



Co-funded by the European Union  
При поддержке Европейского Союза

**IPHR** International  
Partnership  
for Human Rights



Юристы  
за права  
человека



НАЦИОНАЛЬНАЯ СЕТЬ  
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА  
ПО МОНИТОРИНГУ  
СЕКТОРА ПРАВОСУДИЯ



# ОТЧЕТ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ МОНИТОРИНГА СИСТЕМЫ УГОЛОВНОГО ПРАВОСУДИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

## Сфера 3. Прокуратура

Бишкек  
2025

*Данный аналитический отчет подготовлен на основе мониторинга, проведенного экспертами Международной консалтинговой компании «Revanta BV», в рамках проекта, реализуемого организацией «Международное партнерство по правам человека» и ОФ «Юристы за права человека» при поддержке Европейского Союза.*

*Отчет охватывает сферу 3 (Прокуратура) в соответствии с комплексной Методологией мониторинга сектора уголовного правосудия, разработанной признанными международными и национальными экспертами в рамках проекта.<sup>1</sup> Он является частью серии аналитических отчетов, подготовленных на основе мониторинга, проведенного членами Национальной сети «Акыйкат Кареги» с использованием новой методологии и с поддержкой проектных экспертов.*

*Данная публикация подготовлена при финансовой поддержке Европейского Союза. Содержание данной публикации является предметом ответственности организации «Международное партнерство по правам человека» и ОФ «Юристы за права человека» и не обязательно отражает точку зрения Европейского Союза.*

---

<sup>1</sup> Методология (на русском и кыргызском языках) доступна по адресу: <https://iphronline.org/articles/new-methodology-for-monitoring-the-criminal-justice-sector-developed/>

# СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
СОКРАЩЕНИЯ .....	5
ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ .....	6
МЕТОДОЛОГИЯ.....	18
КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ ОЦЕНКИ.....	20
1. Институциональная независимость прокуроров .....	20
2. Функциональная независимость прокуроров .....	34
3. Карьера прокурора.....	53
4. Финансирование прокуроров .....	64
ОЦЕНКА СФЕРЫ .....	70
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	75

# ВВЕДЕНИЕ

Сквозной нитью международных стандартов в сфере деятельности прокуратуры является прокурорская независимость. В нее входят как внешняя независимость органов прокуратуры, т.е. институциональная, так и внутренняя, т.е. функциональная независимость прокурора.

Способы ее реализации могут быть различными, поскольку в мире существуют разнообразные модели организации прокуратуры. В то же время на постсоветском пространстве существуют схожие проблемы системы уголовной юстиции в целом, и функционирования прокуратуры в частности.

Интересным является опыт Грузии, Молдовы и Украины, поскольку в этих странах реформа прокуратуры произошла достаточно давно и избранные ими подходы продемонстрировали свою эффективность на практике. Либо же наоборот, продемонстрировали чуждость и безрезультативность решений, что в последствии потребовало ресурсы на исправление ошибок.

Законодательство Кыргызской Республики в целом соответствует международным стандартам, поскольку базовые принципы прокурорской независимости в разной степени имплементированы в национальное законодательство. Тем не менее обширность функций прокуратуры, например сохранение надзорных полномочий вне сферы уголовной юстиции, не позволяет унифицировать статус прокурора для предоставления единых гарантий независимости. Положительным шагом является исключение следствия из полномочий органов прокуратуры.

**Контекст и актуальность темы.** Законодательство в сфере правосудия, в том числе деятельности прокуратуры, совсем недавно было значительно изменено в связи с принятием Конституции Кыргызской Республики в 2021 году<sup>2</sup>. Конституционный Закон «О прокуратуре Кыргызской Республики»<sup>3</sup> хотя и был существенным образом улучшен, тем не менее не отображает важные для международных стандартов институты, например гарантии политической нейтральности Генерального прокурора и функционирование органов прокурорского самоуправления. Анализ этих составляющих международных стандартов, равно как и анализ других институтов является актуальным для дальнейшего усовершенствования правового регулирования деятельности прокуратуры в Кыргызской Республике.

**Цели и задачи исследования.** Целью исследования является определение уровня соответствия правовой сферы регулирования деятельности прокуратуры Кыргызской Республики международным стандартам в этой сфере. **Задачей** исследования является анализ национального законодательства сквозь призму международных стандартов с применением опыта других постсоветских стран, а именно Грузии, Молдовы и Украины, а также правоприменительной практики на основе информации, предоставленной ключевыми информантами мониторинга.

**Методология.** При подготовке отчета применялись общепризнанные методы кабинетного анализа информации в сфере деятельности прокуратуры и системы уголовной юстиции в целом. Были проанализированы международные стандарты, законодательство Кыргызской

---

<sup>2</sup> Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года № 64 URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/1-2/edition/1202952/ru>

<sup>3</sup> Конституционный Закон "О прокуратуре Кыргызской Республики" от 10 сентября 2021 года № 114 URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/112293/edition/1380/ru>

Республики, данные правовой статистики, результаты исследования других организаций, научные публикации, официальные источники информации о деятельности прокуратуры и данные с независимых источников, в первую очередь средств массовой информации. Фокус-группа с семью адвокатами и глубинные интервью с тремя прокурорами и тремя судьями были проведены в соответствии с заранее утвержденными опросниками.

**Структура отчета.** Тематически отчет разделен на четыре блока, которые соответствуют четырем индикаторам – институциональная (внешняя) независимость прокуратуры (1); функциональная (внутренняя) независимость прокуроров (2); карьера прокурора (3) и финансирование прокуроров (4). Каждый блок содержит краткое описание его содержания в контексте международных стандартов, международные стандарты непосредственно по каждому контрольному показателю, нормативное и практическое состояние дел в Кыргызстане и рекомендации к улучшению ситуации в целом, либо же решению конкретной проблемы.

**Значение исследования.** Результаты мониторинга могут быть использованы Президентом, Парламентом, Генеральной прокуратурой и другими органами власти для дальнейшего усовершенствования правового регулирования деятельности прокуратуры в Кыргызской Республике. Особенность международных стандартов состоит в том, что существуют различные модели их имплементации. Для этого в необходимых случаях предлагается к рассмотрению опыт постсоветских стран – Грузии, Молдовы и Украины, в которых определенные институты не только были внедрены, но и доказали свою эффективность.

**Ограничения исследования.** По плану исследования планировалось провести три фокус-группы с судьями, прокурорами и адвокатами. Доступ к проведению фокус-групп с прокурорами и судьями не был получен. Вместо этого исследователи смогли провести глубинные интервью с тремя прокурорами и тремя судьями. В то же время, как и первоначально планировалось, исследователи провели фокус-группу с семью адвокатами. В целом, исследователи считают, что хотя полевые исследования носили ограниченный характер, были получены важные мнения от практиков о роли и месте прокуратуры в системе уголовного правосудия, которые подкрепляют выводы, полученные в ходе кабинетного исследования.

Проведенное исследование представляет обширный обзор предмета соответствия органов прокуратуры КР международным стандартам. Примеры международного опыта должны заинтересовать читателя и при необходимости он может обратиться к ним непосредственно. Представленный анализ должен стать ориентиром в мире международных стандартов и лучших практик деятельности прокуратуры.

## СОКРАЩЕНИЯ

ЕС	Европейский Союз
Закон	Конституционный Закон «О прокуратуре Кыргызской Республики»
КР	Кыргызская Республика
Конституция	Конституция Кыргызской Республики
Методология	Методология мониторинга системы уголовного правосудия
МПГПП	Международный пакт о гражданских и политических правах
МЮ	Министерство юстиции
ОГО	Организации гражданского общества
ОМСУ	Органы местного самоуправления
ООН	Организация Объединенных Наций
СМИ, медиа	Средства массовой информации
УК	Уголовный кодекс Кыргызской Республики
УПК	Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики

# ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

## ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Сфера 3 Прокуратура содержит 4 индикатора (15 контрольных показателей), которые были подвергнуты исследованию на предмет соответствия их международным стандартам. В результате исследования группой экспертов были сформулированы следующие наиболее значимые выводы:

- Прокуратура Кыргызской Республики находится в фазе активного развития, в связи с принятием новой Конституции, как и правовая система в части правосудия в целом.
- Функции прокуратуры довольно широкие и выходят за рамки уголовного преследования - основной роли публичных обвинителей.
- Институциональная (внешняя) независимость прокуратуры гарантирована на уровне конституционного Закона. Тем не менее фигура Генерального прокурора довольно зависима от политических факторов и в плане назначения, и увольнения простым большинством голосов депутатов. Роль прокуратуры в системе правосудия не четкая, она не формирует уголовную политику и не определяет ключевые цели и задачи государства в сфере борьбы с преступностью.
- Функциональная (внутренняя) независимость прокурора весьма ограничена. Фактически существует централизация всех полномочий в руках руководства по иерархии вплоть до Генерального прокурора, а потенциальные возможности давления на прокурора очень велики. В ситуации конфликта между руководителем и подчиненным по конкретному вопросу его деятельности меры защиты весьма ограничены, а дисциплинарная процедура крайне сужена и непрозрачна. Такая система более напоминает вертикальную и иерархическую систему исполнительной власти, что в условиях отсутствия органов прокурорского самоуправления не соответствует утверждению реальной независимости прокуроров в сфере уголовного преследования.
- В то время, как прокуроры принимаются в прокуратуру на основании конкурса (но не все), существует множество вопросов, касающихся перевода (перемещения) прокурора, увольнения (прекращения службы) и поощрения, которые могли бы решаться на основании объективных критериев и более прозрачно. Фактически, *карьерные возможности* прокурора находятся в руках его руководителя, а не основываются на его профессиональных заслугах.
- Финансирование прокуроров хотя и находится на достаточном уровне, но не соразмерно с судебским вознаграждением за работу. Более того акцент сделан не на размере заработной платы, а социальной и материальной поддержке – от медицинской и санитарно-курортной помощи до жилищных фондов и существенных специальных выплат. Это ставит подчиненных прокуроров в зависимость от воли руководителей, что не способствует их независимости.

Общая итоговая оценка Сферы 3 прокуратура – 3 балла из 15 возможных.

