

Страсбург, 23 ноября 2018 г.

КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ СОВЕТ ЕВРОПЕЙСКИХ ПРОКУРОРОВ (КСЕП)

Заключение № 13 (2018) КСЕП: «Независимость, подотчетность и этика прокуроров»

I. ВВЕДЕНИЕ, ЦЕЛЬ И СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКЛЮЧЕНИЯ

1. Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП) был учрежден Комитетом министров Совета Европы в 2005 г. с целью подготовки, среди прочего, заключений по вопросам, связанным с применением Рекомендации (2000) 19 Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия.

2. В соответствии с решением Комитета Министров, принятым в рамках этой структуры [1], КСЕП принял решение подготовить и принять в 2018 г. заключение для привлечения внимания к вопросу о независимости, подотчетности и этике прокуроров.

3. С этой целью, учитывая, что многие международные документы уже посвящены независимости прокуроров, КСЕП опирается, в частности, на свое Заключение № 4 (2009) под названием «Судьи и прокуроры в демократическом обществе» («Декларация Бордо»), принятое совместно с Консультативным советом европейских судей (КСЕС), и напоминает, что независимость прокуратуры является неотъемлемым элементом независимости судебной власти. КСЕП ссылается также на свое Заключение № 9 (2014) под названием «Европейские нормы и принципы, касающиеся прокуроров» («Римская хартия»), где упоминается, что необходимо поощрять общую тенденцию к укреплению независимости и эффективной автономии прокуратур, что прокуроры должны быть автономными в принятии решений и выполнять свои обязанности, будучи свободными от внешнего давления или вмешательства.

4. В данном заключении КСЕП рассматривает возможное вмешательство в независимость прокуроров и оказываемое на них давление, в частности, политическое давление, как это наблюдается в некоторых государствах-членах. Получая представление о проблемах, связанных с независимостью, подотчетностью и этикой, КСЕП стремится повысить уровень осведомленности среди прокуроров и соответствующих органов власти в отношении соответствующих изменений и реформ в данных областях.

5. КСЕП также принимает во внимание План действий Совета Европы по укреплению судебной независимости и беспристрастности в государствах-членах [2], а также доклад Генерального секретаря Совета Европы – 2016 г. «О состоянии демократии, прав человека и верховенства права – императив в области безопасности для Европы»[3].

6. КСЕП напоминает здесь, как и в ходе своей предыдущей работы, что функции прокуроров и способ их осуществления должны соответствовать уважению права отдельных лиц на справедливое судебное разбирательство, закрепленное в статье 6 Европейской конвенции по правам человека (далее – ЕКПЧ). Прокуроры также выполняют свои функции в рамках принципа верховенства права, который требует уважения определенного количества фундаментальных ценностей, таких как беспристрастность, прозрачность, честность, осмотрительность, справедливость и содействие обеспечению качества правосудия. В целях повышения доверия общественности к системе правосудия прокуроры всегда должны заботиться о том, чтобы эти ценности уважались и являлись руководящими в деятельности прокуроров.

7. В последние годы Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ) разработал важное прецедентное право в поддержку независимости прокуроров вне зависимости от того, рассматриваются ли они как относящиеся к судебной власти или нет. Прокурор, который руководит и контролирует первую фазу уголовного судопроизводства, должен считаться «передовым наблюдателем соблюдения прав человека», и эту важную роль следует играть на протяжении всего процесса [4].

8. В своих системах административной и иерархической организации государства-члены, если они намерены предоставить или поддержать статус судебной власти для прокуроров по смыслу ЕСПЧ, должны обеспечить, чтобы они имели все гарантии, в частности, необходимые для независимости, вытекающие из этого статуса, как указано в прецедентном праве ЕСПЧ [5].

9. Задачи, возлагаемые на прокуроров, варьируются от государства к государству в соответствии с действующими системами. Вследствие этого правовые системы некоторых государств-членов предусматривают принцип

«законности» в качестве основы для уголовного преследования, а некоторые другие государства-члены предусматривают принцип «усмотрения» или «возможности»; у иных – комбинация этих принципов. Некоторые государства-члены возлагают на прокуроров реальную надзорную роль в отношении полиции и следователей, а другие нет; в некоторых системах прокуроры вмешиваются в судебное слушание, а в других системах их роль в судебном разбирательстве уголовного дела остается ограниченной. Во многих государствах-членах прокуроры обладают компетенцией по осуществлению действий публичного характера и уголовного преследования и по контролю за законностью расследований, которые будут представлены судьям в качестве основы для их решений. Они также иногда обладают компетенцией по приведению приговора в исполнение и надзору за тюрьмами.

10. Принципы независимости, объективности и беспристрастности, изложенные в данном и предыдущих заключениях КСЕП в отношении уголовных дел, применяются *mutatis mutandis* к полномочиям прокуроров вне сферы уголовного правосудия.

