принципа состязательности* в уголовных делах требует проведения разграничения между этапом расследования и этапом судебного разбирательства. Что касается первого этапа, т. е. этапа расследования, принцип состязательности на нем не является абсолютным. Данный этап, скорее, предвосхищает соблюдение этого принципа: на этом этапе осуществляется поиск доказательств, которые позволили бы установить наличие или отсутствие достаточных оснований для предъявления обвинения. На данном этапе процедура может быть конфиденциальной<sup>223</sup>.

<sup>222</sup> См. постановление ЕСПЧ по делу «Мессье против Франции» (*Messier v. France*) от 30 июня 2011 года.

<sup>223</sup> См. постановление ЕСПЧ по делу «Салдуз против Турции» (*Salduz v. Turkey*) от 27 ноября 2008 года. Салдуз был обвинен в терроризме на основании заявлений об обстоятельствах дела, без получения правовой помощи в ходе первого допроса, проведенного полицией. Согласно решению Суда, право всех подозреваемых на доступ к правовой помощи является одним из основополагающих элементов справедливого судебного разбирательства.

35. Однако пункт 3(а) статьи 6 ЕКПЧ предусматривает право каждого обвиняемого быть незамедлительно и подробно уведомлённым на понятном ему языке о характере и основании предъявленного ему обвинения. Обвиняемый должен быть точным образом уведомлён о том, в чем он обвиняется, не позднее момента его ареста. Кроме того, именно с этого момента начинается исчисляться разумный срок в значении, предусмотренном пунктом 1 статьи 6. Лицо, подвергнутое аресту, задержанию или лишению свободы, должно быть незамедлительно и в письменной форме уведомлено о своих правах. Такое уведомление должно быть написано языком, который данное лицо может понимать. Уведомление должно, помимо прочего, содержать информацию о правах данного лица:
- быть подробно уведомлённым о выдвинутом против него обвинении;
  - быть подробно уведомлённым об основании его задержания;
  - иметь доступ к адвокату и эффективно консультироваться с ним;
  - иметь доступ к услугам переводчика.
36. Обязанность собирать и сохранять доказательства вины или невиновности должна толковаться реалистически, с учётом фактических обстоятельств каждого дела, и доказательства должны оцениваться на предмет их относимости к делу.
37. Доказательства вины или невиновности должны, при необходимости и насколько это возможно, храниться в соответствии с нормами национального законодательства как минимум до момента завершения процесса. Тот факт, что какое-либо доказательство не должно использоваться стороной обвинения, не оправдывает его уничтожение или недоступность либо уничтожение записей или документов, касающихся этого доказательства. Если доказательство ведёт к разумной возможности для опровержения аргументов стороны обвинения, оно должно быть сохранено.
38. Если прокурору известно о материалах, имеющих отношение к вопросу о невиновности обвиняемого лица, и/или о материалах, которые могут существенно помочь стороне защиты, прокурор должен раскрыть такие материалы. Если прокурор отказывается или не в состоянии раскрыть такие материалы, это может стать основанием для вынесения оправдательного вердикта или для прекращения уголовного преследования.
39. Прокуроры всегда должны действовать профессионально, в соответствии с законом, правилами и нормами профессиональной этики и Кодексом этики прокуроров («Будапештские руководящие принципы»<sup>224</sup>). Они должны стремиться соблюдать самые высокие стандарты неподкупности и обеспечить безукоризненность своего поведения.

## **В. Специальные методы расследования**

40. Прокуроры должны корректировать свою деятельность с учётом быстрого развития преступности. В связи с этим они должны применять доступные им новые методы при условии их соответствия закону, а также уделять должное внимание необходимости специализации и применения междисциплинарного подхода.
41. Прокурорам следует учитывать, что применение некоторых из таких методов (например, использование осведомителей или агентов, работающих под прикрытием, запись при проведении встреч, осуществление слежки и контроля за телефонными переговорами, электронной почтой и перепиской в сети Интернет, использование внедряемых компьютерных программ, системы глобального позиционирования (GPS) или сканирующего оборудования и т.п.) может привести также к ограничению прав граждан.
42. В государствах-членах, в которых прокуроры принимают участие в расследованиях с применением специальных методов, связанных с высокой степенью вмешательства в частную жизнь граждан, не должны прибегать к подобным следственным мероприятиям, кроме как в серьёзных случаях, когда совершено или готовится тяжкое преступление, и только если другие

<sup>224</sup> Европейские руководящие принципы профессиональной этики и поведения обвинителей, принятые Конференцией генеральных прокуроров стран Европы в 2005 году в Будапеште (Венгрия).

