

Страсбург, 12 октября 2016 года

**КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ СОВЕТ ЕВРОПЕЙСКИХ ПРОКУРОРОВ  
(КСЕП)**

**Заключение № 11 (2016)**

**Консультативного совета европейских прокуроров  
по вопросам качества и эффективности работы прокуроров,  
в том числе, по основным текущим проблемам  
в борьбе с терроризмом и организованной преступностью,  
принятое КСЕП на 11-м пленарном заседании  
(Страсбург, 17-18 ноября 2016 г.)**

**I. ВВЕДЕНИЕ**

1. В соответствии с мандатом Комитета Министров Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП) подготовил Заключение по вопросам качества и эффективности работы прокуроров, в том числе, по основным текущим проблемам в борьбе с терроризмом и организованной преступностью. В государствах-членах, в которых органы прокуратуры выполняют иные функции вне уголовного правосудия, принципы настоящего Заключения соответственно применяются к этим функциям.

2. Увеличилось число государств-членов Совета Европы, в которых общественность, политики и СМИ проявляют повышенное внимание к государственной службе в целом и институтам уголовного правосудия, в том числе, в частности, к прокуратуре. Поэтому органы прокуратуры должны продемонстрировать, что они выполняют свои обязанности с предельным профессионализмом и на современном уровне.
3. Цель настоящего Заключения состоит в том, чтобы определить способы, позволяющие прокуратуре работать максимально качественно и эффективно. Кроме того, в нем даны рекомендации о том, как прокуроры должны организовать свою работу в современном ключе, используя все новейшие технические методы и средства, и как можно измерить и оценить эффективность и качество их работы. Вторая часть Заключения посвящена тому, как органы прокуратуры могут выполнить требования к качеству и эффективности при решении конкретных проблем в борьбе с серьезными преступлениями и терроризмом.
4. КСЕП считает, что прокуратура - это сложная общественная организация. Поэтому, чтобы адекватно реагировать на растущие потребности, социальные проблемы и давление с целью совершенствования выполнения государственных функций, важное значение отводится общим правовым, организационным и техническим основам её деятельности, а также обеспечению необходимыми финансовыми и человеческими ресурсами.
5. Государства-члены Совета Европы имеют различные правовые и организационные системы прокуратуры. КСЕП уважает каждую из них во всем их многообразии. Поэтому не все элементы, обсуждаемые в данном Заключении, могут относиться ко всем государствам-членам. Тем не менее, они, в основном, посвящены тому, как организовать работу прокуроров наиболее эффективным способом и качественно, при строгом соблюдении закона и прав человека.
6. Настоящее Заключение было подготовлено на основе Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее ЕКПЧ), а также других документов Совета Европы, в том числе: Конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам 1959 года, Конвенции о борьбе с терроризмом 1977 года, Конвенции о киберпреступности 2001 года, Конвенции о предупреждении терроризма 2005 года и Дополнительного протокола к ней 2015 года, Конвенции об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма 2005 года, Конвенции о борьбе с торговлей людьми 2005 года, Рекомендации Rec (2000) 19 «О роли

прокуратуры в системе уголовного правосудия» и Рекомендации Rec (2011)12 «О правах детей и социальных службах».

7. Настоящее Заключение основано также на Руководящих принципах по правам человека и борьбе с терроризмом Комитета министров 2002 года, Рекомендации Rec (2005) 10 Комитета министров государствам-членам о «специальных методах расследования» в отношении тяжких преступлений, включая акты терроризма, а также на предыдущих Заключениях КСЕП: № 1(2007) «О путях совершенствования международного сотрудничества в области уголовного правосудия», № 7 (2012) «Об управлении средствами прокуратуры, № 9(2014) «О европейских нормах и принципах в отношении прокуроров, в том числе «Римской хартии», № 10(2015) «О роли прокуроров в проведении уголовных расследований».
8. Также были приняты во внимание следующие документы Организации Объединенных Наций: Конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом 1997 года, Конвенция о борьбе с финансированием терроризма 1999 года, Конвенция против транснациональной организованной преступности 2000 года, Конвенции против коррупции 2003 года.
9. КСЕП принял во внимание также Стандарты профессиональной ответственности и Декларацию об основных обязанностях и правах прокуроров, принятые Международной ассоциацией прокуроров (МАП) в 1999 году.
10. При подготовке настоящего Заключения КСЕП проанализировал, в частности, ответы 30 членов на вопросник, подготовленный Секретариатом для этой цели.

## **II. ФАКТОРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ И КАЧЕСТВА РАБОТЫ ПРОКУРОРОВ**

### **A. Внешние условия**

11. Качество и эффективность решений и работы прокуроров зависит не только от их таланта и навыков, но также в значительной мере от внешних факторов, которые они часто не могут контролировать: законодательные и судебные решения, ресурсы и ожидания общества. Следовательно, эти факторы заслуживают тщательного рассмотрения, в частности, с точки зрения их влияния на качество и эффективность прокурорской работы.

## 1. Правовая база, национальные традиции

12. Соблюдение верховенства закона является обязательным для всех государств-членов Совета Европы. Кроме того, ряд требований к качеству содержится в Европейской конвенции по правам человека. Так, статья 6 устанавливает важные требования к любой национальной нормативно-правовой базе для обеспечения качества уголовного правосудия, такие, как независимость судебной системы, разумные сроки, доступность и гласность<sup>1</sup>. Поскольку каждая прокуратура осуществляет свои функции в соответствии правовыми нормами, законодательство является первостепенным условием качества и эффективности её работы. Законы и, в основном, в системах общего права, судебные решения влияют на вид и объем дел, которые прокуроры представляют судам, а также на то, как они рассматриваются. Эти правовые нормы должны быть четкими и простыми для использования в работе, и обеспечивать, чтобы национальные системы не были завалены большим количеством дел, например, путем создания альтернативных способов разрешения споров. С другой стороны, плохая подготовка или слишком частые изменения в законодательстве или судебной практике могут оказаться серьезными препятствиями для хорошо обоснованных и убедительных прокурорских решений.
13. Четкая и простая правовая база облегчает доступ к правосудию и способствует тому, чтобы оно было эффективным, за счет сокращения большого количества дел, особенно в системе уголовного правосудия, и более эффективного и продуктивного использования государственных ресурсов, а также за счет высвобождения большего времени и финансовых ресурсов для того, чтобы заниматься преступлениями, серьезно нарушающими общественный порядок. Кроме того, национальное законодательство должно учитывать техническое развитие, обеспечивать легкий доступ органов прокуратуры к базам данных и другой соответствующей информации и формировать необходимую основу для повышения эффективности и улучшения качества их работы.
14. Политические системы и правовые традиции также оказывают непосредственное влияние на то, как прокуроры выполняют свои задачи. Сюда относится статус прокуратуры, а именно её независимость от исполнительной власти. Кроме того, текущая ситуация с безопасностью в Европе, в которой страны сталкиваются с растущими угрозами терроризма и организованной преступности, должна привести к