### 1. Институциональная независимость прокуратуры

Статус и вызовы	Рекомендации
<b>Контрольный показатель 1.1.</b> В УПК КР предусмотрен судебный контроль за	<b>Контрольный показатель 1.1.</b>

помещением лица под стражу на досудебном и судебном производстве. Тем не менее не указано прямо на право в любой момент обратиться к следственному судье с жалобой на незаконное содержание, например, в случае неоформленного задержания или истечения срока содержания под стражей.

Закон не содержит функцию формирования и реализации уголовной политики. Большинство дискреционных полномочий прокурора должны реализовываться с учетом уголовной политики государства. В самой же прокурорской деятельности текущие цели и задачи уголовной политики должны выражаться в актах – стандартах, методиках, алгоритмах и т.д.

**КП 1.2.** Прокуратура не отнесена ни к исполнительной власти, ни к судебной. Конституция определяет прокуратуру как орган государственной власти КР со специальным статусом, что размывает её статус по отношению к каждой вышеперечисленной ветви власти. На нее имеют влияние как Президент, так и Парламент, тем не менее отношения с другими органами и место в системе власти не до конца соответствует ее текущим и перспективным функциям.

Прокуратура исполняет множество функций вне функции уголовного преследования. Это не соответствует международным стандартам в части назначения службы публичных обвинителей. Общий надзор – это задача административной юстиции и контролирующих органов в системе судебной и исполнительной власти, но не прокуратуры. Наличие столь обширного функционала снижает ее эффективность.

Президент и Парламент участвуют в назначении Генерального прокурора, руководствуясь собственным усмотрением. Больше профессионального доверия вызвала бы кандидатура Генерального прокурора, предварительно выдвинутая органом прокурорского самоуправления.

Необходимо внедрить систему формирования и реализации уголовной политики, путем выработки и утверждения документов уголовной политики. Такие документы среди прочего должны содержать критерии для прекращения уголовных дел в случае сомнения прокурора и отказа от уголовного преследования в определенных категориях дел.

Важным представляется внедрение стандартов досудебного производства и судебного разбирательства в формате документов soft law (мягкого права) с целью унификации правоприменительной практики, особенно в части реализации широких дискреционных полномочий прокурора при осуществлении уголовного преследования.

**КП 1.2.** Прокуратуру следует рассматривать как часть судебной власти. Даже без внесения изменений в Конституцию необходимо закрепить в законодательстве, что, несмотря на особый статус прокуратуры как органа государственной власти, подотчетного Президенту, она остается неотъемлемой частью системы правосудия (юстиции).

Необходимо укреплять функции прокуратуры в сфере уголовного преследования. Важным представляется снижение надзорных полномочий прокуратуры с последующим перераспределением их в пользу судов административной юрисдикции и контролирующих (инспекционных) органов. Рекомендуются, чтобы Генеральный прокурор назначался с участием профессионального органа, уполномоченного оценивать его профессиональные качества, — будь то орган прокурорского самоуправления, Высшая аттестационная комиссия государственной службы или иной орган, выполняющий аналогичные функции в отношении высшего корпуса государственной службы.

Представляется важным, чтобы Генеральный прокурор имел право самостоятельно

<p>Заместители Генерального прокурора формируют его команду, отвечающую за ключевые направления прокурорской деятельности. Их назначение осуществляется с согласия Президента, что может рассматриваться как фактор политического влияния на кадровые решения</p> <p><b>КП 1.3.</b> Управление прокуратурой, в т.ч. исполнение квалификационных и дисциплинарных функций, полностью сосредоточенно в руках Генерального прокурора как наивысшего прокурора в соответствующей иерархии. В то же время гарантировать высокий уровень независимости прокуратуры (внешней) и прокурора (внутренней) можно только путем делегирования этих полномочий самим прокурорам, т.е. путем передачи части полномочий Генерального прокурора органам прокурорского самоуправления. В таком случае управление прокуратурой является общим делом, и прокуроры более ответственно подходят к исполнению своих обязанностей и ценят предоставленные им широкие дискреционные полномочия в сфере уголовного преследования.</p>	<p>назначать своих заместителей без необходимости согласования с Президентом.</p> <p><b>КП 1.3.</b> Рекомендуется учредить органы прокурорского самоуправления путем внесения изменений в Конституционный Закон «О прокуратуре Кыргызской Республики» – Конференцию прокуроров (периодический орган для избрания членов постоянных органов прокурорского самоуправления); Совет прокуроров (постоянный орган для рассмотрения вопросов назначения и продвижения по службе руководителей в органах прокуратуры); Квалификационно-дисциплинарную комиссию прокуроров (постоянный орган для осуществления квалификационной и дисциплинарной функции в отношении всех прокуроров, за исключением квалификационной функции в отношении руководителей).</p> <p>Целесообразно обеспечить присутствие прокурорского большинства в органах самоуправления, при этом привлекать представителей других юридических профессий к их деятельности – адвокатов, ученых, правозащитников, а также представителей гражданского общества, которые являются специалистами в сфере уголовной юстиции и/или деятельности прокуратуры.</p> <p>Важным представляется передача полномочий Генерального прокурора и руководителей органов прокуратуры в части квалификационных и дисциплинарных процедур органам прокурорского самоуправления. Кроме того, необходимо активно привлекать эти органы к формированию позиции прокуратуры по вопросам уголовной политики.</p>
<p><b>2. Функциональная независимость прокуроров</b></p>	
<p><b>Статус и вызовы</b></p> <p><b>КП 2.1.</b> Статус прокурора и сотрудников органов прокуратуры различается в связи с многообразием функций, выполняемых прокуратурой, включая осуществление широких надзорных полномочий. В таких условиях сложно обеспечить единый статус</p>	<p><b>Рекомендации</b></p> <p><b>КП 2.1.</b> Рекомендуется чётко разграничить процессуальный статус прокуроров, участвующих в уголовных делах, и иных сотрудников органов прокуратуры. Особое внимание следует уделить обеспечению независимости прокуроров,</p>

прокурора, как это предусмотрено международными стандартами, поскольку эти стандарты исходят из модели широкой функциональной независимости, обусловленной наличием значительных дискреционных полномочий прокурора в сфере уголовного преследования. За пределами этой сферы такой уровень независимости оказывается чрезмерным и необоснованно затратным, поскольку в данных случаях деятельность прокуратуры носит, по своей сути, исполнительный, а не судебный характер.

Вышестоящий прокурор уполномочен давать указания нижестоящему прокурору, в том числе в сфере уголовного преследования. Однако действующее законодательство не определяет обязательную форму фиксации таких указаний, и на практике они часто даются в устной форме. Отсутствие документальной фиксации указаний создает риски безнаказанности руководителей, принимающих сомнительные или непрофессиональные решения, реализуемые через действия их подчинённых.

**КП 2.2.** В Законе отсутствует механизм реагирования на угрозы независимости прокурора. В лучшем случае он может обратиться к своему руководителю, но если угроза исходит от самого руководителя, то никакого объективного рассмотрения такого вопроса не произойдет. Та же проблема касается обоснованного отстранения прокурора от уголовного производства.

**КП 2.3.** Закон не предусматривает четко установленную систему оценки эффективности работы прокурора. На практике используется система, являющаяся модификацией советских и постсоветских подходов, основанных на анализе динамики показателей раскрываемости преступлений и количества дел, направленных в суд (принцип «АПГГ +1»). Такая модель нередко стимулирует манипулирование данными уголовной статистики и может способствовать применению незаконных практик с целью искусственного «улучшения»

осуществляющих функцию уголовного преследования. Их процессуальные решения должны приниматься исключительно на основе закона и внутренних убеждений, без какого-либо внешнего вмешательства, включая влияние со стороны руководства или других должностных лиц. Закрепление такого принципа на законодательном уровне будет способствовать укреплению правовых гарантий объективности и беспристрастности в осуществлении уголовного преследования.

В случае, если руководитель дает указания по отношению к подчиненному прокурору, то они должны быть оформлены письменно для фиксации решений каждого прокурора, который несет ответственность за результаты расследования уголовного дела.

Прокурор должен иметь право обратиться к Генеральному прокурору или органам прокурорского самоуправления с уведомлением о посягательстве на его независимость, в т.ч. со стороны своего вышестоящего руководителя. Такой механизм реагирования должен быть предусмотрен Законом.

**КП 2.2.** Необходимо внедрить эффективный механизм рассмотрения обращений (жалоб) прокуроров на случаи необоснованного отстранения от участия в расследовании уголовных производств, получения незаконных указаний от руководства, а также других угроз их профессиональной независимости. Такой механизм должен предусматривать:

- 1) Независимый орган рассмотрения жалоб — создание специальной комиссии или дисциплинарного совета с независимым статусом для обеспечения объективности рассмотрения подобных обращений.
- 2) Процедурные гарантии — установление четких процедурных правил, включая сроки рассмотрения жалоб, обязательность регистрации каждого

<p>показателей эффективности деятельности прокурора.</p> <p>В Законе отсутствуют чёткие критерии для премирования прокуроров в качестве меры поощрения. В результате процесс премирования носит субъективный характер и зависит от усмотрения руководителя, а не основывается на объективных показателях, отражающих профессиональные достижения. Такая практика искажает суть поощрения, снижая его эффективность как инструмента стимулирования качественной и результативной работы прокуроров.</p> <p><b>КП 2.4.</b> Перечень дисциплинарных взысканий, предусмотренный Законом, достаточно обширен, однако в нем отсутствуют меры, связанные с ограничением карьерного роста. Введение таких взысканий, как запрет на перевод (перемещение) в прокуратуру высшего уровня и перевод (перемещение) в прокуратуру низшего уровня, позволит усилить дисциплинарное воздействие на прокуроров, заинтересованных в профессиональном развитии. Эти меры будут способствовать повышению ответственности за профессиональные проступки и окажут положительный превентивный эффект, особенно для молодых прокуроров, планирующих карьерный рост в системе органов прокуратуры.</p> <p>2. В Законе отсутствует четкая корреляция между тяжестью дисциплинарных проступков и мерами взыскания. На практике это приводит к несоразмерности применяемых санкций: за серьезные проступки могут назначаться чрезмерно мягкие взыскания, тогда как за незначительные нарушения — чрезмерно строгие. Такая ситуация препятствует унификации дисциплинарной практики в разных комиссиях и формирует ощущение несправедливости среди прокуроров, привлекаемых к дисциплинарной ответственности. Установление четких критериев соразмерности наказания и тяжести проступка позволит повысить</p>	<p>обращения и право прокурора на участие в рассмотрении своего дела.</p> <p>3) Право на защиту — предоставление прокурору права привлекать адвоката или другого представителя для защиты своих интересов в процессе рассмотрения жалобы.</p> <p>4) Прозрачность и контроль — возможность обжалования решений такого органа в суде, а также регулярная отчетность о рассмотренных делах для обеспечения прозрачности процесса.</p> <p>5) Защита от репрессий — законодательные гарантии защиты прокуроров от возможных репрессивных мер со стороны руководства в ответ на подачу жалобы.</p> <p>Внедрение такого механизма будет способствовать укреплению принципов независимости и профессиональной автономии прокуроров, а также повышению доверия к системе прокуратуры в целом.</p> <p><b>КП 2.3.</b> Рекомендуется внедрить систему оценки эффективности работы прокуроров, основанную на сочетании постоянных ключевых показателей эффективности (KPI) и периодической оценки коллегами (peer review). Такая система позволит более объективно оценивать профессиональную деятельность прокуроров, учитывая, как количественные, так и качественные показатели.</p> <p>1) Ключевые элементы системы. KPI (ключевые показатели эффективности):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Уровень обоснованности и законности процессуальных решений.</li> <li>• Качество подготовки процессуальных документов и судебных выступлений.</li> <li>• Эффективность участия в уголовных расследованиях и судебных процессах.</li> <li>• Соблюдение сроков рассмотрения дел и отсутствие процедурных нарушений.</li> <li>• Peer Review (оценка коллегами):</li> <li>• Анонимная оценка профессионализма, этических стандартов и способности к взаимодействию с коллегами.</li> </ul>
--	---