меры не могут быть использованы или если они не являются подходящими, а также «в той степени, в которой это необходимо в демократическом обществе и считается необходимым для целей эффективного уголовного расследования и преследования» (пункт 2 Рекомендации Рес(2005)10). В этой связи прокуроры должны соблюдать принципы пропорциональности и беспристрастности, основные права индивидов, а также принцип презумпции невиновности.

43. Для того чтобы добиться надлежащего баланса при использовании данных методов государствам-членам следует:
- принять соответствующие законодательные меры, позволяющие использовать и определяющие условия использования доказательств, полученных с помощью таких новых методов;
  - принять соответствующие меры в целях соблюдения требований, предусмотренных ЕКПЧ, и принципов, вытекающих из судебной практики Суда (касающихся судебного контроля, соблюдения законности и т.д.);
  - организовывать надлежащее обучение прокуроров и персонала прокуратуры в целях обеспечения того, чтобы прокуроры могли эффективно использовать новые методы, а также в целях содействия расследованиям преступлений.

#### **IV. МЕРЫ ПО УСИЛЕНИЮ РОЛИ ПРОКУРОРОВ В ХОДЕ РАССЛЕДОВАНИЙ**

##### **A. Международное сотрудничество**

44. Прокуроры должны содействовать международному сотрудничеству и укреплению взаимного доверия в сфере уголовного судопроизводства, с учетом необходимости уважения суверенитета государств и строгого соблюдения соответствующих норм международного и национального права.
45. Государствам следует содействовать непосредственным контактам прокуроров разных государств или международных организаций в рамках действующих международных конвенций и соглашений, в частности, в целях обмена опытом посредством специализированных сетей, семинаров и тренингов.
46. Прокуроры должны рассматривать международные запросы о выдаче и правовой помощи по уголовным делам, в том числе о замораживании, изъятии и конфискации имущества, в рамках своей юрисдикции, уделяя данным запросам такое же внимание, которое они уделяли бы своим собственным или аналогичным делам на национальном уровне.
47. Сотрудничество прокуроров необходимо совершенствовать путём применения, когда это возможно, новых информационных технологий, особенно для целей передачи и исполнения запросов о правовой помощи, а также путём постоянного повышения качества своих запросов и их перевода на другие языки.
48. Следует содействовать более широкому применению специализации в прокурорской деятельности в области международного сотрудничества, а именно: путём назначения специализированных прокуроров для выполнения данной задачи или посредством создания соответствующих структур, которые занимались бы вопросами международного сотрудничества и оказывали содействие прокурорам.
49. Необходимо обеспечить специальное обучение прокуроров, а также других участников процесса, вопросам международно-правового сотрудничества в целях выработки у них необходимых навыков по подготовке запросов о выдаче и взаимной правовой помощи, а также по рассмотрению и подготовке ответов на аналогичные запросы, поступающие из других стран. Такое обучение должно включать изучение иностранных языков, а также актуализацию знаний о международном праве и сравнительном правоведении, что должно способствовать взаимодействию участников из разных стран и облегчить налаживание эффективных связей между ними.
50. В случаях, когда органы прокуратуры выступают в качестве национальных центральных органов по международному сотрудничеству по уголовным делам, они должны быть уполномочены в

рамках национального законодательства на непосредственное выполнение иностранных запросов и/или направление таких запросов для выполнения в другие компетентные органы, с правом осуществления надзора за их выполнением.

51. В этом отношении следует уделить должное внимание назначению в каждой стране контактных лиц в целях обеспечения прямого взаимодействия между компетентными органами этих стран, с проведением между ними регулярных встреч для обсуждения вопросов, представляющих общий интерес. Назначенные контактные лица должны обладать хорошими навыками в области международного сотрудничества, а также владеть иностранными языками. Полезным для этой цели может быть также назначение магистратов по связям, и их назначение следует поощрять.