---

<sup>1</sup> См. Окончательный отчет 2008 Группы по качеству и управлению Европейской сети по вопросам правосудия (ENCJ)

выработке национальной политике в сфере уголовного права, положительно влияющей на качество и эффективность прокурорской деятельности.

15. Хотя за последние несколько десятилетий международное сотрудничество постоянно улучшается, иногда возникают задержки с ответом на запросы, поступившие из других государств, которые кажутся неоправданными. Это значительно затрудняет исполнение запросов о выдаче и о других видах правовой помощи, следовательно, отрицательно сказывается на эффективности работы прокуратуры и судов в запрашивающих государствах. Таким образом, государства должны продолжать стремиться к непосредственному транснациональному сотрудничеству по уголовным делам, на основе взаимного доверия.

## **2. Ресурсы**

16. Наличие финансовых ресурсов в государствах-членах оказывает непосредственное влияние на качество и эффективность прокурорской деятельности. В этом контексте КСЕП подчеркивает, в частности, недостаточные кадровые и технические ресурсы, отсутствие надлежащей, последовательной подготовки и полноценных предоставляемых прокурорам социальных пакетов, которые должны быть соразмерными важности выполняемой ими миссии. Кроме того, ситуация в государствах-членах свидетельствует о том, что эффективность можно повысить путем предоставления определенной степени автономии органам прокуратуры в отношении большей части вопросов, касающихся персонала и бюджета.
17. Таким образом, прокуроры должны иметь соответствующие людские, финансовые и материальные ресурсы для того, чтобы иметь возможность изучать и рассматривать все относящиеся к делу вопросы. Помощь квалифицированного персонала, необходимое современное техническое оборудование и другие ресурсы могут разгрузить прокуроров от чрезмерного напряжения (или организационной нагрузки, как и в заключительных Рекомендациях) и, следовательно, повысить качество и эффективность их работы.

## **3. Влияние общественности**

18. Прокурорам необходимо получать оперативную, надежную и серьезную информацию от всех игроков в обществе. Поэтому отношения с другими субъектами, как внутри, так и вне судебной системы (например, с полицией и другими государственными органами, юристами, НПО) играют важную роль в способности прокуроров быстро принимать

обоснованные решения, основанные на эффективном обмене соответствующей информацией на национальном и международном уровне. Для этого прокуроры нуждаются в последовательной и полноценной правовой и процессуальной базе, позволяющей им собирать информацию, необходимую для принятия квалифицированных решений такими способами, которые были бы соразмерны стоящим перед ними задачам.

19. Обязанность средств массовой информации, а также социальных сетей - собрать информацию, представить свои замечания и передать эту информацию общественности. Поэтому государства-члены должны, с одной стороны, принять меры, соблюдающие права, провозглашенные в ЕКПЧ, а с другой стороны, меры, способствующие усилению доверия общественности к прокуратуре, отвечая на растущую потребность в отчетности и прозрачности их работы. Для органов прокуратуры жизненно важным является использование современных структур и технологий, что позволяет быстро и точно доводить информацию до общественности.
20. Утечка конфиденциальной информации по уголовным делам в средства массовой информации может не только снизить эффективность расследования и нарушать права потерпевших, но и создает риски с точки зрения презумпции невиновности и права «не быть отмеченным клеймом». Чтобы не допустить этого, доступ посторонних лиц к конфиденциальной информации должен быть запрещен. Ложные или предвзятые новости о расследовании могут обмануть доверие общественности и вызвать сомнения в независимости, беспристрастности и честности системы прокуратуры или судов. Поэтому следует принять необходимые меры для установления надлежащей коммуникации между прокуратурами и средствами массовой информации, чтобы помочь уменьшить количество публикаций ложных или предвзятых новостей.
21. Каждый должен иметь право подавать жалобу или обжаловать меры, принятые прокурором. В целях повышения качества прокурорских решений следует поощрять создание эффективного и беспристрастного механизма рассмотрения жалоб, а результаты рассмотрения жалоб должны быть проанализированы не только с точки зрения права на справедливое судебное разбирательство, но и с целью повышения качества прокурорской работы за счет устранения недостатков и предупреждения ошибок.

## **В. Внутренняя обстановка**

### ***1. Стратегическая концепция***

22. На качество и эффективность работы прокуратуры также существенно влияют внутренние факторы. Для управления прокурорской службой необходимо обеспечить стратегическое руководство. Стратегический план, включающий профессиональные цели и управление человеческими и материальными ресурсами, может направлять работу прокурора. Он может предусматривать внутренние меры по повышению качества и эффективности на основе грамотного управления людскими ресурсами и делами, а также целенаправленной деятельности по повышению качества.

### ***2. Управление человеческими ресурсами: подбор кадров, прием на службу, продвижение и обучение прокуроров***

23. Для повышения качества необходимо, чтобы подбор кадров, продвижение по службе, назначение и перевод прокуроров на новое место службы были основаны на четких и предсказуемых критериях. Эти меры должны предусматриваться в лучшем случае правовыми нормами, или, по крайней мере, ранее принятыми внутренними решениями, задокументированными в письменной форме.