11. В заключение КСЕП хотел бы напомнить – без повторения их содержания – некоторые соответствующие европейские и международные договоры и документы в этой области такие, как документы Совета Европы (в частности, заключения КСЕП и КСЕС, «Европейские руководящие принципы по этике и поведению прокуроров» («Будапештские руководящие принципы»)) [6], иных международных организаций [7].

12. В свете данных документов и в рамках европейского контекста, где методы выполнения возложенных на прокуроров задач постоянно эволюционируют, данное заключение не направлено на принятие фиксированного европейского кодекса, а, скорее, на своего рода «основное ядро» принципов, которое должно быть предоставлено соответствующим органам власти и руководить ежедневными действиями прокуроров и их поведением как внутри, так и вне их работы, и к которым они могут обращаться.

13. Независимость, подотчетность и этика прокуроров должны быть понятиями, включенными в статут прокуроров, предусмотренный национальным законодательством или даже конституциями государств-членов.

14. С учетом близости и взаимодополняемости природы задач судей и прокуроров, а также требований в отношении их статуса и условий службы [8] прокуроры должны иметь гарантии, аналогичные гарантиям, предусмотренным для судей.

II. ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Независимость прокуроров

15. «Независимость» означает то, что прокуроры свободны от незаконного вмешательства в выполнение своих обязанностей по обеспечению полного уважения и применения закона и принципа верховенства права и что они не подвергаются какому-либо политическому давлению или незаконному влиянию в любом его проявлении.

16. Независимость распространяется как на прокуратуру в целом, так и на ее конкретный орган, а также на отдельных прокуроров в том смысле, который описан ниже.

17. Прокуроры должны осуществлять свою свободу выражения мнения и объединений таким образом, чтобы это соответствовало их должности и чтобы это не влияло или не создавалось ощущение, что влияет на судебскую и прокурорскую независимость или беспристрастность. Хотя они могут свободно участвовать в публичных дебатах по вопросам, касающимся субъектов права, судебной системы или отправления правосудия, они не должны комментировать дела, находящиеся на рассмотрении, и должны избегать выражения мнений, которые могут подорвать статус и неприкосновенность суда. Прокуроры должны воздерживаться от политической деятельности, несовместимой с принципом беспристрастности [9].

18. Прокуроры должны иметь возможность создавать профессиональные ассоциации и вступать в них для представления своих интересов, защиты своего статуса и повышения квалификации.

Подотчетность прокуроров

19. Быть «подотчетным» означает, в частности:

- не действовать в произвольном порядке;
- основывать решения на законе;
- мотивировать решения, основанные на принципе законности или возможности (усмотрения);
- предоставлять, в случае необходимости, отчеты соответствующим заинтересованным сторонам.

Этика прокуроров

20. «Этика» означает все руководящие принципы, устанавливающие стандарты поведения и практики как внутри, так и вне их работы, ожидаемые от всех прокуроров, работающих в государственной прокуратуре или от ее имени.

21. Соблюдение этических норм является основополагающей обязанностью, которой следует руководствоваться в деятельности прокуроров. Важно иметь возможность ссылаться на сборники, содержащие этические принципы прокуроров, которые должны регулировать их поведение.

22. Поведение прокуроров, как и судей, не может быть оставлено на их исключительное усмотрение, равно как в рамках, так и за пределами их работы. Это особенно важно при оценке деятельности прокуроров и в дисциплинарном производстве в отношении них.

III. НЕЗАВИСИМОСТЬ ПРОКУРОРОВ

23. Задача прокурора является трудной и сложной: она требует профессионализма, характера, мужества, сбалансированности и решимости. Обладание этими качествами должно стать определяющим критерием при назначении прокуроров и на протяжении всей их карьеры. Процесс юридического образования, отбора кандидатов и повышения квалификации должен быть направлен на обеспечение соблюдения таких критериев. Тем не менее, этих личных требований недостаточно для обеспечения независимости прокуроров. Статус и независимость прокуроров должны быть четко установлены и гарантированы законом.

24. В этой связи особенно желательно, чтобы, обеспечивая при этом соблюдение гендерного баланса, процесс назначения, перевода, продвижения в должности и дисциплины прокуроров был четко изложен в письменной форме и был максимально приближен к такому же в отношении судей, в частности, в государствах-членах, которые придерживаются принципа единства судебной власти и в которых функции судей и прокуроров взаимосвязаны на протяжении всей их профессиональной деятельности. В таких случаях положения должны предпочтительно устанавливаться законом и применяться под контролем независимого профессионального органа (например, состоящего из большинства судей и прокуроров, избираемых их коллегами) такого, как Совет по судебным органам или прокурорам, отвечающего за вопросы назначения, продвижения по службе и дисциплины прокуроров. Это особенно актуально, если прокуроры должны быть признаны как судебные органы по смыслу статьи 5 ЕКПЧ или им

должна быть предоставлена бесспорная роль и полномочия в вопросах прав и свобод человека, в частности, в новых областях таких, как защита персональных данных.