## **В. Взаимодействие со средствами массовой информации**

52. Прокуроры должны осознавать необходимость в стремлении к эффективному взаимодействию со средствами массовой информации в соответствии с принципами публичности и прозрачности своей работы, с целью повышения уровня общественного доверия, распространения информации о своих функциях и полномочиях и тем самым содействия лучшему пониманию обществом их работы<sup>225</sup>.
53. Информация, предоставляемая прокурорами средствами массовой информации, должна быть понятной, достоверной и точной и не должна подрывать добросовестность и эффективность расследования или ставить под угрозу личную безопасность прокуроров. Она должна касаться не конкретных прокуроров, а только обезличенно действий прокуратуры в целом. Прокуроры должны общаться со средствами массовой информации без проявления какой-либо дискриминации.
54. Данная информация должна также соответствовать принципам свободы выражения мнений, защиты персональных данных, тайны следствия, уважения человеческого достоинства и презумпции невиновности, этическим нормам в отношении других участников процесса, а также правовым нормам, регулирующим и ограничивающим раскрытие отдельных видов информации.
55. Прокуроры также могут предоставлять гражданам через средства массовой информации информацию в целях содействия профилактике преступлений и/или уголовному преследованию, а также в целях обеспечения лучшего понимания того, каким образом осуществляется уголовное судопроизводство, будь то на национальном или на международном уровне.
56. В целях более эффективного и своевременного информирования граждан о своей деятельности прокуроры должны использовать информационные технологии, в том числе создавать веб-сайты, надлежащим образом управлять ими и на регулярной основе обновлять содержащуюся в них информацию.
57. В тех случаях, когда прокуроры напрямую и регулярно взаимодействуют с работниками средств массовой информации в целях предоставления качественной и точной информации, следует организовать специальное обучение прокуроров в области взаимодействия со средствами массовой информации. Такое обучение должно проводиться, при необходимости, с привлечением специалистов и журналистов.

## **С. Подготовка**

58. Высокий уровень профессиональной квалификации прокуроров, в частности, в проведении расследований, является необходимым условием эффективной работы прокуратуры и повышения доверия общества к ней. Поэтому прокуроры должны иметь соответствующее образование и проходить курсы первоначальной подготовки и регулярные курсы повышения квалификации в своей области специализации.

---

<sup>225</sup> См. Заключение КСЕП № 3(2008) «О роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы» и Заключение № 8(2013) «Об отношениях между прокурорами и средствами массовой информации».

## РЕКОМЕНДАЦИИ

- a. Государства-члены должны четко определить права и обязанности прокуроров и следственных органов в рамках расследования преступлений.
- b. Как правило, прокуроры должны осуществлять проверку расследования на предмет законности не позднее чем на этапе принятия решения о начале или продолжении уголовного преследования. В этом отношении прокуроры должны также контролировать то, каким образом расследования проводятся, и соблюдаются ли при этом права человека.
- c. При выполнении данной задачи прокуроры должны обладать правовыми, финансовыми и техническими средствами для проверки расследований на предмет законности и для реагирования на любые нарушения закона.
- d. Расследования всегда должны проводиться беспристрастно, а следователи обязаны собирать и сохранять доказательства как вины, так и невиновности.
- e. Прокуроры должны представлять суду все имеющиеся у них заслуживающие доверия доказательства, а также раскрывать все относящиеся к делу доказательства обвиняемому.
- f. Прокуроры всегда должны соблюдать права обвиняемого, потерпевших, свидетелей и других участников процесса.
- g. Прокурорам и следственным органам следует сотрудничать друг с другом и обмениваться всей информацией, необходимой для выполнения ими своих функций.
- h. Прокуроры и следственные органы должны выполнять свои задачи наиболее эффективным и оперативным способом, в особенности в тех случаях, когда дело касается содержащихся под стражей лиц, а также должны соблюдать принцип пропорциональности при применении средств расследования преступлений.
- i. Прокуроры и следственные органы должны обладать надлежащей подготовкой как в области права, так и в области применения наиболее современных методов расследования.
- j. Прокурорам и следственным органам следует развивать наиболее эффективные международные связи и сотрудничество.
- k. Прокурорам необходимо стремиться к повышению уровня общественного доверия, предоставляя информацию о своих функциях и полномочиях, тем самым способствуя лучшему пониманию их работы, соблюдая при этом основные права человека и принципы, такие как принцип презумпции невиновности и право на справедливое судебное разбирательство.