24. Качество прокурорских решений или иных действий зависит, кроме прочих факторов, от постоянной подготовки прокуроров. КСЕП полагает, что руководители органов прокуратуры и/или другие компетентные институты (например, институты по подготовке судей) должны отвечать за активную политику подготовки кадров внутри своих институтов, что позволяет обеспечить повышение качества и эффективности работы прокуроров.

25. Прокуроры должны иметь на каждом уровне своей карьеры непрерывную программу обучения для того, чтобы поддерживать и совершенствовать свои профессиональные навыки<sup>2</sup>. Такая подготовка должна также включать в себя обучение в области информационных технологий, этики и навыков общения<sup>3</sup>, а также по вопросам управления в целом и управления делами, в частности, и быть доступным для каждого уровня прокурорской службы. Следует проводить углубленное

---

<sup>2</sup> См. Заключение №9(2014) о Европейских нормах и принципах в отношении прокуроров. Римская хартия, Статья XIII, Пояснительная записка, параграфы 57, 61 и 63.

<sup>3</sup> Там же, Пояснительная записка, параграф 62.

изучение специальных тем (а также обучение по общей программе с другими институтами, когда это необходимо), чтобы повысить профессиональные навыки, необходимые для решения постоянно возникающих вызовов (таких, как терроризм, о которых говорится ниже)<sup>4</sup>.

26. В нескольких своих предыдущих заключениях КСЕП подчеркнул важность развития специализации прокуроров, что достигается, в частности, участием в регулярных обучающих семинарах<sup>5</sup>, профессиональных мероприятиях и конференциях.
27. Прокурор, повышающий свои знания путем участия в таких мероприятиях и приобретающий дополнительные квалификации, может получить предложение о назначении на новую должность, повышении по службе или увеличении жалования.
28. Принципы и руководящие указания по таким вопросам, как управление временем, грамотная методика или расширение сотрудничества с другими участниками системы отправления правосудия должны быть направлены на повышение качества и эффективности прокурорской работы.
29. Честность, стандарты хорошего поведения, и в тех государствах, в которых они предусмотрены, законодательные положения, касающиеся этики или кодексов этики прокуроров, должны быть частью регулярного обучения прокуроров.

### *3. Управление прокурорскими службами*

#### **а. Организация работы прокурорских служб: обязанности, административные подразделения в прокуратурах, распределение компетенции и т.д.**

30. Эффективность и качество работы прокуроров в целом требуют четких и предсказуемых организационных структур, обязанностей и полномочий для управления человеческими и материальными ресурсами в соответствии с реальной криминальной или социальной ситуацией в области их юрисдикции<sup>6</sup>. С другой стороны, структура и рабочие

---

<sup>4</sup> Там же, Римская хартия, Статья XX, Пояснительная записка, параграф 64.

<sup>5</sup> Там же, Римская хартия, Статья XIII, Пояснительная записка, параграфы 57 и 62.

<sup>6</sup> См. Заключение КСЕП №7 (2012) об управлении средствами прокуратуры, параграф 47.



механизмы прокуратуры должны быть достаточно гибкими, чтобы правильно, в достаточной мере, быстро и с соблюдением нормы закона, действовать при столкновении с новыми криминальными, социологическими, экономическими и международными вызовами. (В настоящем заключении КСЕП эта специальная организационная тема подробно не рассматривалась.)

31. Во многих государствах-членах общие знания о наилучших практиках в отношении некоторых видов преступлений, а также распределение дел и грамотное использование Интернет-технологий, в том числе, для управления отдельными делами, может увеличить эффективность и обеспечить лучшее качество. Руководители прокурорских служб, и/или другие компетентные институты, в частности, должны нести ответственность за распространение использования таких инструментов управления и за обмен знаниями о передовой практике в своих ведомствах.

**в. Измерение показателей работы прокурорских служб  
(количественное и качественное)**

32. В большом числе государств-членов имеются данные статистики по измерению количества рабочей нагрузки, производительности прокурорского ведомства и, состояния преступности на подведомственных территориях. Во многих государствах-членах оценка работы прокуроров используется для двух целей: для повышения качества и эффективности работы прокуратуры в целом и совершенствования навыков каждого прокурора, что создает возможность его продвижения по службе.
33. Прокурорские службы должны определить прозрачные показатели и механизмы оценки работы, в первую очередь, для того, чтобы мотивировать прокуроров стремиться к более высокому уровню профессиональной деятельности. Внутренняя оценка работы в рамках прокуратуры должна быть регулярной и основанной на верховенстве права. Допустимость надзора должна быть компенсирована возможностью подачи жалобы в суд (Рекомендация).
34. КСЕП считает, что количественные показатели как таковые (количество дел, продолжительность разбирательства и т.п.) не являются единственным существенным критерием для оценки эффективности, как работы прокуратуры, так и отдельного прокурора. По этому поводу Консультативный совет европейских судей (КСЕП) отметил, что

«качество» правосудия не должно пониматься лишь как синоним «производительности судебной системы»<sup>7</sup>.

35. Поэтому качественные показатели, такие, как, надлежащее и тщательное расследование (если это входит в компетенцию прокурора), грамотное использование доказательств, профессиональное поведение в суде и т.д., также должны быть приняты во внимание как способ дополнить показатели количественного характера. При стремлении к скорейшему проведению уголовного преследования следует также принимать во внимание гарантии, предусмотренные статьей 6 Европейской Конвенции по правам человека<sup>8</sup>.
36. Поэтому, как реальную и конечную цель правовые системы должны представить систему оценки, способной определить как количественные, так и качественные показатели прокурорской работы, при соблюдении основных принципов справедливости, в соответствии с ЕКПЧ и другими правовыми инструментами.
37. В связи с особым характером и особенностями организованной преступности и терроризма еще более актуальным становится соблюдение и уважение вышеупомянутого подхода. В этих случаях также будет необходимо учитывать гарантии, предусмотренные в Заключении КСЕП № 10(2015) «О роли прокуроров в уголовных расследованиях», а именно при использовании специальных методов исследования<sup>9</sup>. Это очень важный аспект, который следует рассмотреть и оценить, так как использование таких методов может повлечь значительные ограничения, прав человека.