25. В качестве средства обеспечения независимости прокуроров также должны быть созданы четкие механизмы инициирования уголовного преследования или дисциплинарного производства в отношении прокуроров. Например, в некоторых государствах-членах имеется специальная процедура, предусмотренная законом, которая позволяет возбуждать дела по административным правонарушениям и / или уголовным преступлениям, предположительно совершенным прокурорами.

26. Эти положения также должны быть направлены на предотвращение и урегулирование возможных или реальных конфликтов интересов и на то, чтобы прокуроры могли обеспечить надлежащее применение закона, не подвергаясь давлению или мерам, противоречащим их задаче.

27. В более общем плане независимость прокуроров предполагает наличие у них достаточных средств, а также прав, компетенций и полномочий, необходимых для надлежащего выполнения ими стоящих перед ними задач. Необходимо проводить с ними консультации в отношении определения их потребностей в ресурсах.

28. Должна быть обеспечена надлежащая подготовка прокуроров по вопросам управления их службой и ресурсами, в противном случае их независимость может быть значительно затруднена.

29. Прокурорам должны быть гарантированы средства к существованию, сравнимые с такими же у судей, включая надлежащее жалование, обеспечение их материальной независимости и защиты, а также защиты членов их семей. Такая защита должна включать правовую и физическую защиту их жизни, здоровья и имущества, а также чести и репутации от любого насилия, атаки или давления и предусматривать соответствующее государственное страхование.

30. Правовой статус прокуроров, на котором основана их деятельность, слишком часто неизвестен общественности, и поэтому неправильно понимается. В связи с этим соответствующая информация должна быть общедоступной во избежание неправильного толкования их роли. Необходима вовлеченность прокуратуры в данный процесс.

Внешняя независимость и внутренняя независимость

31. Прокуроры должны быть независимыми по своему статусу и поведению:

- Они должны пользоваться внешней независимостью, то есть в отношении неправомерного или незаконного вмешательства со стороны других государственных или негосударственных органов, например, политических партий.
- Они должны обладать внутренней независимостью и должны иметь возможность свободно выполнять свои функции и принимать решения, даже если формы действий варьируются от одной правовой системы к другой в соответствии с отношением к иерархии.

32. В некоторых правовых традициях общественное мнение связывает носящие публичный характер действия прокуроров с осуществлением политической власти, особенно через правительство. Прецедентное право ЕСПЧ требует взаимной независимости между этими двумя органами, поскольку ее отсутствие подорвало бы легитимность вмешательства прокурора на подготовительном этапе и во время проведения судебного разбирательства уголовного дела, а также в сферах его компетенции за пределами уголовно-правового поля [10]. Действительно, прокурор должен быть гарантом уважения закона и защитником общества; он не должен быть инструментом в интересах какой-либо социальной, политической и религиозной группы, какой-либо фракции в правительстве или защитником ее сторонников. Это требование особенно важно, когда вмешательство прокурора направлено на борьбу с тяжкими преступлениями и организованной преступностью или коррупцией или оказывает влияние на права и свободы человека, в частности, на лишение свободы.

33. Существует общая тенденция к большей независимости прокуроров и прокуратур, что поощряется КСЕП, хотя до сих пор нет общепринятых стандартов в этом отношении.

34. Уважение внешней независимости не мешает прокуратуре получать общие указания о приоритетах прокурорской деятельности, обусловленных законом, развитием международного сотрудничества или требованиями, касающимися организации службы.

35. Подобные указания всегда должны даваться в соответствии с законом в полностью прозрачной и письменной форме, и обсуждения, которые они могут вызвать, никогда не должны наносить ущерба личной ситуации прокурора, включая его карьеру.

36. Указания со стороны исполнительной власти по конкретным делам в целом нежелательны. В данном контексте указания не осуществлять

уголовное преследование должны быть запрещены, а указания об осуществлении уголовного преследования должны быть строго регламентированы в соответствии с Рекомендацией Rec (2000) 19 [11].

37. Суды должны уважать независимость прокуроров. Вмешательство и позиция прокурора не должны оставлять сомнений в его объективности и беспристрастности. Судьи и прокуроры должны обладать независимостью в отношении выполнения своих функций, а также быть и являться независимыми друг от друга.

38. Прокуроры должны уважать независимость судов и судебной власти в целом. Они могут оспаривать решения судей только с помощью средств правовой защиты, предусмотренных законом. Прокуроры должны принимать все меры в пределах своей компетенции для защиты независимости судов.