<p>объективность и справедливость дисциплинарных процедур.</p> <p><b>КП 2.5.</b> Дисциплинарные проступки прокуроров рассматриваются комиссиями или коллегиями прокуратуры, что, несмотря на улучшение по сравнению с ранее существовавшей практикой, когда дисциплинарные дела рассматривались исключительно руководителями, не обеспечивает полной объективности и единообразия в применении дисциплинарных мер. Отсутствие независимого статуса у таких органов создает риски предвзятости и субъективного подхода при рассмотрении дел. Для повышения справедливости и прозрачности дисциплинарных процедур целесообразно рассмотреть возможность создания независимых дисциплинарных органов или внедрения механизмов внешнего контроля за их деятельностью.</p> <p><b>КП 2.6.</b> Установленный законом шестимесячный срок для рассмотрения дела о дисциплинарном проступке является недостаточно продолжительным. Дополнительным ограничением является то, что отсчёт этого срока начинается с момента совершения проступка, а не с момента его выявления, что значительно сокращает возможности для полноценного рассмотрения дела. В условиях внедрения состязательной дисциплинарной процедуры целесообразно увеличить данный срок, чтобы обеспечить объективность и всесторонность рассмотрения. Это особенно важно с учётом возможных злоупотреблений процессуальными правами со стороны прокурора, в отношении которого ведётся дисциплинарное производство, например, путём подачи большого количества замечаний с целью искусственного затягивания процесса. Увеличение срока позволит избежать ситуаций, когда окончательное решение не может быть принято из-за формального истечения установленного времени.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Анализ вклада в командную работу и готовность к обмену опытом.</li> </ul> <p>2) Законодательное закрепление критериев. Важно определить в законе основные критерии оценки эффективности, чтобы обеспечить единообразие и прозрачность в их применении. Это также позволит минимизировать субъективность со стороны руководства.</p> <p>3) Связь с системой премирования. Результаты оценки должны напрямую влиять на систему премирования, стимулируя прокуроров к достижению высоких профессиональных стандартов. Премирование должно основываться на объективных данных об эффективности работы.</p> <p>4) Информирование общества. Регулярное (например, ежегодное) обнародование агрегированных данных об оценке эффективности прокуроров повысит прозрачность деятельности органов прокуратуры и укрепит доверие общества.</p> <p><b>КП 2.4.</b> В действующее законодательство необходимо внести следующие изменения для повышения эффективности и справедливости дисциплинарных процедур:</p> <p>1) Расширение перечня дисциплинарных взысканий. Увеличение количества доступных мер взыскания позволит добиться их большей пропорциональности, обеспечивая возможность выбора наказания, адекватного характеру и тяжести проступка.</p> <p>2) Установление соответствия между дисциплинарными проступками и мерами взыскания. Следует чётко определить, какие виды взысканий применимы в зависимости от степени тяжести дисциплинарного проступка, что позволит унифицировать практику и минимизировать субъективный подход при принятии решений.</p> <p>3) Определение градации тяжести взысканий. Необходимо законодательно закрепить иерархию дисциплинарных взысканий — от наиболее мягких (например,</p>
--	--

Закон не устанавливает чётких правил, касающихся подачи жалобы на дисциплинарный проступок прокурора, а также порядка её рассмотрения комиссиями или коллегиями прокуратуры. Процедура дисциплинарного производства недостаточно детализирована, что создаёт правовую неопределённость. Единственной формальной гарантией для прокурора, в отношении которого ведётся дисциплинарное производство, является право представить письменные замечания, что явно недостаточно для полноценной реализации права на защиту своей позиции.

Кроме того, прокурор не имеет права привлекать адвоката для представления своих интересов в дисциплинарном процессе, что ограничивает его возможности для эффективной защиты. Также порядок обжалования дисциплинарных решений недостаточно регламентирован, что создаёт риски для обеспечения справедливости и прозрачности дисциплинарных процедур. Уточнение и развитие этих положений в законодательстве способствовали бы укреплению гарантий прав прокуроров и повышению доверия к дисциплинарной системе.

замечание) до наиболее строгих (увольнение из органов прокуратуры). Такая градация создаст прозрачную и понятную систему ответственности.

4) Внедрение перечня смягчающих и отягчающих обстоятельств. По аналогии с Уголовным кодексом целесообразно предусмотреть перечень обстоятельств, которые могут смягчать или отягчать дисциплинарное взыскание. К смягчающим обстоятельствам могут относиться, например, признание вины, добросовестное исполнение обязанностей ранее, отсутствие умысла. К отягчающим — повторное нарушение, злоупотребление служебным положением или причинение существенного вреда авторитету прокуратуры.

**КП 2.5.** Важным представляется внедрение отдельного независимого органа (комиссии) для рассмотрения вопросов, связанных с привлечением прокуроров к дисциплинарной ответственности. Такой орган может быть сформирован по одному из двух подходов:

1) Вне системы прокуратуры. Создание независимой комиссии с участием внешних экспертов, обладающих профессиональной компетенцией в сфере права и деятельности прокуратуры. Это обеспечит объективность и беспристрастность при рассмотрении дисциплинарных дел, минимизируя риски корпоративной солидарности и влияния со стороны руководства прокуратуры.

2) В составе органов прокурорского самоуправления. Формирование дисциплинарной комиссии в рамках органов прокурорского самоуправления с установлением надёжных гарантий ее институциональной независимости. Такие гарантии должны включать в себя чёткие процедуры формирования состава комиссии, защиту членов комиссии от внешнего давления, а также прозрачные правила её деятельности.

В обоих вариантах необходимо предусмотреть:

	<p>а) Четкий порядок рассмотрения дисциплинарных дел с соблюдением принципов состязательности и равенства сторон;</p> <p>б) Право прокурора на участие в заседаниях комиссии, представление доказательств и привлечение адвоката для защиты своих интересов;</p> <p>в) Возможность обжалования решений комиссии в суде как дополнительную гарантию справедливости.</p> <p><b>КП 2.6.</b> Рекомендуются в Законе увеличить срок для привлечения прокурора к дисциплинарной ответственности с шести месяцев до одного года.</p> <p>Целесообразно закрепить в Законе следующие процедурные права: 1) основания для подачи жалоб на дисциплинарные проступки и порядок их рассмотрения при открытии дисциплинарного производства; 2) проведение состязательной процедуры при рассмотрении дел, если может быть наложено существенное взыскание; 3) право прокурора на защиту, включая участие адвоката (защитника); 4) возможность обжалования всех решений в комиссию, а решений о существенных взысканиях — в суд, при этом незаконные действия комиссии всегда могут быть обжалованы в суде.</p>
<b>3. Карьера прокурора</b>	
<p><b>Статус и вызовы</b></p> <p><b>КП 3.1.</b> В прокуратуре существуют конкурсы на должности, однако они проводятся непосредственно руководством различного уровня. Порядок проведения конкурса и его критерии устанавливаются Генеральным прокурором, что может быть расценено как необъективный и непрозрачный способ принятия на службу в прокуратуру, поскольку к этим процедурам не привлекается прокурорский корпус.</p> <p>Вопрос о переводе (перемещении) из прокуратуры низшего уровня в прокуратуру высшего уровня решается единолично</p>	<p><b>Рекомендации</b></p> <p><b>КП 3.1.</b> Рекомендуются передать полномочия проведения конкурсов на должность прокурора органам прокурорского самоуправления. Именно эти органы должны проводить конкурс, утверждать критерии и принимать на службу в прокуратуру.</p> <p>Важно согласовывать с органами прокурорского самоуправления все переводы (перемещения) прокуроров с должности в прокуратуре низшего уровня на должность в прокуратуре высшего уровня.</p> <p>Целесообразно исключить из Закона любые внеконкурсные порядки принятия на службу</p>

руководством, что является недостаточно объективной и прозрачной процедурой.

Поступление на службу в прокуратуру осуществляется не только по результатам конкурса. В органах прокуратуры также действуют внеконкурсные порядки принятия на службу, например, для бывших сотрудников правоохранительных органов или судей.

**КП 3.2.** Генеральный прокурор может быть повторно назначен на свою должность, никаких ограничений относительно повторного назначения нет. Это может привести к политической зависимости Генерального прокурора, который будет пытаться «выслужиться» перед субъектами назначения для продления своей каденции.

Прокурор назначается на ограниченный срок – пять лет. Такой короткий срок с необходимостью последующего переназначения стимулирует прокурора иметь хорошие отношения с руководством, делать им уступки и другими способами пытаться закрепиться в органах прокуратуры, что может ставить под сомнение его функциональную независимость.

**КП 3.3.** Генеральный прокурор может быть уволен большинством голосов Парламента без оценки профессиональной деятельности и четких критериев неудовлетворительной работы. Такой порядок является смешением различных моделей независимости Генерального прокурора (политической и профессиональной), что фактически нивелирует гарантии защиты от увольнения по политическим причинам. В этой связи возможны два подхода: либо увольнение допускается без конкретных оснований, но при этом требуется квалифицированное большинство голосов, либо Парламент может принять решение об увольнении только на основании заключения компетентного органа о ненадлежащем исполнении Генеральным прокурором своих обязанностей.