### **с. Измерение работы отдельных прокуроров (качественное и количественное)**

38. Оценка отдельных прокуроров может быть полезным стратегическим инструментом по выявлению и совершенствованию профессиональных навыков, необходимых для прокурорской службы, чтобы соответствовать быстро меняющимся требованиям к качеству, эффективности и профессионализму. Индивидуальные оценки также могут внести важный вклад для определения и разработки наиболее подходящих обучающих программ для прокуроров всех уровней.

---

<sup>7</sup> См. Заключение КСЕС №6 (2004) об отправлении справедливого правосудия в разумные сроки и роли и о роли судей в судебном процессе, с учетом альтернативных способов урегулирования споров, параграф 42.

<sup>8</sup> См. Заключение КСЕС №11 (2008) о качестве судебных решений, параграф 26

<sup>9</sup> См. параграфы 40-43

39. Ответы на вопросник государств-членов показывают, что применяется два способа оценки используются: официальный и неофициальный. Официальная оценка проводится в установленные сроки (например, каждые 3 или 5 лет). Она осуществляется в соответствии со специальными процедурами и установленными критериями профессиональных навыков, подлежащих оценке. Иногда она применяется вместе с системой оценки, которая позволяет проводить сравнение с другими коллегами для более быстрого продвижения по службе. Результаты оценки могут быть предметом судебного рассмотрения, если у оцениваемого прокурора возникнут возражения. Неофициальная оценка представляет собой обсуждение для сбора и представления информации о путях и средствах повышения качества и эффективности работы отдельного прокурора (например, составление понятного обвинения, способность к работе в команде, без нарушения норм и т.д.) или в более стратегическом плане, обладают ли, например, прокуроры соответствующими навыками для выполнения своих функций. Цель обоих видов оценки работы прокуроров должна заключаться в том, чтобы рассмотреть развитие личных навыков и профессиональной деятельности, а также найти основания для продвижения и - в некоторых странах – для стимулов и наградений и вознаграждения, либо в целом для предотвращения нарушений и проступков, чтобы избежать в дальнейшем применения мер дисциплинарного воздействия.
40. КСЕП рекомендует, чтобы оценка работы прокуратуры была прозрачной и предсказуемой, основанной на четких и заранее опубликованных критериях, предусмотренных в законе, как для материальных, так и для процессуальных правил оценки.
41. Прозрачная и информативная оценка означает, что оцениваемый прокурор лицо должен иметь возможность обсудить результаты оценки или даже сравнить результаты самооценки с оценкой, проведенной руководством, или тем, кому поручено её проведение, если она не совпадает. Результаты оценки не должны быть опубликованы таким образом, чтобы нарушилась личная неприкосновенность и честь оцениваемого человека.

#### **d. Этические правила**

43. В большинстве государств-членов в целях повышения качества и эффективности в прокуратурах производится оценка честности прокуроров и других работников в средне- или долгосрочном периоде. Это делается по-разному. В одних системах предусмотрены юридические или общие нормы, в других приняты Кодексы этики. Третьи по-прежнему принимают клятву у вновь назначенных

прокуроров. КСЕП ранее рекомендовал принять и опубликовать для общественности<sup>10</sup> кодексы профессиональной этики и поведения, основанные на международных стандартах, особо отметив, что «прокуроры должны придерживаться высочайших этических и профессиональных стандартов, и проявлять беспристрастность и объективность».<sup>11</sup>

44. Основная цель кодекса этики – укрепление этих стандартов, признанных необходимыми для надлежащей и независимой работы прокуроров. Если органы прокуратуры принимают кодексы этики, эти кодексы должны соответствовать общепринятым международным стандартам, таким, которые изложены в Рекомендации Rec (2000) 19 Комитета министров Совета Европы о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия (далее Рекомендация Rec (2000)19)<sup>12</sup>, Европейские принципы по этике и поведению прокуроров, принятые на Конференции Генеральных прокуроров Европы 31 мая 2005 года («Будапештские принципы»), Заключение КСЕП № 9 (2014) КСЕП «О европейских нормах и принципах, касающихся прокуроров («Римская Хартия») и других соответствующих международных инструментах.

#### ***4. Руководство делами***

45. Хорошо подготовленное решение или другое соответствующее действие прокурора – это решение, принятое на основе, как имеющихся материалов, так и в соответствии с законом, и при этом честно, быстро, пропорционально, четко и объективно. В связи с этим очевидно, что рамки для прокурорских действий не могут быть найдены в соответствующем процессуальном праве и только в ЕКПЧ. Необходимо, чтобы соблюдались права жертв, их семей и свидетелей, и при этом уравниваться правами ответчиков и общественного интереса в судебном преследовании преступлений. Таким образом, прокуроры должны стремиться организовывать и проводить свою работу в соответствии с этими принципами. КСЕП считает, что органы прокуратуры должны поддерживать деятельность прокуроров путем установления надлежащей практики управления делами в различных

---

<sup>10</sup> См. Заключение КСЕС №9 (2014) о европейских нормах и принципах в отношении прокуроров, Римская Хартия, статья XII.

<sup>11</sup> Там же, статья VI

<sup>12</sup> См. Рекомендацию №Rec (2000)19, Пояснительный меморандум, комментарии по отдельным рекомендациям, параграф 35.

областях прокурорских полномочий и обязанностей. Решения прокуроров должны дополнительно отражать следующие элементы:

#### **а. Объективность и непредвзятость**

46. Прокуроры должны оставаться независимыми при выполнении ими своих функций и осуществлять их без какого-либо внешнего неоправданного влияния, побуждения, давления, угроз или вмешательства, прямого или косвенного, с любой стороны или по любой причине, а также всегда соблюдать закон, верховенство закона, этику системы уголовного правосудия и право на справедливое судебное разбирательство. Прокуроры должны придерживаться самых высоких этических и профессиональных стандартов, должны выполнять свои обязанности честно, и всегда вести себя беспристрастно и объективно.
47. Прокуроры должны обеспечивать равенство лиц перед законом, независимо от пола, расы, цвета кожи, национального и социального происхождения, политических и религиозных убеждений, имущественного и социального положения.