39. *Внутренняя независимость* не означает, что каждый прокурор может делать что угодно; он может подчиняться иерархии, задача которой состоит в том, чтобы обеспечить четко и без ущерба для независимости надлежащее функционирование прокуратуры в целом, а также последовательность, согласованность и единообразие действий при отпращивании правосудия и защите прав человека.

40. Иерархическая структура является общим аспектом большинства органов прокуратуры. Внутренняя независимость не препятствует иерархической организации службы и выработке общих рекомендаций или руководящих принципов / директив по применению закона для обеспечения согласованности закона и судебной практики или приоритетов прокурорских действий. Это особенно необходимо в государствах-членах, в которых применяется «принцип возможности / усмотрения». Все внутренние инструкции в прокуратуре должны быть предоставлены в письменном виде, должны быть прозрачными и направлены на установление истины и надлежащее отправление правосудия.

41. Круг полномочий, порядок подотчетности и распределение ответственности должны быть прозрачными, для того чтобы способствовать укреплению общественного доверия.

42. Если прокурор получает индивидуальные указания от руководства, которые кажутся незаконными или не соответствуют кодексу профессиональной этики, он не должен быть принужден к их соблюдению и должен иметь возможность изложить свои доводы перед руководством.

43. Должны быть созданы четкие механизмы, которые позволят прокурорам более низкого уровня обжаловать поручения или распоряжения вышестоящего прокурора, если они сочтут эти поручения или распоряжения незаконными или неоправданными.

44. Возможность обжалования решений прокуроров, будь то апелляция к вышестоящему прокурору или в суд, поданная потерпевшими, никоим образом не противоречит их независимости, но помогает повысить их подотчетность при условии, что это влечет за собой надлежащее рассмотрение, и стороны постоянно информируются об этом.

45. Независимость прокуроров также требует материальной независимости, которая предполагает так же, как и для судей, финансовые и иные средства, необходимые для выполнения их задач:

- прокуроры часто обязаны дежурить ночью и в праздничные дни; их количество должно быть достаточным, чтобы соответствовать этим ограничениям, и они должны получать адекватное вознаграждение во избежание отказа от выполнения своих обязанностей в подобных ситуациях;
- они должны быть обеспечены современным оборудованием и надлежащим обслуживанием (современными компьютерами и программным обеспечением, системами видеоконференцсвязи, доступом к переводческим услугам, где это необходимо, и т.д.), адаптированными к их повседневным задачам и позволяющими им эффективно общаться с сотрудниками правоохранительных органов и судами, юристами, сторонами и международными партнерами в контексте более широкого международного сотрудничества, географической рационализации судов (судебной карты) и модернизации судебных систем;
- они должны иметь соответствующую поддержку персонала, а также доступ к соответствующей правовой информации (законодательство, прецедентное право и т.д.), профессиональным экспертам (в области банковского дела, экономики, кибербезопасности, биологии и т.д.) и к судебно-медицинским экспертизам (анализ ДНК, системы обнаружения наркотических средств и др.).

IV. ПОДОТЧЕТНОСТЬ ПРОКУРОРОВ

46. В целях способствования укреплению общественного доверия, прокуроры должны быть независимыми, но при этом ощущать свою подотчетность. Эта подотчетность должна осуществляться с уважением прав

и свобод человека, включая презумпцию невиновности и защиту неприкосновенности частной жизни. Ясные, публикуемые и регулярно обновляемые руководящие принципы и кодексы профессиональной этики и поведения помогут в обеспечении прозрачности, согласованности, подотчетности и справедливости.

47. Подотчетность прокуроров не означает вмешательство в их независимость. Несмотря на свою независимость, прокуроры являются подотчетными в случаях и порядке, предусмотренных национальным законодательством:

- они обязаны отчитываться при необходимости перед руководством, сторонами и, в частности, потерпевшими, судебными органами и иными должностными лицами и государственными органами, гражданским обществом и средствами массовой информации. Они обязаны разъяснять свои действия или предоставлять информацию общественности в упреждающем порядке, особенно в случаях, которые требуют общественного внимания и интереса; информация может принимать форму годового отчета (общего или по конкретному аспекту преступления в пределах их юрисдикции), состоять в объяснении причин неудачи или ошибки в процессе или оценке или просто указывать на фактическую стадию расследования или процесса;
- они подвергаются при необходимости дисциплинарному производству, которое должно основываться на законе в случае серьезных нарушений обязанностей (халатность, нарушение обязанности сохранять тайну, антикоррупционные правила и т.д.) по четким и установленным причинам; производство должно быть прозрачным, применять установленные критерии и проводиться перед органом, независимым от исполнительной власти; заинтересованные прокуроры должны быть заслушаны и иметь возможность защищать себя с помощью своих советников, быть защищенными от любого политического влияния и иметь возможность осуществлять право на апелляцию в суде; любая санкция также должна быть необходимой, адекватной и соразмерной дисциплинарному правонарушению;

48. Если только не установлено, что они совершили дисциплинарное правонарушение или явно не выполнили свою работу надлежащим образом, прокуроры, подобно судьям, не могут нести личную ответственность за свой выбор в отношении действий публичного характера, если они явились результатом личного интеллектуального и правового анализа.