прокурора. Исключением из этого правила может быть редкий случай принятия на эту должность бывшего судьи. Это не препятствует утверждению упрощенных порядков проведения конкурса для представителей юридических профессий, смежных прокурорской.

Следует ввести критерий «добропорядочности» к квалификационным требованиям на должность прокурора. Объективные критерии «добропорядочности» позволят отсеивать кандидатов, чья репутация может опорочить орган прокуратуры.

**КП 3.2.** Рекомендуется запретить Генеральному прокурору занимать эту должность более одного срока подряд.

Следует назначать прокурора на должность бессрочно либо на длительный срок (15 лет и более) без необходимости переназначения. Кратковременные ограничения в сроке или повторности возможны для руководящих должностей определенного уровня.

**КП 3.3.** Рекомендуется чтобы Генеральный прокурор освобождался от должности (увольнялся) либо по профессиональному критерию (после неудовлетворительного вывода органа прокурорского самоуправления или органа, ответственного за высший корпус государственной службы), либо конституционным большинством голосов Парламента (2/3 от общего состава). Таким образом должна существовать либо профессиональная, либо политическая модель увольнения Генерального прокурора для гарантирования его независимости от угроз политического влияния.

Целесообразно установить гарантии предоставления равнозначной или нижестоящей должности с применением мер поощрения, для прокурора, в случае если он увольняется в связи с реорганизацией, ликвидацией органов прокуратуры или сокращения их штатной численности.

Необходимо: 1) предусмотреть в Законе, что сокращение штатной численности

<p>В случае увольнения прокурора в связи с реорганизацией прокуратуры или сокращения ее численности прокурору не предлагается ничего взамен, либо же в качестве компенсации. Применение таких порядков может быть инструментом давления на прокурора, которого предварительно переведут в подразделение, которое предстоит сократить, либо же в число тех, кто попадет под сокращение. В любом случае прокурор не должен лишиться должности путем подобных манипуляций, так как гарантия от произвольного увольнения является гарантией его независимости.</p> <p>Численность прокуроров и перечень органов прокуратуры устанавливается Генеральным прокурором единолично. Это может привести к тому, что численность будет уменьшаться, а перечень прокуратур изменяться под необходимость, например, уволить целое подразделение с «проблемными» прокурорами.</p> <p><b>КП 3.4.</b> В случае совершения прокурором незаконных действий потерпевшее лицо может получить компенсацию из государственного бюджета. Но прокурор, даже в случае привлечения к ответственности, может несерьезно относиться к таким случаям и не считать такие нарушения чем-то существенным, так как не несет личную материальную ответственность за свои действия. Институт «права регрессивного требования» в отношении таких прокуроров отсутствует в законодательстве КР.</p>	<p>прокуроров может происходить только с согласия Парламента; 2) установить перечень органов прокуратур во избежание случаев их ликвидации в обход гарантий деятельности прокурора.</p> <p><b>КП 3.4.</b> Целесообразно внедрить в гражданское законодательство институт «права регрессивного требования» в случае нанесения материального ущерба незаконными действиями прокуроров, установленных в ходе дисциплинарного или уголовного производства. В таком случае возмещение ущерба сначала будет происходить из государственного бюджета пострадавшему лицу, а далее государство взыщет эти средства в полном или частичном объеме с прокурора.</p>
<p><b>4. Финансирование прокуроров</b></p>	
<p><b>Статус и вызовы</b></p> <p><b>КП 4.1.</b> Уровень оплаты труда прокуроров и судей различается, хотя заработная плата прокурора соответствующего уровня должна приближаться к уровню оплаты судьи. Однако, с учётом широкого функционала прокуратуры за пределами уголовного преследования, такое различие может быть оправданным. Это связано с тем, что уровень</p>	<p><b>Рекомендации</b></p> <p><b>КП 4.1.</b> Важным шагом является приведение размера заработной платы прокуроров, осуществляющих функцию уголовного преследования, в соответствие с уровнем оплаты труда судей аналогичного уровня. Такой переход должен осуществляться поэтапно, параллельно с сокращением не</p>

<p>компетенций сотрудников органов прокуратуры, задействованных в несудебных вопросах, может отличаться от квалификационных требований, предъявляемых к судьям.</p> <p>В отличие от судьи, уровень заработной платы прокурора может быть уменьшен после его назначения, что отрицательно сказывается на его независимости. Это создает риск коррупционных проявлений или, наоборот, может вынудить прокуратуру как институт искать внешние источники финансирования и идти на компромиссы с другими органами власти.</p> <p><b>КП 4.2.</b> В системе прокуратуры созданы обширные фонды для социальной и материальной поддержки прокуроров, включая медицинские и курортно-санаторные учреждения, а также систему предоставления жилья и компенсаций за его аренду. С одной стороны, это создаёт коррупционные риски, а с другой — ставит прокуроров в зависимость от воли руководства, контролирующего распределение этих материальных преференций. По аналогии с судебной системой, большинство таких льгот можно было бы компенсировать более высоким уровнем заработной платы, предоставляя прокурорам свободу самостоятельно определять, какие потребности в отдыхе, лечении и проживании покрывать и каким образом. Такой подход способствует укреплению их независимости и снижению потенциальных коррупционных рисков.</p> <p>Размер премий и персональных надбавок может значительно варьироваться. В случаях, когда они составляют существенную часть заработной платы, это может рассматриваться как потенциальный инструмент давления. Зависимость прокурора от таких выплат, особенно если их предоставление или лишение зависит от субъективных решений руководства, способна негативно повлиять на его профессиональную независимость. Для минимизации подобных рисков</p>	<p>уголовных функций прокуратуры и оптимизацией численности её сотрудников.</p> <p>Рекомендуется также установить на законодательном уровне правило, согласно которому размер оплаты труда прокуроров не может быть уменьшен в период их пребывания в должности, по аналогии с гарантиями, предоставляемыми судьям. Это обеспечит дополнительную защиту независимости прокуроров и снизит риски влияния через финансовое давление.</p> <p><b>КП 4.2.</b> Рекомендуется изменить систему социально-материального обеспечения прокуроров по аналогии с судебной системой, перейдя от использования медицинских, жилищных и других фондов к системе медицинского страхования и компенсационным выплатам, связанным с профессиональной деятельностью.</p> <p>Следует сократить перечень и размер льгот для прокуроров, включая единовременные денежные выплаты, компенсировав их за счет существенного увеличения заработной платы. Должный уровень заработной платы должен устранить необходимость в предоставлении обширных льгот.</p> <p>Кроме того, важно установить объективные критерии для премирования и начисления персональных надбавок, которые должны составлять незначительную долю от общего размера заработной платы прокурора.</p>
---	--

<p>целесообразно обеспечить прозрачные и объективные критерии назначения надбавок и премий, а также сократить их долю в структуре заработной платы, делая основной акцент на стабильной и достойной базовой оплате труда.</p>	
---	--

## МЕТОДОЛОГИЯ

С целью оценки соответствия нормативного регулирования деятельности прокуратуры Кыргызской Республики и правоприменительной практики международным стандартам в первую очередь были выделены эти стандарты, обобщены в разделы, предусмотренные Методологией, а также учтены практики, заслуживающие внимания, из постсоветского пространства — опыт Молдовы, Грузии и Украины.

В ходе исследования ставился вопрос о степени соответствия прокуратуры Кыргызской Республики международным стандартам и передовым практикам, с акцентом на реализацию принципа независимости как на институциональном (внешняя независимость прокуратуры), так и на функциональном (внутренняя процессуальная независимость прокурора) уровнях в системе правосудия. Кроме того, исследование было направлено на выявление оценок уровня функциональной и институциональной независимости органов прокуратуры со стороны прокуроров, адвокатов и судей.

На первом этапе был проведен кабинетный анализ, который включал систематизацию и обобщение международных стандартов, касающихся деятельности прокуратуры. Были выделены ключевые стандарты, интегрированные в структуру исследования в соответствии с Методологией. Для повышения релевантности исследования также были изучены примеры лучших практик из постсоветских стран, таких как Грузия, Молдова и Украина с целью выявления эффективных моделей организации прокуратуры.

Далее был проведен детальный анализ национального законодательства, включая Конституцию<sup>4</sup>, Конституционный закон «О прокуратуре Кыргызской Республики»<sup>5</sup>, Уголовный<sup>6</sup> и Уголовно-процессуальный кодексы<sup>7</sup>. Исследование охватило как нормативные акты, так и подзаконные документы, регулирующие организацию и функционирование прокуратуры. Анализ был направлен на выявление соответствия норм международным стандартам, а также на определение существующих пробелов и противоречий в законодательстве.

На третьем этапе было проведено исследование правоприменительной практики, что включало анализ судебных решений, отчетов органов прокуратуры, правовой статистики и других официальных данных. Для верификации полученной информации использовались альтернативные источники, такие как научные публикации, аналитические отчеты и данные независимых мониторинговых организаций.

Глубинные интервью были проведены с тремя прокурорами и тремя судьями, что позволило получить профессиональные мнения о правоприменительной практике, уровне институциональной и функциональной независимости органов прокуратуры, а также о влиянии правовых норм на повседневную деятельность. Все интервью записывались с предварительного согласия участников. Для последующего анализа интервью были оформлены в текстовом виде. Вопросы интервью были направлены на сбор информации о

---

<sup>4</sup> Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года № 64 URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/1-2/edition/1202952/ru>

<sup>5</sup> Конституционный Закон "О прокуратуре Кыргызской Республики" от 10 сентября 2021 года № 114 URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/112293/edition/1380/ru>

<sup>6</sup> Уголовный кодекс Кыргызской Республики от 28 октября 2021 года № 127 URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/112309/edition/14072/ru>

<sup>7</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 28 октября 2021 года № 129 URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/112308/edition/12408/ru>

личном опыте респондентов в контексте оценки институциональной и функциональной независимости органов прокуратуры, их восприятию уровня независимости прокуратуры в системе правосудия, а также на выявление возможных пробелов в обеспечении как внешней, так и внутренней независимости прокуроров. Такой подход позволил получить глубокое понимание индивидуальных взглядов участников и выявить ключевые тенденции в их оценках независимости прокуратуры и факторов, влияющих на её реализацию на практике.

