

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 прокуратуры¹⁰².
3. КСЕП подготовил настоящее Заключение на основе ответов на вопросник, полученных от 30 государств-членов¹⁰³. 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)¹⁰⁴.
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 принципы¹⁰⁵, 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

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

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

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

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

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

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.¹⁰⁸

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 сферы¹⁰⁹, 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).

¹⁰⁶ См. сайт Европейской комиссии по эффективности правосудия: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp.

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

¹⁰⁸ [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)

¹⁰⁹ 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 проблем¹¹⁰.

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 обязанностей¹¹¹.
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 органов¹¹².
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).

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

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

¹¹² 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 обучение¹¹³ — 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

¹¹³ 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 соглашении, 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.**