49. Государства-члены должны возместить ущерб, связанный с профессиональными действиями или бездействием прокуроров, и

прокуроры не должны нести личную ответственность за такой ущерб за исключением случаев умышленных правонарушений и / или грубой небрежности.

50. Прокуроры должны пользоваться не общим иммунитетом, а функциональным иммунитетом за их действия, добросовестно выполняемые при исполнении своих обязанностей [12]. Однако прокурор должен нести уголовную ответственность за любые совершенные преступления, в том числе в ходе отправления правосудия, в соответствии с национальным законодательством.

V. ЭТИКА ПРОКУРОРОВ

51. Уважение верховенства права требует самых высоких этических и профессиональных стандартов в поведении прокуроров, как и судей, как при исполнении служебных обязанностей, так и вне его, что обеспечивает доверие общества к правосудию. Прокуроры действуют от имени народа и в общественных интересах. Вследствие этого они всегда должны сохранять личную неприкосновенность и действовать в соответствии с законом, справедливо, беспристрастно и объективно, уважая и поддерживая основные права и свободы, включая презумпцию невиновности, право на справедливое судебное разбирательство и принципы равенства сторон, разделения властей и обязательной силы окончательных судебных решений. Они обязаны быть свободными от политического или иного влияния.

52. Этические нормы прокуроров предпочтительно должны определяться законом и принимать форму кодексов этики, подготовленных и обнародованных национальными статутными и / или дисциплинарными органами, такими как Советы по вопросам судебной власти или по вопросам прокуроров. При разработке таких национальных кодексов этики необходимо учитывать соответствующие международные документы. Далее в ссылочном порядке приводятся некоторые из наиболее важных этических норм, касающихся деятельности прокуроров.

53. Прокуроры обязаны соблюдать нейтралитет и должны действовать независимо от своих личных предпочтений, социального происхождения, отношений, политических, философских или религиозных убеждений; они должны уважать разнообразие и воздерживаться от предвзятости, предубеждений или дискриминации. Прокуроры не могут принимать любые формы харассмента, расизма или дискриминации или любые иные формы ненадлежащего поведения на своем рабочем месте.

54. Они должны фактически быть и являться беспристрастными в своих решениях, транспарентными, избегать конфликтов интересов или

неправомерного влияния и не отдавать предпочтение какой-либо стороне из-за какой-либо связи с ней. Там, где существует риск, что прокурор не сможет держаться на достаточном расстоянии от подобного человека, он должен воздерживаться от рассмотрения дела. Прокуроры также обязаны избегать любой возможности чрезмерного давления (например, со стороны средств массовой информации). Прокуроры обязаны воздерживаться от политической деятельности, несовместимой с принципом беспристрастности, и не должны действовать в тех случаях, когда их личные интересы (или интересы их семьи) могут помешать их полной беспристрастности и объективности.

55. Они должны демонстрировать абсолютную честность в своем поведении и не принимать какие-либо блага или вознаграждения, связанные с существом их выбора, а также поддерживать карьерные амбиции, которые могут ненадлежащим образом определять их решения (например, в угоду конкретному политическому или административному органу).

56. Они должны руководствоваться только волей для обеспечения соблюдения закона и всегда должны обеспечивать предоставление четкой, аргументированной и прозрачной правовой основы для своих решений.

57. В тех случаях, когда они осуществляют надзор за расследованиями и / или действиями полиции, прокуроры должны стремиться к тому, чтобы расследования проводились независимо и в соответствии с законом, и к тому, чтобы играть активную роль в защите прав на защиту и обеспечении равенства сторон. В подобных случаях им следует обеспечивать, чтобы любые ограничения индивидуальных свобод и неприкосновенности частной жизни были необходимыми, адекватными и соразмерными преследуемой законной цели, особенно в случаях терроризма или иных дел в сфере общественной безопасности.

58. Прокуроры должны стремиться обеспечить, чтобы все необходимые и оправданные дознания и расследования проводились до принятия решения в отношении осуществления уголовного преследования, и продолжать только в том случае, если дело основано на доказательствах, оцененных в качестве надежных и допустимых. Уголовное преследование должно быть решительным, но справедливым, и не должно выходить за рамки доказательств.

59. Прокуроры не должны использовать доказательства, полученные в результате грубого нарушения прав человека, должны стремиться к тому, чтобы подобные доказательства не принимались судами и чтобы в отношении виновных применялись соответствующие санкции.