Кроме того, была проведена фокус-группа с участием семи адвокатов, целью которой было обсуждение актуальных вызовов, связанных с взаимодействием прокуратуры с другими субъектами правосудия и практическими аспектами обеспечения независимости прокуроров. ФГД способствовала выявлению разных точек зрения, выявлению общих проблемных тем и обмену опытом между участниками. Модератор использовал заранее подготовленные руководства, которые прошли тестирование на валидность, что обеспечило надежность и репрезентативность полученных данных. Вопросы дискуссий были направлены на выявление проблемных аспектов в правоприменительной практике, особенно в части функциональной независимости прокуратуры. Дискуссия записывалась с согласия участников и была оформлена в виде подробного протокола для последующего анализа.

Исследование проводилось с июля по ноябрь 2024 года, охватывая все ключевые аспекты нормативного регулирования, правоприменения и оценки независимости органов прокуратуры в Кыргызстане.

Для защиты прав респондентов все интервью и фокус-группы проводились на условиях анонимности, а мнения участников были обезличены. Исследователи строго следовали этическим стандартам, включая право респондентов отказаться от участия или внести изменения в свои ответы. В условиях чувствительного политического контекста конфиденциальность была особенно важна для обеспечения безопасности участников исследования.

Исследование имело ряд ограничений, которые могли повлиять на полноту и глубину полученных данных. Ограниченность выборки проявилась в затрудненном доступе к некоторым ключевым группам респондентов, несмотря на предпринятые усилия по охвату широкого круга участников. Профессиональная ангажированность респондентов учитывалась при интерпретации их мнений.

# КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ ОЦЕНКИ

## 1. Институциональная независимость прокуроров

Индикатор 1. Прокуратура институционально не зависит от органов исполнительной, законодательной и судебной власти

Контрольный показатель 1.1 Закон и практика гарантируют органам прокуратуры выполнять свои функции с соблюдением прав и свобод граждан, в том числе обвиняемых

### Описание

Прокуратура является независимым органом в системе правосудия, что выражается в институциональных гарантиях, оформленных на уровне Конституции и специального Закона. В первую очередь это выражается в том, что прокуратура не должна принадлежать к исполнительной или законодательной власти в классической системе разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Таким образом гарантируется ее политическая независимость и минимизируется риск использования прокуратуры для осуществления политического преследования. В то же время прокуратура не является частью бюрократического аппарата государства и не преследует цели вне уголовной политики. Таким образом важным элементом гарантии независимости является ее ориентирование на защиту прав и свобод человека и наличие инструментов для эффективного предотвращения их нарушения со стороны власти, в первую очередь исполнительной. Общепринятой практикой достижения этих целей также является функционирование органов прокурорского самоуправления – прокуроры, хоть и в пределах, установленных Законом, самостоятельно решают критические вопросы, связанные с деятельностью прокуратуры, принимают (квалификационные процедуры) и исключают (дисциплинарные процедуры) членов прокурорского корпуса (профессии).

В *Руководящих принципах ООН, касающихся роли лиц, осуществляющих судебное преследование*<sup>8</sup> указано, что лица, осуществляющие судебное преследование должны, в частности:

- выполнять свои профессиональные обязанности в обстановке, свободной от угроз, препятствий, запугивания, ненужного вмешательства или неоправданного привлечения к гражданской, уголовной или иной ответственности (п. 4);
- играть активную роль в уголовном разбирательстве, включая возбуждение дела, и, когда это разрешается законом или соответствует местной практике, в расследовании преступления, надзоре за законностью этих расследований (п. 11);
- исполнять свои обязанности справедливо, последовательно и быстро, уважают и защищают человеческое достоинство и защищают права человека, способствуя тем самым обеспечению надлежащего процесса и бесперебойному функционированию системы уголовного правосудия (п. 12);

<sup>8</sup> Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, принятые на 8 Конгрессе ООН 1990 г. URL:

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/training9chapter4ru.pdf>

- действовать объективно и беспристрастно, соблюдать принцип равенства перед законом, презумпцию невиновности и надлежащие процессуальные гарантии (п. 13);
- уделять внимание нарушениям прав человека, совершенным государственными должностными лицами, включая должностных лиц правоохранительных органов (п. 15);
- не использовать улики (доказательства), полученные незаконными методами (пытки и др.) (п. 16);
- информировать суд и принимать все необходимые меры для обеспечения того, чтобы лица, ответственные за применение таких методов, привлекались к суду» (п. 16).

Смысл этого индикатора состоит в том, что прокурор должен исполнять проактивную роль в отношении к подозреваемому, обвиняемому. Непосредственным обеспечением процессуальных прав занимается следователь и иные лица правоохранительных органов, однако именно надзор за законностью расследования, применения мер пресечения и контроле за использованием доказательств, полученных законным путем, которые в последующем будут фигурировать в обвинении – непосредственное задание прокурора как публичного обвинителя на стадии досудебного и судебного рассмотрения.

**В Рекомендациях (Rec (2000) 19) Комитета Министров Совета Европы «Роль прокуратуры в системе уголовного правосудия»<sup>9</sup>** акцент делается на том, что широкая дискреция прокурора в оценке информации, которая является или может являться доказательством есть ключевой для проактивной роли прокурора в защите прав и свобод человека. *«Прокуроры не должны возбуждать или продолжать судебное преследование, если беспристрастное расследование показало, что обвинение необоснованно»* (п. 27).

*«Прокуроры не должны представлять доказательства против подозреваемых, которые, как им известно или как они обоснованно полагают, были получены с использованием методов, противоречащих закону. В случае каких-либо сомнений прокуроры должны просить суд вынести решение о допустимости таких доказательств»* (п. 28). Обычно тут возникают ситуации двух видов: если незаконность доказательства не вызывает сомнения, то публичный обвинитель должен действовать самостоятельно, отказывая в приемлемости такого доказательства; если же существует определенное сомнение, то публичный обвинитель или до, или в ходе выдвижения обвинения в суде должен попросить суд принять решение по вопросу приемлемости такого доказательства.

Как правило, подобные инструменты предусмотрены Уголовно-процессуальным кодексом, но также исходят из полномочий и принципов, утвержденных Законом «О прокуратуре». Иногда они являются частью прокурорской этики, например, такие принципы как презумпция невиновности или такие препятствия к объективному правосудию как конфликт интересов.

### **Статус в Кыргызстане и вызовы**

Уголовно-процессуальный кодекс КР в целом содержит соответствующие инструменты для достижения этого индикатора, а именно:

- принцип того, что никто из участвующих в деле лиц не может подвергаться насилию, пыткам и другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению и наказанию (ст. 11). При этом любые доказательства, полученные путем применения пыток или

<sup>9</sup> Совет Европы: Комитет министров, Рекомендация Rec(2000)19 Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, Rec(2000)19, 6 октября 2000, URL: <https://www.refworld.org/ru/legal/resolution/coeministers/2000/ru/31721>

жестокое обращения, не должны быть приняты в суде – принцип неприкосновенности личности (ч. 3 ст. 12);

- конкретный срок реагирования на жалобы лиц, задержанных или содержащихся под стражей, о пытках, на действия сотрудника органа дознания, следователя (ст. 128). Обязательное проведение освидетельствования лица, находящего под стражей, в случае заявления о применении к нему пыток (ч. 6 ст. 44);

- недопустимость доказательств полученных с применением пыток, а именно показаний свидетеля, подозреваемого, обвиняемого, полученных в ходе досудебного производства с применением пыток, насилия, угроз, обмана, а равно иных незаконных действий и жестокого обращения (п. 2 ч. 4 ст. 80), а также сведений, полученных с применением методов, противоречащих научным знаниям (п. 7 ч. 4 ст. 80)<sup>10</sup>;

- запрет на применение насилия, пыток, угроз и иных незаконных мер воздействия при проведении допроса и установление уголовную ответственности за такие действия (ч. 6 ст. 198) – ст. 137 Уголовного кодекса Кыргызской Республики предусматривает ответственность за пытки;

- при наличии заявления о применении пыток или жестокого обращения судебно-медицинская экспертиза должна быть назначена в течение 12 часов. Осмотр экспертом должен проводиться с применением фотосъемки либо видеозаписи (ч. 11 ст. 179).

Сюда также можно отнести конкретные механизмы *habeas corpus* – права, задержанного на представление его перед судьей, что существенно снижает риск пыток. Это проявляется в ограничении срока задержания и требовании освобождения лица, содержавшегося свыше этого срока (ст. 59 Конституции КР, ст. 97, 100 УПК КР). Тем не менее лицо, которое уже содержится под стражей, либо было не оформлено законным способом, не имеет права обратиться к следственной судье в любой момент для проверки законности задержания. Например, ст. 206 УПК Украины предусматривает такую обязанность следственной судьи, проверять любые факты незаконного задержания и содержания. Тем не менее на практике это не означает, что подозреваемый, обвиняемый будет каждый день просить о встрече с судьей, так как это может быть расценено как злоупотребление правом.

Смысл этого института в том, что независимо от желания правоохранительных органов человек, который пребывает в местах несвободы, должен предстать перед судьей для проверки законности такого содержания. Прокурор обязан активно содействовать такому человеку в реализации этой процессуальной гарантии. Прокурор наделен полномочием в любое время суток посещать органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, органы следствия, а также места заключения, осматривать помещения, знакомиться с материалами дел, находящихся в производстве; освобождать своим постановлением незаконно задержанных лиц (п. 1 ч. 2 ст. 34, п. 1 ч. 1 ст. 36 Закона).

<sup>10</sup>Анализ статистики, публикаций в научных изданиях и медиа подталкивает к выводу, что, конечно, под этим основанием недопустимости доказательств не имеются в виду пытки и нечеловеческое обращение. Во-первых, для этого есть отдельное основание (хотя оно касается только показаний, а существуют случаи получение других доказательств, которым предшествовали пытки). Во-вторых, очевидно внедрение этого основания касается применения техник проведения экспертиз, следственных действий и т. д. При этом современная наука пришла к выводу, что пытки являются крайне неэффективным способом получения информации, так как лицо, к которому они применяются, как правило, оговаривает себя для того, чтобы как можно скорее прекратить боль. Хотя иногда это действительно «ускоряет расследование», тем не менее, статистические данные показывают, что крайне малая часть такой информации является достоверной. См. подробнее: *Shane O'Mara. Why Torture Doesn't Work: The Neuroscience of Interrogation*. 2015. Harvard University Press. – 336 Стр.