#### **б. Комплексность**

48. Все решения и действия прокуроров должны быть тщательно продуманными. Они должны искать доказательства, свидетельствующие как о вине, так и о невиновности, и обеспечить проведение всех соответствующих направлений расследования, в том числе тех, которые могут привести к доказательствам в пользу обвиняемого или подозреваемого. Так, они должны учитывать, являются ли доказательства, предоставленные следствием, четкими и полными. Однако это не означает, что следователь должен привлекать непропорциональное количество ресурсов и должно толковаться разумно и реалистично, исходя из обстоятельств каждого конкретного дела. Это не снимает ответственности с адвокатов по поиску материалов, которые они считают относящимися к делу.
49. Прокуроры должны принимать решение об уголовном преследовании только при наличии хорошо обоснованных доказательств, которые можно рассматривать как надежные и приемлемые. Прокуроры должны, таким образом, отказаться от использования доказательств, в отношении которых имеются все основания считать, что они были получены путем применения незаконных методов, в частности, с грубым нарушением прав человека.

### **с. Аргументация**

50. Четкая аргументация и анализ являются основными требованиями к работе прокурора. Прокуроры должны в полной мере учитывать все соответствующие материалы и изучить все имеющие отношение к делу фактические и другие вопросы, выявленные в ходе расследования. Все решения или действия прокурора должны учитывать такие относящиеся к делу доказательства, подчиняться действующему законодательству и общим руководящим принципам, которые могут быть предусмотрены по этому вопросу.

### **д. Ясность**

51. Все инструкции или указания прокурора должны быть понятны для тех, кому они адресованы. Если такие указания и директивы составлены в письменной форме, они должны быть сформулированы очень понятным языком. Кроме того, прокурор должен обратить особое внимание на формат письменной инструкции, чтобы их можно было сразу увидеть.

### **е. Обмен информацией и сотрудничество**

52. Сотрудничество имеет важное значение для эффективности прокурорской службы как на национальном, так и на международном уровнях, как между различными прокуратурами, так и между прокурорами, работающими в одной прокуратуре, а также между прокурорами и правоохранительными органами/следователями. Повышение специализации прокуроров в выполнении ими различных функций может способствовать повышению эффективности такого сотрудничества.
53. В тех юрисдикциях, где на прокуроров возложена функция расследования, они должны стремиться к эффективному обмену информацией между прокурорами, а также между прокурорами и правоохранительными органами/следователями. Это должно помочь избежать дублирования в работе, а также дополнить усилия разных прокуроров и правоохранительных органов в связанных между собой делах.
54. Там, где прокуроры не наделены такой функцией расследования, они должны, по мере необходимости, сотрудничать с соответствующим следственным органом в ходе расследования уголовных дел, в частности, предоставлением соответствующих рекомендаций и/или указаний.

55. Такое сотрудничество должно продолжаться до окончания уголовного преследования, чтобы все соответствующие материалы были доступны прокурору и, при необходимости, были раскрыты защите.

### **III. ОСНОВНЫЕ ТЕКУЩИЕ ПРОБЛЕМЫ КАЧЕСТВА И ЭФФЕКТИВНОСТИ В БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ И ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ**

#### **A. Введение**

56. Большинство государств-членов Совета Европы отмечают, что серьезная и организованная преступность приобретает все более сложный и международный характер. Терроризм серьезно затронул многие страны, и проблема терроризма в настоящее время является одним из основных приоритетов в работе прокуратуры.
57. Прокуроры находятся на переднем крае судебного преследования этих тяжких преступлений и, следовательно, они выполняют существенную роль в обеспечении общественной безопасности и защите верховенства закона.

#### **B. Борьба с терроризмом и организованной преступностью на национальном уровне**

##### *1. Стратегия борьбы с терроризмом и организованной преступностью*

58. В соответствии с резолюцией 1566 (2004) Совета Безопасности ООН в отношении угроз международному миру и безопасности, создаваемых терроризмом, КСЕП рассматривает как основную обязанность прокуроров «привлечение к ответственности, на основе принципа «выдай или суди», любого лица, которое поддерживает, содействует, участвует или пытается участвовать в финансировании, планировании, подготовке или совершении террористических актов» или в организованной преступности. Для выполнения этого требования квалифицированным и действенным образом прокурор должен действовать на основе достаточной правовой базы, сотрудничать со всеми заинтересованными сторонами в этой области на национальном и международном уровнях, а также получить достаточные людские и материальные ресурсы. Новые угрозы терроризма (финансирование организованной преступности, пропаганда, вербовка и подготовки боевиков через Интернет) требуют новых ответов, новых форм

расследования и прокурорских методов и мер, чтобы прокуроры могли действовать так эффективно и качественно, в соответствии с растущими ожиданиями общества.

***2. Законодательство, которое необходимо ввести для этих видов преступлений, а также организационные и финансовые ресурсы, предоставляемые в распоряжение прокуроров***

59. Недостаточная законодательная и институциональная база для борьбы с терроризмом, организованной преступностью и киберпреступностью, а также его финансированием, включая отмывание денег, позволяют террористам, участникам организованной преступности и их сторонникам действовать без территориальных ограничений и использовать свои финансы для осуществления и расширения своей преступной деятельности. Для того, чтобы действовать эффективно, прокурорам необходимо опираться на законодательство, которое четко криминализирует любые действия, прямо или косвенно помогающие поддерживать организованную преступность и террористическую деятельность, в том числе для пропаганды и вербовки террористов и т.д. Это позволило бы прокурорам расширить сферу их действия в борьбе с терроризмом и организованной преступностью, путем применения правовых инструментов, предусмотренных для тяжких видов преступлений.
60. В качестве таких действий могут рассматриваться: поиск потенциальных террористов, прием в организацию, ведение террористической пропаганды и обмен информацией в террористических целях, обучение террористической деятельности, подготовка к террористической деятельности и транспортировка для террористических целей. Тем не менее, следует строго избегать непропорционального ограничения основных прав и свобод, таких, как свобода слова. По той же причине должны быть установлены четкие границы и критерии пропорционального применения действующих законов, особенно когда превентивные меры переходят в уголовное преследование, после чего уже начинают применяться нормы уголовно-процессуального законодательства.
61. КСЕП считает, что не должны допускаться нарушения независимости и беспристрастности прокуроров при выполнении ими своих обязанностей, особенно в расследовании и уголовном преследовании дел, касающихся терроризма и организованной преступности.