60. Прокуроры должны руководствоваться вниманием к окружающим в их законном ожидании справедливости. Это внимание должно быть особенно направлено на тех, кто находится в наиболее уязвимом положении: потерпевших, свидетелей, пожилых людей, детей и подростков, инвалидов, людей, не имеющих ресурсов или испытывающих трудности в понимании ситуаций, с которыми они сталкиваются, иностранцев, отрезанных от семейного окружения и / или не понимающих языка и процедуры.

61. При исполнении своих обязанностей, будь то на службе, во время проведения следствия или на слушании, прокуроры должны проявлять осмотрительность и сдержанность; в частности, им следует воздерживаться от выражения политических, философских или религиозных убеждений, личной враждебности или проявления презрения или насильственного отношения к какому-либо лицу в связи с антипатией, которую может вызывать его / ее поведение, даже если оно серьезно предосудительно.

62. Когда в соответствии со своей задачей они уполномочены выступать с заявлениями или обращениями по делам, в отношении которых у них имеется осведомленность, прокуроры должны следить за тем, чтобы они не ставили под угрозу жизнь или физическую неприкосновенность лиц, причастных к судопроизводству (а именно: потерпевших и свидетелей), или работу следователей, раскрывая информацию о проводимых расследованиях, и что они не нарушают принцип презумпции невиновности и не наносят ненадлежащего ущерба чести и репутации других на основании простых предположений.

63. Образование в сфере этики должно предоставляться при первоначальной подготовке и прохождении обучения в процессе работы.

64. Поскольку этические проблемы, с которыми сталкиваются прокуроры, становятся все более разнообразными, носящими комплексный характер и развивающимися с течением времени, государства-члены должны предоставлять имеющиеся механизмы и ресурсы (конкретные независимые органы, экспертов в Советах юстиции или прокурорских советах и т.д.) для оказания помощи прокурорам в том, что касается вопросов, которые они поднимают (например, следует ли отказаться от участия в деле из-за возможного конфликта интересов и знаний или предрассудков, которые они могут иметь, или наличие возможности для них заниматься дополнительными видами деятельности такими, как арбитраж и т. д.).

65. Государствам-членам следует обеспечить, чтобы прокуроры были защищены от попадания в любые невыгодные положения, возникающие в результате соблюдения этических норм, установленных по месту их

службы, и, в частности, от запугивания, изоляции или препятствий в карьере, которые могут возникнуть в результате этого.

VI. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

66. Несмотря на то, что системы социальной, политической, правовой и административной организации различаются в разных государствах-членах, общая приверженность демократическим ценностям способствует выработке аналогичных правовых решений и возможностей для сотрудничества между прокурорами из разных государств-членов.

67. При поддержке своего руководства прокуратура и при необходимости сами прокуроры должны, таким образом, извлечь из этого выгоду и расширить возможности обмена информацией о положительном опыте в отношении независимости, подотчетности и этики. С этой целью необходимо развивать сети обмена информацией, двусторонние и многосторонние международные семинары, учебные курсы, партнерские механизмы и все средства, представляющие взаимный интерес, посредством данного сотрудничества.

68. Данное международное сотрудничество должно также включать вопросы, касающиеся защиты независимости, подотчетности и этики в будущем.

РЕКОМЕНДАЦИИ

I. Соответствующие положения должны быть приняты в государствах-членах параллельно с независимостью судей для укрепления независимости, подотчетности и этики прокуроров, будь то в области уголовного права или в отношении других областей их компетенции. Политическое влияние не должно быть приемлемым.

II. Государства-члены при обеспечении соблюдения гендерного баланса должны гарантировать, чтобы прокуроры отбирались на основе их навыков, моральных и этических ценностей и проходили надлежащую первоначальную подготовку и прохождение обучения в процессе работы для выполнения своих функций в условиях независимости, беспристрастности, подотчетности и полного уважения этических норм. Они должны содействовать предоставлению соответствующей информации и консультаций прокурорам по данным вопросам.

III. Статус, независимость, поступление на службу и карьера прокуроров, как и судей, должны быть четко определены законом и регулироваться прозрачными и объективными критериями. Государства-члены должны гарантировать статус для прокуроров, обеспечивающий их внешнюю и внутреннюю независимость, предпочтительно с помощью положений на самом высоком правовом уровне, гарантирующих их применение независимым органом таким, как Прокурорский совет, в частности, в отношении вопросов, касающихся назначений, карьеры и дисциплины.

IV. Указания со стороны исполнительной власти по конкретным делам в целом нежелательны. В данном контексте указания не осуществлять уголовное преследование должны быть запрещены, а указания об осуществлении уголовного преследования должны быть строго регламентированы в соответствии с Рекомендацией Rec (2000) 19.