Прокурор имеет достаточные дискреционные полномочия для прекращения уголовного дела (Глава 35 УПК КР). Также прокурор в случае обнаружения фактов, указывающих на невиновность подозреваемого, обвиняемого, обязан принять меры по прекращению уголовного преследования данного лица, а в отношении обвиняемого – отказаться от поддержания обвинения в суде (ст. 12, п. 25 ч. 1 ст. 35, ст. 295, ст. 340 УПК КР).

Тем не менее такие полномочия не должны иметь лишь формальный характер, они должны основываться на документах уголовной политики и стандартах расследования уголовных дел. Уголовная политика (документы, периодически утверждаемые внешними к прокуратуре органами – министерством юстиции или судебной властью, иногда самой Генеральной прокуратурой) позволяет унифицировать практику применения отказов от обвинения в малозначительных делах, при наличии недостаточного количества доказательств или приближении истечения сроков давности привлечения к уголовной ответственности. С одной стороны, это гарантирует единство практики и наличие четких критериев правоприменения, с которыми может согласовывать свои действия сторона защиты; с другой – повышает доверие общественности к прокуратуре, т.к. применение таких широких дискреционных полномочий не воспринимается как проявление коррупции.

Стандарты досудебного производства и судебного рассмотрения являются документами *soft law* (мягкого права), которые утверждаются прокурорским корпусом (органами прокурорского самоуправления) или Генеральным прокурором с целью унификации правоприменительной практики для применения широких дискреционных полномочий прокурора в уголовном преследовании. Такие стандарты (руководства) позволяют детализировать порядок применения уголовной политики, например, четко определить случаи, в которых прокурор обязан (так как это стандарт, установленный профессией – прокурорским корпусом) рассмотреть вопрос об отказе от уголовного преследования. Разумеется, окончательное решение остается за независимым в процессуальном плане прокурором. Однако отклонение от этих стандартов может служить основанием для критической оценки его деятельности, в том числе при рассмотрении вопросов карьерного роста, но не может стать основанием для дисциплинарной ответственности, так как это не связано с нарушением норм права.

Обсуждение данного контрольного показателя в фокус-группе с адвокатами выявило ряд серьезных опасений, связанных с деятельностью прокуроров в сфере соблюдения прав человека. Адвокаты отметили, что прокуроры не уделяют должного внимания вопросам профилактики нарушений прав человека и зачастую ограничиваются формальным надзором. В частности, было подчеркнуто, что прокуроры редко проводят профилактические проверки мест содержания под стражей, особенно в нерабочее время, что снижает эффективность выявления и предотвращения таких нарушений, как пытки и жестокое обращение.

Кроме того, участники фокус-группы указали на проблему поверхностного подхода прокуроров к утверждению процессуальных действий следователей. По мнению адвокатов, прокуроры нередко утверждают такие действия без тщательной проверки их законности, проявляя толерантность к нарушениям прав человека, включая факты применения пыток. Также было отмечено, что деятельность прокуроров зачастую характеризуется «обвинительным уклоном», что негативно сказывается на их объективности и препятствует эффективной защите прав подозреваемых.

Особое внимание было уделено вопросу недостаточной активности прокуроров в расследовании жалоб на пытки. Адвокаты подчеркнули необходимость более строгой проверки доказательств, особенно признательных показаний, которые могут быть получены под давлением.

Сделанные выводы свидетельствуют о том, что адвокаты выражают обеспокоенность тем, что прокуроры, выполняя свои функции, не уделяют должного внимания вопросам защиты прав человека. Вместе с тем обсуждение выявило ограниченное понимание адвокатами роли и места прокуратуры в системе современного уголовного правосудия, включая спорную функцию прокуроров по инспекционному надзору за местами содержания под стражей.

Необходимость выполнения прокурорами этой функции может быть временно оправдана недостаточной эффективностью других механизмов надзора, как ведомственного, так и вневедомственного (например, национальных превентивных механизмов — НПМ). Однако в долгосрочной перспективе целесообразно стремиться к институциональному разделению уголовных и не уголовных функций, предусматривая передачу надзорных полномочий по соблюдению прав человека другим специализированным государственным органам.

До достижения этой цели важно обеспечить более четкое определение дискреционных полномочий прокуратуры в сфере надзора за местами содержания под стражей. Это позволит повысить эффективность их реализации, минимизировать риски злоупотреблений и создать условия для более объективного и беспристрастного подхода к вопросам соблюдения прав человека в уголовном правосудии.

### **Выводы**

1. В УПК КР предусмотрен судебный контроль за помещением лица под стражу на досудебном и судебном производстве. Тем не менее не указано прямо на право в любой момент обратиться к следственному судье с жалобой на незаконное содержание, например, в случае неоформленного задержания или истечения срока содержания под стражей.
2. Закон не содержит функцию формирования и реализации уголовной политики. Большинство дискреционных полномочий прокурора должны реализовываться с учетом уголовной политики государства. В самой же прокурорской деятельности текущие цели и задачи уголовной политики должны выражаться в актах – стандартах, методиках, алгоритмах и т.д.

### **Рекомендации**

1. Необходимо внедрить систему формирования и реализации уголовной политики, путем выработки и утверждения документов уголовной политики. Такие документы среди прочего должны содержать критерии для прекращения уголовных дел в случае сомнения прокурора и отказа от уголовного преследования в определенных категориях дел.
2. Важным представляется внедрение стандартов досудебного производства и судебного разбирательства в формате документов soft law (мягкого права) с целью унификации правоприменительной практики, особенно в части реализации широких дискреционных полномочий прокурора при осуществлении уголовного преследования.

## КП 1.2 Закон и практика защищают органы прокуратуры от политического вмешательства исполнительных, законодательных и судебных органов

### Описание

В современной конституционной демократии статус прокурора максимально приближен к статусу судьи, что требует гарантий независимости прокурора и создания других необходимых условий для эффективного функционирования органов прокуратуры. Исходя из этого прокурорская независимость состоит из двух компонентов: 1) институциональной независимости органа прокуратуры; 2) процессуальной независимости прокурора.

Важно, чтобы прокуроры обладали достаточной независимостью или автономией для принятия своих решений независимо от любого внешнего давления, в частности со стороны исполнительной власти государства. Если такое давление может оказываться и оказывается на деле, прокурор не сможет защищать интересы правосудия. Хотя высокие международные стандарты<sup>11</sup> и говорят о том, что статус прокурора должен быть приближен к статусу судьи, так как прокурор является агентом правосудия, тем не менее прокурор чаще вступает в отношения с другими органами власти, негосударственными субъектами, а процессуальная независимость допускает наличие руководителей в органах прокуратуры, системы оценивания эффективности его работы и внутреннего контроля, наличие мер поощрения в виде премирования и тому подобное.

Такой статус независимости обусловлен широкими дискреционными полномочиями прокурора, т.е. высоким уровнем самостоятельного усмотрения в вопросах уголовной юстиции. Прокуроры *«наделяются полномочиями по выполнению дискреционных функций, закон или опубликованные нормы, или постановления обеспечивают руководящие принципы для повышения справедливости и последовательности при подходе к принятию решений в процессе судебного преследования, включая возбуждение или отмену судебного преследования»* (п. 17 Руководящих принципов ООН, касающихся роли лиц, осуществляющих судебное преследование).

Международная Ассоциация Прокуроров в **Стандартах профессиональной ответственности и Положении об основных обязанностях и правах прокуроров**<sup>12</sup> указала: *«Применение прокурорского усмотрения, (...), должно осуществляться независимо и быть свободным от политического вмешательства. Если не прокурорские органы имеют право давать общие или особые указания прокурорам, то такие указания должны быть:*

- прозрачными;
- соответствовать законным полномочиям;
- соответствовать установленным правилам, обеспечивающим защиту действенности и представления прокурорской независимости. Любые полномочия не прокурорского

<sup>11</sup> Рекомендация Rec(2000)19 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о роли государственного обвинения в системе уголовного правосудия. URL:

<https://www.refworld.org/legal/resolution/coeministers/2000/en/31721>

<sup>12</sup> Стандарты профессиональной ответственности и положение об основных обязанностях и правах прокуроров, приняты Международной ассоциацией прокуроров 23 апреля 1999 года. URL: [https://www.iap-association.org/getattachment/Russian/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F-%D0%9C%D0%90%D0%9F/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82%D1%8B-%D0%9C%D0%90%D0%9F/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82%D1%8B-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83%D1%80%D0%BE%D1%80%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B5-%D0%9C%D0%90%D0%9F-\(%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%B8%D1%8F-%D0%B8%D1%8E%D0%BD%D1%8C-2017\).pdf.aspx](https://www.iap-association.org/getattachment/Russian/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F-%D0%9C%D0%90%D0%9F/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82%D1%8B-%D0%9C%D0%90%D0%9F/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82%D1%8B-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83%D1%80%D0%BE%D1%80%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B5-%D0%9C%D0%90%D0%9F-(%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%B8%D1%8F-%D0%B8%D1%8E%D0%BD%D1%8C-2017).pdf.aspx)

органа по даче указаний по процессуальному производству или прекращению законно возбужденного производства должны осуществляться таким же образом».

Согласно п. 12 *Руководящих принципов ООН относительно роли обвинителей*, принятых VIII Конгрессом ООН по профилактике преступности и обращению с нарушителями (27 августа - 7 сентября 1990 г.)<sup>13</sup>, при выполнении своих обязанностей обвинители защищают государственные интересы, действуют объективно, должным образом учитывают положение подозреваемого и жертвы и обращают внимание на все обстоятельства, имеющие отношение к делу, независимо от того, выгодны или невыгодны они для подозреваемого. Поэтому, государственные интересы, учитывая концепцию общего интереса, прав и свобод человека, по сути являются тождественными публичным интересам. В Рекомендации Rec (2000) 19 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия<sup>14</sup> указано, что публичные обвинители - это представители государственной власти, которые от имени общества и в интересах государства гарантируют применение закона, когда его нарушение ведет к уголовным санкциям, учитывая как права физического лица, так и необходимую эффективность системы уголовного судопроизводства.