***3. Методы расследования и использование специальных инструментов и средств, включая современные информационные технологии***



62. В большинстве государств-членов специальные методы расследования, такие, как электронное наблюдение и агентурные операции доказали свою эффективность в борьбе с организованной преступностью и терроризмом. Эти инструменты в настоящее время доступны для прокуратуры, по крайней мере, в тех юрисдикциях, где на прокуроров возложены следственные полномочия. Поскольку эти методы нарушают право на неприкосновенность частной жизни не только подозреваемых, но и других лиц, не обязательно являющихся фигурантами расследуемого уголовного дела, применение этих мер требует тщательного и постоянного внимания со стороны прокуроров на любой стадии дела, чтобы результаты расследования могли быть приняты судами и обществом в целом.
63. Ответы на вопросник показывают, что все государства-члены предприняли организационные меры по повышению качества и эффективности прокурорских решений по делам о терроризме и организованной преступности. Одни из них имеют специализированные подразделения в прокуратуре, другие передали эту обязанность специальному органу в стране. КСЕП считает, что желательно сосредоточить расследование и судебное преследование этих уголовных дел в специальных отделах. Это может обеспечить необходимый профессионализм, не только в использовании специальных методов расследования, но для поддержания связи с другими заинтересованными сторонами в этой области. Это также может обеспечить проведение специальной подготовки задействованных прокуроров и дать им возможность получить самые современные технические, правовые и организационные средства. Такая организационная структура будет в дальнейшем помогать прокурорам выполнять свои обязанности в условиях полной независимости и желаемой беспристрастности, с необходимым соблюдением прав подозреваемого и необходимой защиты потерпевших, свидетелей и других лиц, участвующих в уголовном процессе.

#### ***4. Ведение дел***

64. Правильная методика ведения дел может гарантировать, что специальные методы расследования будут использоваться только под обязательным судебным контролем, когда имеются достаточные основания полагать, что серьезное преступление было совершено или подготовлено, или готовится, одним или несколькими определенными лицами лица или неустановленными пока лицами или группой лиц.
65. КСЕП подчеркивает, что с учетом прецедентных решений Европейского суда по правам человека (далее ЕСПЧ), специальные методы

расследования могут быть использованы только с соблюдением принципа пропорциональности и должны соответствовать минимальным требованиям конфиденциальности, этики и доступности<sup>13</sup>.

66. В случае, когда закон о терроризме и организованной преступности предусматривает ограничение прав граждан в уголовном процессе, прокурор, который решает применить такое ограничение, должен всегда учитывать, является ли это оправданным с точки зрения обязанности соблюдения пропорциональности, и убедиться, что доказательства не получены с помощью пыток или других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения, основываясь на толковании этих понятий в судебной практике Европейского суда по правам человека. Несмотря на тяжесть преступлений терроризма и организованной преступности, квалифицированное и эффективное ведение дела предполагает, чтобы прокуроры принимали решения в установленные сроки и вели дела объективно, беспристрастно и профессионально, соблюдая принцип презумпции невиновности и право на защиту, а также права потерпевших (см. окончательные рекомендации). В компетенцию прокуроров входит также контроль за соблюдением этих основополагающих принципов и свобод на протяжении всего расследования дела, проводимого правоохранительными органами.
67. Особенно при ведении уголовных дел о терроризме или проведении надзора за такими делами прокуроры должны всегда принимать во внимание, что нужно обеспечить баланс между необходимостью максимальной защиты потерпевших и свидетелей террористических актов и правами лиц, обвиняемых в совершении таких актов.
68. Необходимые меры защиты должны применяться по отношению к свидетелям по делам организованной преступности и терроризма, а также ко всем другим лицам, имеющим отношение к делу, а именно, по отношению к самим прокурорам и их семьям.

## ***5. Обучение***

69. В Рекомендации Rec (2000)19 о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия указывается, что особое внимание следует уделять непрерывному обучению и воспитанию прокуроров, с учетом появления

---

<sup>13</sup> Список решений ЕСПЧ по делам о терроризме, опубликован на сайте <https://www.unodc.org/tldb/en/case-law-of-the-european-court-of-human-rights-related-to-terrorism.html>. Смотрите также книгу "Counter-terrorism and human rights in the case law of the European Court of Human Rights" автор Ана Салинас де Фриас (2012), на странице <https://book.coe.int/eur/en/european-court-of-human-rights/4966-counter-terrorism-and-human-rights-in-the-case-law-of-the-european-court-of-human-rights.html>

новых форм преступности и необходимости продолжения международного сотрудничества по уголовным делам. Для того, чтобы уголовное преследование проводилось наиболее эффективным образом, прокурор должен постоянно повышать свою квалификацию и специализироваться на расследовании и судебном преследовании терроризма и организованной преступности во всех ее формах. Что касается особых потребностей, связанных с этими сферами преступности, обучение прокуроров должно быть, в частности, направлено на сбор и использование ~~собираются и не используются~~ доказательств на региональном, национальном и международном уровне, на формы и методы сотрудничества заинтересованных сторон, обмен опытом и передовой практикой, понимание возможных нарушений прав человека, роль социальных сетей в вербовке потенциальных террористов и связях со средствами массовой информации.

70. КСЕП считает, что обучение в этой сфере должно включать соответствующие национальные и международные правовые документы и прецедентные решения Европейского суда по правам человека.