V. Внутренняя независимость не препятствует иерархической организации прокуратуры и выработке общих рекомендаций по применению закона для обеспечения последовательности и согласованности закона и судебной практики или приоритетов прокурорских действий.

VI. Если прокуроры получают указания, то они должны предоставляться в письменной форме, полностью прозрачным образом и всегда с целью применения закона при уважении прав и свобод без ограничений, несоразмерных преследуемой законной цели.

VII. Соответствующая информация о прокуратуре и прокурорской деятельности должна быть широко доступна обществу в целом. Прокуроры должны играть ключевую роль в распространении подобной информации. Обеспечивая уважение их независимости, принципа презумпции невиновности, потребностей в связи с проведением расследования и защиты персональных данных, прокуроры должны отчитываться о своей деятельности и результатах своему руководству и другим государственным

органам, а именно тем, с кем они должны работать, а также общественности по соответствующим каналам и в соответствии с законом.

VIII. Когда в соответствии со своей задачей они уполномочены делать публичные заявления по делам в рамках их компетенции, прокуроры должны следить за тем, чтобы они не ставили под угрозу жизнь или физическую неприкосновенность лиц, причастных к судопроизводству, или работу следователей, раскрывая информацию о проводимых расследованиях, и не нарушать принцип презумпции невиновности.

IX. Государства-члены должны защищать прокуроров и при необходимости членов их семей при осуществлении ими своих законных функций.

X. Повышение в должности прокуроров должно основываться на заслугах.

XI. Статус, вознаграждение и обращение с прокурорами, а также предоставление финансовых, кадровых и других ресурсов для органов прокуратуры должны соответствовать сравнимому с судьями характеру задачи и особым обязанностям прокуроров.

XII. В своих системах административной и иерархической организации государства-члены, если они намерены предоставить или поддержать статус судебной власти для прокуроров по смыслу ЕСПЧ, должны обеспечить, чтобы они имели все гарантии, в частности, необходимые для независимости, вытекающие из этого статуса.

XIII. Прокуроры должны стремиться постоянно развивать свои правовые, этические и социальные знания, чтобы должным образом выполнять свою задачу.

XIV. Кодексы этики должны быть приняты и обнародованы. Прокуроры должны соблюдать правила этического поведения в соответствии с самыми высокими стандартами, регулярно актуализируемыми в связи с развитием общества и возникающими проблемами. Они должны проявлять осмотрительность и сдержанность в соответствии со своими функциями, чтобы их независимость, объективность и беспристрастность не подвергались сомнению.

XV. В тех случаях, когда они осуществляют надзор за расследованиями и / или действиями полиции, прокуроры должны обеспечивать, чтобы ограничения индивидуальных прав и свобод и неприкосновенности частной жизни были необходимыми, адекватными и соразмерными преследуемой законной цели. Им следует уделять особое внимание наиболее уязвимым лицам, в частности, потерпевшим от преступлений, и правам стороны защиты.

XVI. Прокуроры должны принимать все меры в пределах своей компетенции для уважения и защиты независимости судов.

XVII. В контексте международного сотрудничества с целью обогащения своей практики и дальнейшего осмысления своей задачи прокуроры должны сноситься со своими зарубежными партнерами. Сети

обмена информацией, учебные заведения, прокуроры по вопросам связи, международные семинары, учебные курсы, партнерские механизмы могут быть особенно полезны для этих целей. В этом контексте также стоит отметить важность международных ассоциаций судей и прокуроров, задача которых заключается в защите независимости, этики и индивидуальной и социальной ответственности судей и прокуроров в правовом государстве, которые в результате могут сыграть ключевую роль в распространении ценностей, упомянутых в данном Заключении.

Приложение

Выбор прецедентного права ЕСПЧ относительно статуса и деятельности прокуроров

ЕСПЧ заявил, что отсутствие прокурора в ходе судебного слушания может привести к нарушению принципа справедливого судебного разбирательства [13].

ЕСПЧ рассмотрел вопрос о независимости прокуроров в отношении соблюдения пункта 1 статьи 6 (справедливое судебное разбирательство) ЕКПЧ, когда прокуратура была одной из сторон судебного разбирательства, оспариваемого заявителем.

В деле «*Зинсат против Болгарии*» от 15 июня 2006 г. (57785/00) ЕСПЧ оспорил тот факт, что прокурор заменил собой суд, решив действовать самостоятельно, без эффективных средств правовой защиты.

ЕСПЧ также попытался проверить соответствие требованиям пункта 3 статьи 5 ЕКПЧ, когда надзор за содержанием под стражей был возложен на прокурора. Он счел, что когда этот контроль был возложен на прокурора, последний в любом случае должен быть независимым, беспристрастным, иметь возможность контролировать обоснованность меры и быть компетентным вынести постановление об освобождении.