### **Статус в Кыргызстане и вызовы**

Согласно ст. 105 Конституции КР органы прокуратуры осуществляют уголовное преследование, участвуют в судебном разбирательстве, осуществляют надзор за исполнением судебных решений и иные полномочия, предусмотренные конституционным законом. Также они осуществляют надзор за точным и единообразным исполнением законов и иных нормативных правовых актов.

Прокуратура является государственным органом (ст. 2 Закона). При этом ее статус не до конца определен – в Конституции прокуратура упоминается в разделе «*Органы государственной власти Кыргызской Республики со специальным статусом*». Фактически прокуратура подотчетна только Президенту, хотя определенные контрольные полномочия принадлежат и Парламенту. В конце концов наличие ярко выраженной надзорной функции (ч. 1 ст. 105 Конституции КР) рядом с функцией уголовного преследования и представительства интересов граждан в суде подталкивает к выводу о том, что невозможно просто так отнести прокуратуру к сфере правосудия, как это принято, например, в европейских странах.

Большинство европейских стран прошли долгий путь отказа от надзорных функций прокуратуры – надзор остается лишь в сфере соблюдения прав и свобод человека в системе уголовной юстиции (на досудебном производстве и судебном рассмотрении, иногда также на этапе исполнения наказания). Но функция так называемого «общего надзора» – за другими органами власти, субъектами частного права и так далее несвойственна прокуратуре. Это функция судов административной юстиции, которые рассматривают жалобы (иски) на решения, действия или бездействия органов государственной власти, а также контролирующих (инспекционных) органов. Сведение функций прокуратуры именно к уголовному преследованию (реализации уголовной политики) оправдывает повышения

<sup>13</sup> Руководящие принципы ООН относительно роли прокуроров, принятые на VIII Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (27 августа – 7 сентября 1990 г.). URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/guidelines-role-prosecutors>

<sup>14</sup> Совет Европы: Комитет министров, Рекомендация Rec(2000)19 Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, Rec(2000)19, 6 октября 2000, URL: <https://www.refworld.org/ru/legal/resolution/coeministers/2000/ru/31721>

статуса независимости прокурора и прокуратуры в целом, расширение их дискреционных полномочий. При этом **нельзя развивать широкую дискрецию прокурора, оставляя за ним надзорные функции, менее требовательные к свободе усмотрения служащего и более свойственные исполнительной власти.**

Тем не менее уже сегодня без изменений в Конституцию можно постепенно артикулировать в законодательство приоритетность именно функции уголовного преследования и представительства в суде. Это долгий путь к уменьшению надзорной функции, что позволит обеспечить большую независимость прокуратуры за счет сужения ее контактов с внешними субъектами и прекращения исполнения несвойственных прокуратуре функций.

Запрещается вмешательство в деятельность органов прокуратуры (ч. 1 ст. 5 Закона), при этом требования прокурора и следователя органов военной прокуратуры и акты прокурорского реагирования являются обязательными для исполнения (ст. 6 Закона).

Систему прокуратуры составляют: Генеральная прокуратура, военная прокуратура; прокуратуры областей, городов Бишкек и Ош; а также специализированные прокуратуры; районные (городские) и военные прокуратуры гарнизонов (ст. 10 Закона). Генеральная прокуратура является высшим органом прокуратуры Кыргызской Республики (ст. 11 Закона).

Генеральный прокурор назначается Президентом с согласия Жогорку Кенеша; может быть уволен с согласия не менее половины от общего числа депутатов. Также Президент по предложению Генерального прокурора назначает и освобождает от должности его заместителей (ч. 5 ст. 70 Конституции КР; ч. 1, 2 ст. 11 Закона).

Политический порядок назначения Генерального прокурора является общим правилом в различных странах мира – в нем принимают участие несколько ветвей власти. При этом Генеральный прокурор является политически нейтральной фигурой. В ст. 55 Закона указано, что прокурору запрещено «быть членами политических партий и других общественных объединений, преследующих политические цели, религиозных организаций, оказывать какую-либо поддержку или принимать участие в их деятельности», это правило также распространяется на Генерального прокурора. Тем не менее **в Законе не хватает чётко определенного принципа политической нейтральности, в т.ч. Генерального прокурора.**

Распространенной практикой в Европе является назначение Генерального прокурора с привлечением «технического/неполитического органа», например органа прокурорского самоуправления или Высшей комиссии по вопросам государственной службы. Такой орган мог бы дать рекомендации Президенту и Парламенту относительно кандидатов перед тем, как эти органы примут решение о его/ее назначении<sup>15</sup>. При этом окончательное решение остается за Президентом и Парламентом как субъектами назначения Генерального прокурора. Такой подход может способствовать тому, чтобы выбор Генерального прокурора основывался не столько на политических соображениях, сколько на профессиональных качествах, таких как компетентность, независимость и опыт. Подобная модель на постсоветском пространстве реализована в Грузии (Совет прокуроров определяет кандидата

---

<sup>15</sup> Заключение Венецианской комиссии Совета Европы о проекте Закона Украины «О прокуратуре» №735 / 2013, пп. 30, 199 (укр.) URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>

на должность Генерального прокурора) (ст. 16 Закона Грузии «О прокуратуре»<sup>16</sup>) и Молдове (ст. 17 Закона Молдовы «О Прокуратуре»<sup>17</sup>).

Более того Генеральный прокурор не должен согласовывать назначение своих заместителей с Президентом, так как это может создать риски политического влияния в реализации его кадровых полномочий. Заместители Генерального прокурора являются костяком его команды, ключевыми игроками, ответственными за различные направления работы прокуратуры. При этом важно учитывать обсуждение кандидатур заместителей с органом прокурорского самоуправления (после его формирования).

Положительным аспектом независимости Генерального прокурора является положение ч.3 ст. 43 Закона – решение о возбуждении уголовного дела в отношении Генерального прокурора Кыргызской Республики принимается одним из заместителей Генерального прокурора Кыргызской Республики с согласия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по представлению Президента Кыргызской Республики.

Наличие у Генерального прокурора (и прокуратуры в целом) права законодательной инициативы по вопросам, относящимся к его компетенции (в соответствии со ст. 49 Закона), является важным фактором, способствующим укреплению независимости прокуратуры. В противном случае прокуратуре пришлось бы обращаться за поддержкой к Правительству, Президенту или неопределённому кругу депутатов, что могло бы поставить её в зависимость от этих органов. Такая зависимость создаёт риск необходимости поиска компромиссов при формулировании законодательных инициатив, что может ослабить их содержание и ограничить способность прокуратуры отстаивать свои институциональные интересы и приоритеты в сфере правопорядка и правосудия.

Данные выводы подтверждаются результатами дискуссий в фокус-группах среди участников уголовного процесса: адвокатов, судей, а также самих прокуроров.

Так, в интервью судья подчеркнул, что назначение Генерального прокурора через взаимодействие Президента и Парламента делает эту должность политически уязвимой, особенно в вопросах увольнения, которые могут быть решены простым большинством голосов парламента. Судья отметил, что политическая нейтральность важна для Генерального прокурора, но фактически, по его мнению, она может быть достигнута лишь «благодаря строго соблюдаемым этическим стандартам, которые бы служили защитой от внешнего давления». Это дополнение усиливает аргументацию отчета о необходимости структурных изменений, таких как введение механизмов предварительного отбора кандидатур на эту должность специальным профессиональным органом. Таким образом, важно максимально деполитизировать назначение Генерального прокурора, что в целом укрепит доверие к прокуратуре у других институтов уголовного правосудия и граждан.

Адвокаты отмечают, что прокуратура формально считается независимой, однако на практике подвержена влиянию со стороны вышестоящих политических органов, особенно по громким и политически чувствительным делам. Адвокаты также подчеркнули, что отсутствие независимости прокуроров на уровне районов и регионов снижает доверие граждан к прокуратуре.

---

<sup>16</sup>Органический закон Грузии «О прокуратуре». 3794-Іb. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/4382740?publication=10>

<sup>17</sup> Закон Республики Молдова «О Прокуратуре». № 69–77 статья № 113. URL: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=106115&lang=ru](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=106115&lang=ru)

Относительно текущих функций прокуратуры, адвокаты выразили мнение, что участие прокуроров в гражданских делах подрывает принцип состязательности. Например, в делах о лишении родительских прав прокуроры зачастую оказывают непропорциональное влияние на судей, что снижает шансы граждан на объективное рассмотрение дела. Кроме того, некоторые адвокаты считают, что участие прокуроров в гражданских делах должно быть минимальным, особенно в спорах между частными лицами.

Участники обсуждения также отметили необходимость ограничения функций прокуратуры, оставив за ней уголовное преследование и надзор за исполнением судебных решений. В рамках этой модели прокуроры не должны дублировать функции следователей. Некоторые адвокаты считают, что отделение функций следствия от прокуратуры способствует улучшению независимости и повышает прозрачность процесса.

### **Выводы**

1. Прокуратура не отнесена ни к исполнительной власти, ни к судебной. Конституция определяет прокуратуру как орган государственной власти КР со специальным статусом, что размывает её статус по отношению к каждой вышеперечисленной ветви власти. На нее имеют влияние как Президент, так и Парламент, тем не менее отношения с другими органами и место в системе власти не до конца соответствует ее текущим и перспективным функциям.
2. Прокуратура исполняет множество функций вне функции уголовного преследования. Это не соответствует международным стандартам в части назначения службы публичных обвинителей. Общий надзор - это задача административной юстиции и контролирурующих органов в системе судебной и исполнительной власти, но не прокуратуры. Наличие столь обширного функционала снижает ее эффективность.
3. Президент и Парламент участвуют в назначении Генерального прокурора, руководствуясь собственным усмотрением. Больше профессионального доверия вызвала бы кандидатура Генерального прокурора, предварительно выдвинутая органом прокурорского самоуправления.
4. Заместители Генерального прокурора формируют его команду, отвечающую за ключевые направления прокурорской деятельности. Их назначение осуществляется с согласия Президента, что может рассматриваться как фактор политического влияния на кадровые решения

### **Рекомендации**

1. Прокуратуру следует рассматривать как часть судебной власти. Даже без внесения изменений в Конституцию необходимо закрепить в законодательстве, что, несмотря на особый статус прокуратуры как органа государственной власти, подотчетного Президенту, она остается неотъемлемой частью системы правосудия (юстиции).
2. Необходимо укреплять функции прокуратуры в сфере уголовного преследования. Важным представляется снижение надзорных полномочий прокуратуры с последующим перераспределением их в пользу судов административной юрисдикции и контролирующих (инспекционных) органов.
3. Рекомендуется, чтобы Генеральный прокурор назначался с участием профессионального органа, уполномоченного оценивать его профессиональные качества, — будь то орган прокурорского самоуправления, Высшая аттестационная комиссия государственной службы

или иной орган, выполняющий аналогичные функции в отношении высшего корпуса государственной службы.