#### ***6. Информационный менеджмент (обмен, сотрудничество)***

71. Обмен доказательствами или информацией с соответствующими подразделениями является одним из наиболее важных элементов борьбы с терроризмом и организованной преступностью. Такой информацией необходимо, в частности, делиться с подразделениями разведки и безопасности, с судебными органами и с учреждениями, на которые неоднократно были направлены атаки террористов. Кроме того, если это будет сочтено необходимым и полезным, информация и доказательства, касающиеся террора, могут быть непосредственно раскрыты общественности.
72. Один из возможных недостатков в расследованиях может быть связан с тем, что полиция вовремя не сообщила прокурору соответствующую информацию. Чтобы избежать этой проблемы, было бы целесообразно проводить совместные расследования между соответствующими прокурорскими и полицейскими органами. В государствах-членах, в которых прокуроры наделены следственными полномочиями, они должны координировать и управлять этими действиями.
73. В целях достижения большей эффективности, помимо сотрудничества и совместного решения конкретных оперативных задач, очень полезным оказалось проведение консультативных встреч с членами междисциплинарных групп с участием прокурора.

74. КСЕП подчеркивает необходимость повышения эффективности расследования и преследования в отношении систем финансирования терроризма и организованной преступности на основе интенсивного, систематического и последовательного подхода. Прежде всего, необходимо осуществлять обмен информацией через национальную информационную систему, основанную на базе данных. Кроме того, необходимо установить тесное сотрудничество между правоохранительными органами и банками, а также другими частными юридическими и физическими лицами (страховыми компаниями, брокерскими фирмами, нотариусами, адвокатами, судебными приставами и т.д.). Другим подходом к расследованиям, который приобретает все большее значение, является сотрудничество с Интернет-провайдерами, в отслеживании движения виртуальных или цифровых денежных потоков.

### **С. Борьба с терроризмом и организованной преступностью на международном уровне**

75. Международное сотрудничество между прокурорами стало жизненно важным инструментом в связи с увеличением числа трансграничных преступлений, в частности, тяжкой и организованной преступностью, включая терроризм. Учитывая, что глобализация и современные средства связи привели к усилению международных связей между преступными группами и отдельными лицами, недостаточно одних лишь национальных мер для расследования и уголовного преследования этих преступлений, а также для их предотвращения.

76. Как утверждает КСЕП, прокуроры всегда должны проявлять готовность к сотрудничеству и «должны относиться к международным запросам о правовой помощи с тем же вниманием, как и к работе на национальном уровне, и должны иметь в своем распоряжении необходимые инструменты, включая профессиональную подготовку, в целях содействия и поддержания подлинного и эффективного международно-правового сотрудничества»<sup>14</sup>.

77. Выполнение этих требований стало особенно актуальным сегодня, учитывая возросшее количество атак и проблем, создаваемых в международной терроризмом и организованной преступностью. Эффективное международное сотрудничество является неизбежным не только для предотвращения, но и в целях расследования, уголовного преследования, доказывания и привлечения к законному наказанию тех,

---

<sup>14</sup> См. Заключение КСЕП №9(2014) о европейских нормах и принципах в отношении прокуроров, Римская Хартия, статья XX.

кто совершил эти преступления. Эти цели предполагают общие максимальные усилия по обнаружению и прекращению финансирования преступных групп и отдельных лиц, их материально-технических и оперативных баз, поставки фальшивых документов, оружия и взрывчатых веществ. Большую проблему создает использование современными преступниками новейших средств связи (в том числе социальных сетей и сетей в Интернете), чей мониторинг и законный перехват требуют глобального размаха действий.

78. Синхронизация национального законодательства с международными правовыми нормами, как в отношении правовой классификации преступных действий, так и законности процедур, значительно облегчила бы трансграничное сотрудничество. То же самое относится и к возможному сближению и гармонизации национальных законодательств. В связи с этим необходимо предпринять большие усилия, чтобы преодолеть препятствия, возникающих из национальных культур, которые рассматривают автономию в уголовном праве в качестве ценной части самобытности каждой национальной уголовно-правовой системы.
79. В целях совершенствования и содействия международному сотрудничеству следует учитывать следующие три основных аспекта: правовую основу для беспрепятственного и эффективного сотрудничества; надлежащее выполнение международно-правовых документов в каждом государстве; создание практических и оперативных инструментов.
80. Необходимо устранить препятствия, мешающие международному сотрудничеству. Незнание коллег по другую сторону границы, неумение общаться на одном языке, непонимание других (уголовно-правовых) культур вызывают естественные сомнения по поводу совместной работы. Для этой цели были созданы международные сети, как институциональные, так и неформальные. Официальные сетевые организации на уровне правоохранительных органов, такие, как Европол и Интерпол, и на судебном уровне, такие, как Евроюст и Европейская судебная сеть, позволяют быстро и эффективно помочь в предоставлении правовой помощи через границы, создавая мосты между правовыми системами, культурами и языками. Государствам следует предоставить этим организациям потенциал, необходимый для беспрепятственной и успешной помощи в сфере международного сотрудничества в уголовно-правовой сфере по тяжким делам и делам, связанным с организованной преступностью, включая терроризм. Но и менее формальные организации могут быть полезны в борьбе с трансграничной преступностью, такие, как Международная ассоциация

прокуроров, что способствует систематизации международных стандартов в области этики и прав человека, а также для того, чтобы соединить прокуроров во всем мире через тысячи контактных точек (например, прокурорская сеть, занимающаяся террористическими делами, которая была создана в 2015 году, и прокурорская сеть по борьбе с киберпреступностью).