В этом смысл решения «*Шиссер против Швейцарии*» от 4 декабря 1979 года (7710/76), в котором была подтверждена необходимость независимости прокурора в отношении исполнительной власти и сторон.

Если государства-члены желают, чтобы прокуратура была признана в качестве судебной власти по смыслу ЕКПЧ (положение, к которому прокуроры соответствующих стран очень привязаны), государства-члены должны учитывать, что в нескольких судебных решениях ЕСПЧ постановил, что прокуратура не отвечает критериям признания в качестве судебной власти по смыслу статьи 5 ЕКПЧ [14].

ЕСПЧ очень требователен в отношении независимости прокуроров, но это не должно приводить к толкованию этого требования как недоверия или даже как принижения роли прокуроров в судебном процессе, а совсем наоборот. Как отметил г-н судья ЕСПЧ Андре Потоцкий в отношении Франции на конференции, состоявшейся в Париже 17 мая 2018 г., перед Сетью Генеральных прокуроров Верховных судов Европейского союза, прокурор, который руководит и контролирует первую фазу уголовного судопроизводства также и одновременно является «передовым наблюдателем соблюдения прав человека».

[1] 1300-е заседание заместителей министров, 21–23 ноября 2017 г.

[2] Подготовлен по инициативе Генерального секретаря Совета Европы и принято на 1253-м заседании заместителей министров 13 апреля 2016 г.

[3] Представлен на 126-й сессии Комитета министров 18 мая 2016 г. (София).

[4] См. подборку прецедентного права ЕСПЧ в отношении действий прокуроров в приложении к настоящему Заключению.

[5] См. подборку прецедентного права ЕСПЧ в отношении действий прокуроров в приложении к настоящему Заключению.

[6] Приняты на Конференции генеральных прокуроров Европы 31 мая 2005 г. См. также документы Венецианской комиссии (в частности, «Доклад о европейских стандартах независимости судебной системы: Часть II – прокуратура», принятый в декабре 2010 г., CDL-AD (2010) 040)).

[7] См., например, договоры и документы Европейской сети советов по вопросам судебной власти (ENCJ) (в частности, доклад за 2014–2016 гг. под названием «Независимость и подотчетность прокуратуры»), Организации Объединенных Наций (в частности, «Руководство по роли прокуроров» (1990 г.), «Конвенция против коррупции» 2003 г.), Международной ассоциации прокуроров (в частности, «Стандарты профессиональной ответственности и положение об основных обязанностях и правах прокуроров» 1999 г.) наряду с документом «Статус и роль прокуроров», являющимся руководством, совместно принятым Управлением ООН по наркотикам и преступности и Международной ассоциацией прокуроров в 2014 г.

[8] См. Заключение № 9 (2014) КСЕП, пояснительная записка к Римской хартии, пункт 53.

[9] См. Заключение № 9 (2014) КСЕП, пояснительная записка к Римской хартии, пункты 81-82.

[10] См. подборку прецедентного права ЕСПЧ в отношении действий прокуроров в приложении к настоящему Заклучению.

[11] См. пункт 13 (d) Рекомендации Rec (2000) 19: «В тех случаях, когда прокуратура является частью или подчиняется правительству, государства-члены должны принимать эффективные меры, чтобы гарантировать, что, когда правительство обладает правом давать указания в отношении осуществления уголовного преследования по конкретному делу, такие указания должны иметь при себе надлежащие гарантии того, что прозрачность и справедливость соблюдаются в соответствии с национальным законодательством, например, правительство обязано:

- запрашивать предварительные письменные рекомендации у компетентного государственного прокурора либо у органа, осуществляющего уголовное преследование;
- разъяснять надлежащим образом свои письменные указания, особенно когда они отклоняются от рекомендаций прокурора, и передавать их по иерархическим каналам;
- следить за тем, чтобы перед судебным разбирательством рекомендации и указания стали частью дела, с тем чтобы другие стороны могли принять их к сведению и высказать свои замечания».

[12] См. Заключение № 9 (2014) КСЕП, Римская хартия, пункт X.

[13] См. ЕСПЧ *«Карел против России»* от 20 сентября 2016 г. (926/08).

[14] См. ЕСПЧ *«Медведев против Франции»* [GC], 29 марта 2010 г., №. 3394/03; *«Мулен против Франции»*, 23 ноября 2010 г., № 37104/06; *«Ясинский против Польши»*, 20 декабря 2005 г., № 30865/96; *«Василеску против Румынии»* (с точки зрения понятия суда по смыслу пункта 1 статьи 6), 22 мая 1998 г., № 27053/95; *«Пантеа против Румынии»*, 3 июня 2003 г., № 33343/96; *«Ассенов и др. против Болгарии»*, 28 октября 1998 г., № 24760/94, §149.