

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 министров³⁴, с учётом Общего рамочного плана действий КСЕП³⁵ 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 предупредить 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

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

³⁵ Принят Комитетом министров на 981-м заседании заместителей министров 26 ноября 2006 г.

работу Совета Европы в области восстановительного правосудия³⁶. Было принято во внимание и Рамочное решение Совета Европейского союза о статусе потерпевших в уголовном судопроизводстве от 15 марта 2001 г.³⁷

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

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

³⁷ 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)19³⁸ 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

³⁸ 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 прав³⁹;
- 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

³⁹ 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.