\*\*\*

## **РЕКОМЕНДАЦИИ**

1. Для того, чтобы отвечать требованиям общественности к прозрачности и подотчетности, органы прокуратуры действовать стратегически с целью обеспечения максимально высокого уровня качества и эффективности работы прокуроров.
2. Так как каждая прокуратура осуществляет свои функции в рамках закона, законодательство является первостепенной предпосылкой для обеспечения качества и эффективности её работы. Эти правовые нормы должны быть ясными и простыми в применении, и обеспечивать, чтобы национальные системы не были завалены большим количеством дел (это также зависит от их тяжести) и чтобы соблюдались требования к качеству, установленные Европейской конвенцией о правах человека.
3. В целях улучшения и облегчения международного сотрудничества следует учитывать следующие три основных аспекта: правовую основу для беспрепятственного и эффективного сотрудничества; надлежащее выполнение международно-правовых документов в каждом государстве и создание практических и оперативных инструментов.
4. Эффективным и надлежащим способом повышения эффективности и качества трансграничных уголовных дел, особенно в делах о терроризме и организованной преступности, являются прямые контакты между национальными прокурорскими службами, не только в исполнении запросов о правовой помощи, но и в активном обмене информацией, полученной при параллельных расследованиях, а иногда путем создания совместных следственных групп. КСЕП призывает государства-члены улучшить правовую основу для прямого сотрудничества и для достижения быстрого и гибкого сотрудничества путем назначения национальных контактных пунктов по отдельным видам преступлений, таким, как терроризм или организованная преступность, и/или путем назначения магистратов связи в других странах.

5. Беспристрастность прокуроров является важным требованием с точки зрения повышения качества защиты прав человека. Поэтому государства должны гарантировать, чтобы прокуроры при выполнении ими своих функций были максимально независимы, свободны от внешнего неправомерного влияния, давлений, угроз или вмешательства, прямого или косвенного, откуда бы или по какой бы причине они ни исходили.
6. Качество прокурорских решений зависит также от гарантий, предусмотренных для обеспечения личной безопасности прокуроров и членов их семей. Особенно если прокуроры участвуют в расследовании дел, связанных с терроризмом и организованной преступностью, органы прокуратуры должны принимать активные меры для защиты их жизни, здоровья, свободы, физической неприкосновенности и собственности.
7. Ложные или предвзятые новости о расследованиях могут подорвать доверие общественности к квалифицированному правосудию и породить сомнения в независимости, непристрастности и честности системы прокуратуры и судов. Поэтому для проведения активной информационной политики нужно наладить необходимую коммуникацию между прокуратурой и СМИ.
8. Для того, чтобы действовать эффективно и качественно, в соответствии с ожиданиями общественности, прокуроры должны иметь в своем распоряжении соответствующие людские, финансовые и материальные ресурсы, чтобы уделять должное внимание всем соответствующим вопросам при рассмотрении своих дел. Наличие квалифицированного персонала, необходимого современного технического оборудования и других ресурсов может разгрузить прокуроров от чрезмерного напряжения (или организационной нагрузки) и, следовательно, повысить качество принимаемых ими решений и эффективность органов прокуратуры. Все эти меры должны быть учтены при выработке среднесрочной и долгосрочной политики.
9. Для повышения эффективности и качества прокуроры должны иметь доступ к централизованной базе данных незавершенных дел, подозреваемых и осужденных лиц и находящихся под стражей или в тюрьме; они должны иметь полный доступ к соответствующему законодательству, подзаконным актам, руководящим принципам и судебной практике, а также ко всей другой необходимой информации, доступной благодаря информационным технологиям.
10. КСЕП считает, что стандарты для определения показателей качества прокурорского решения должны содержать как количественные, так и качественные элементы, такие, как количество возбужденных и закрытых дел прокуратуры, виды решений и результаты, сроки

прокурорского расследования, навыки управления делами, умение четко аргументировать в устной и письменной форме, готовность к освоению современных технологий, знание языков, организационные навыки, умение сотрудничать с другими людьми как внутри, так и вне прокуратуры.

11. Четкая аргументация и анализ являются основными требованиями к качеству решения прокурора. Таким образом, прокуроры должны в полной мере учитывать все соответствующие материалы и изучить все имеющие отношение к делу фактические и другие вопросы, выявленные в ходе расследования. Все решения или действия прокурора, должны учитывать такие материалы, соответствовать действующему законодательству и общим принципам, которые могут существовать по этому вопросу. Решения и действия прокуроров должны быть последовательно, четко, недвусмысленно и однозначно обоснованы.
12. Органы прокуратуры должны публиковать рекомендации для прокуроров с изложением в общих чертах принципов, которыми должны руководствоваться прокуроры при возбуждении и проведении уголовного преследования. В таких руководящих принципах должны быть определены факторы, которые необходимо учитывать на различных стадиях уголовного преследования, чтобы вмешательство прокурора проводилось в соответствии со справедливой, обоснованной и последовательной политикой. Прокурорские службы должны определить прозрачные критерии и механизмы контроля за своим персоналом, в первую очередь, чтобы мотивировать прокуроров для достижения более высоких уровней в своей профессиональной деятельности. Внутренний контроль в рамках прокуратуры должен быть регулярным и основанным на верховенства закона.
13. Для повышения качества прокурорских решений весьма полезной с точки зрения выявления возможных недостатков системы оказалась практика рассмотрения жалоб и регулярное анкетирование, проводимое с соответствующими лицами и другими заинтересованными сторонами. Механизм контроля прокуратурой за решениями прокуроров, особенно в отношении преступлений, в которых отсутствует истец или потерпевший, исправить возможные ошибки, допущенные на этапе расследования и уголовного преследования.
14. Квалифицированное и эффективное ведение дела означает принятие решений прокурорами в установленные сроки и объективное, беспристрастное и профессиональное ведение дел, с соблюдением принципа презумпции невиновности и права на защиту, а также прав потерпевших. В их компетенцию входит также надзор за соблюдением этих основополагающих принципов и свобод на протяжении всех этапов



рассмотрения дела правоохранительными органами.

15. В делах о терроризме и организованной преступности государства-члены должны принять соответствующие и пропорциональные меры, чтобы разрешить прокурорам использовать специальные методы расследования, такие, как агентурные операции, электронное наблюдение и инструменты, позволяющие отслеживать следы преступлений в интернете, включая так называемый «даркнет». С этой целью они должны обеспечить, до определенной и пропорциональной степени, сохранение и сохранность данных трафика и местонахождения частными организациями и коммуникационными компаниями, с соблюдением национальной и международной юрисдикции, а также Европейской конвенции о правах человека и Конвенции о защите физических лиц в связи с автоматической обработкой персональных данных 1981 года.