4. Представляется важным, чтобы Генеральный прокурор имел право самостоятельно назначать своих заместителей без необходимости согласования с Президентом.

### Контрольный показатель 1.3 В стране функционирует независимый орган самоуправления прокуратуры

#### Описание

Когда речь идет об уголовном правосудии, то автономность прокуроров в проведении расследований имеет первоочередное значение. Судьи именно тогда принимают правосудные решения, когда прокурор надлежащим образом представляет дело в суде без стороннего вмешательства.

*«Прокурорская независимость не является прерогативой или привилегией, предоставленной в интересах прокуроров, а является гарантией справедливого, беспристрастного и эффективного правосудия, защищающего публичные и частные интересы лиц, которых это касается»<sup>18</sup>.*

**ОБСЕ в своем Отчете по оценке потребностей «Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках»** рекомендовала следующее: *«Государствам-участникам следует рассмотреть вопрос о создании или укреплении органов самоуправления прокуроров (прокурорских советов и/или квалификационных и дисциплинарных комиссий). Основные функции органов самоуправления должны включать, помимо прочего, прозрачный процесс отбора кандидатов для работы в прокуратуре, повышение в должности прокуроров и рассмотрение дисциплинарных вопросов в отношении прокуроров. ... В составе органов самоуправления должны присутствовать избираемые прокуроры, а также представители других кругов, в том числе гражданского общества. Государствам-участникам следует избегать политических назначений. Им необходимо обеспечить независимость органов самоуправления от Генеральной прокуратуры и Министерства юстиции как в структурном, так и в финансовом плане.»<sup>19</sup>*

С целью обеспечения институциональной независимости органов прокуратуры создаются и укрепляются органы самоуправления прокуроров (прокурорских советов и/или квалификационных и дисциплинарных комиссий). В Отчете<sup>20</sup> отмечено, что *«основные функции органов самоуправления должны включать, помимо прочего, прозрачный процесс отбора кандидатов для работы в прокуратуре, повышение в должности прокуроров и рассмотрение дисциплинарных вопросов в отношении прокуроров»<sup>21</sup>*. Например, в Грузии в 2015 году были учреждены Конференция прокуроров (временный орган для избрания членов постоянного органа) и Совет прокуроров (постоянный орган, исполняющий квалификационную и дисциплинарную функцию, в том числе посредством подразделений –

<sup>18</sup> Заключение № 9 (2014) Консультативного совета европейских прокуроров (CCPE) «Европейские нормы и принципы, касающиеся прокуроров». URL: <https://rm.coe.int/168074738b>

<sup>19</sup> Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках: Отчет, по оценке потребностей. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/447865>

<sup>20</sup> Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках: Отчет, по оценке потребностей. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/447865>

<sup>21</sup> Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках: Отчет, по оценке потребностей. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/447865>

Совета по управлению карьерой, этике и поощрениям и другим). В Республике Молдова в 2009 году внедрены органы самоуправления с решающей и совещательной ролью, а именно Высший совет прокуроров, Генеральная ассамблея прокуроров и коллегии, подчиненные Высшему совету прокуроров (Коллегия по отбору и карьере прокуроров; Коллегия по оценке деятельности прокуроров; Коллегия по дисциплине и этике)<sup>22</sup>. В Украине в 2017 году (в 2014 на уровне специального Закона) внедрены Конференция прокуроров, Совет прокуроров (занимается квалификационными вопросами в отношении прокуроров-руководителей на административных позициях) и Квалификационно-дисциплинарная комиссия прокуроров (занимается всеми прокурорами не руководящего звена в части квалификационных и дисциплинарных процедур). Конференция является временным органом, которые периодически собирается для избрания членов других, постоянных органов и решения задач, связанных с их деятельностью, например утверждения Кодекса профессиональной этики прокуроров и внесения изменения в него.

*В составе органов самоуправления «должны присутствовать избираемые прокуроры, а также представители других кругов, в том числе гражданского общества. Государствам-участникам следует избегать политических назначений. Им необходимо обеспечить независимость органов самоуправления от Генеральной прокуратуры и Министерства юстиции как в структурном, так и в финансовом плане»<sup>23</sup>.*

Органы прокурорского самоуправления могут быть организованы по-разному. В некоторых странах орган прокурорского самоуправления действует под тем же “зонтиком”, что и орган самоуправления судей. Как правило, это подразделения совета судей. Однако в других странах прокурорский и судейский советы являются двумя отдельными структурами. Несмотря на организационные особенности, в целях предотвратить превращение этих учреждений в “синдикаты” по профессиональному признаку, они привлекают представителей гражданского общества, научных кругов и юристов. При этом важно обеспечить, чтобы в составе таких органов большинство принадлежало представителям прокурорского корпуса.

Например, в Грузии Прокурорский совет состоит из 15 членов (8 прокуроров и/или следователей прокуратуры, 2 представителя судебных органов, 2 члена парламента, 2 представителя академических кругов, коллегии адвокатов и/или некоммерческих юридических лиц и 1 член назначается министром юстиции) таким образом прокурорское большинство обеспечено. В то же время в Молдове прокурорское большинство не обеспечено, а в Украине обеспечено частично, что поддается критике со стороны рабочих органов Совета Европы и Европейского Союза (в контексте наличия статуса кандидата в члены ЕС со стороны обеих стран). Так, в Молдове Высший совет прокуроров состоит из 12 членов: 5 представителей органов прокуратуры, председатель Высшего совета магистратуры, Министр юстиции и Омбудсмен, а 4 избираются по конкурсу от гражданского общества, один – от президента Республики, один – от парламента, один – от правительства и один – от Академии наук. В Украине прокурорское большинство обеспечено частично: в Совете прокуроров оно обеспечено (13 из 15 членов являются прокурорами всех структурных уровней прокуратуры; 2 – представителя образовательных и научных учреждений), а в Квалификационно-дисциплинарной комиссии не обеспечено (5 из 11 членов являются

<sup>22</sup>Подробнее: «Обзор советов прокуроров и других органов, занимающихся прокурорским самоуправлением в государствах-членах Совета Европы». Консультативный совет европейских прокуроров (CCPE) (2023) 11. URL: <https://rm.coe.int/overview-of-councils-of-prosecutors-and-other-bodies-2023/1680ae976d>

<sup>23</sup> Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках: Отчет, по оценке потребностей. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/447865>

прокурорами; 1 представитель от адвокатуры; 2 представителя от образовательных и научных учреждений; 3 представителя от Омбудсмана, которых он согласовывает с профильным для прокуратуры Комитетом Парламента).

Венецианская комиссия Совета Европы предлагает, чтобы в органах самоуправления были представлены прокуроры всех уровней юрисдикции для того, чтобы обеспечить представленность различных мнений.<sup>24</sup> Эксперты также советуют, чтобы при голосовании в парламенте за кандидатов не из числа карьерных прокуроров – представителей гражданского общества, адвокатуры или академического сообщества – решение принималось квалифицированным большинством. Сбалансированный состав органов прокурорского самоуправления обеспечивает их демократическую легитимность и позволяет им предотвращать ненадлежащее политическое влияние на органы прокуратуры, в частности, в процессе назначения и продвижения прокурорских работников и применения к ним дисциплинарных мер.

### **Статус в Кыргызстане и вызовы**

Прокурорское самоуправления в Республике Кыргызстан отсутствует. Ни Конституция, ни Конституционный Закон «О прокуратуре Кыргызской Республики»<sup>25</sup>, принятые в 2021 году не упоминают прокурорское самоуправление, хотя в них и идет речь о принципе независимости прокурора и недопустимости вмешательства в его деятельность (ст. 4 Закона). При это гарантии независимости органов прокуратуры сводятся к внешнему аспекту – запрещается вмешательство в деятельность органов прокуратуры (ст. 5 Закона). Внутренний аспект – обеспечение независимости подчиненных от административных руководителей, обсуждение проблем прокурорского корпуса, квалификационные и дисциплинарные функции, которые могли бы быть возложены на самих прокуроров в форме прокурорского самоуправления не предусмотрен.

Классические для прокурорского самоуправления функции исполняет Генеральный прокурор с привлечением специально созданных для этого органов. Генеральный прокурор вправе принять на службу (работу) в органы и учреждения прокуратуры лиц, рекомендованных коллегией Генеральной прокуратуры или высшей аттестационно-конкурсной комиссией (ч. 5 ст. 52 Закона). Назначение сотрудника органов прокуратуры на вышестоящую руководящую должность осуществляется из резерва кадров для выдвижения на вышестоящую должность, а также по рекомендации высшей аттестационно-конкурсной комиссии или коллегии Генеральной прокуратуры (ч. 2 ст. 61 Закона).

Дисциплинарную функцию (проведения служебного расследования и наложение дисциплинарного взыскания) исполняют соответствующая комиссия прокуратуры и коллегии прокуратуры (ст. 79, 82 Закона, п. 7 Раздела 1 Положения о порядке организации и проведения служебного расследования в государственных органах и органах местного самоуправления Кыргызской Республики<sup>26</sup>), а взыскания имеют право налагать руководители и вышестоящие руководители прокурора по отношению к подчинённому (ст. 81 Закона).

<sup>24</sup> Заключение Венецианской комиссии Совета Европы о проекте Закона Украины «О прокуратуре» № 735 / 2013, пп. 30, 199 (укр.) URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>

<sup>25</sup> Конституционный Закон "О прокуратуре Кыргызской Республики" от 10 сентября 2021 года № 114 URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/112293/edition/1380/ru>

<sup>26</sup> Положение о порядке организации и проведения служебного расследования в государственных органах и органах местного самоуправления Кыргызской Республики постановлению Кабинета Министров Кыргызской Республики к постановлению от 29 декабря 2021 года № 356. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/158864/edition/1117594/ru>

Таким образом представители прокурорского корпуса (прокуроры) не имеют влияние на вопросы доступа к профессии, а руководители имеют дисциплинарную власть над подчиненными, что может обернуться негативными последствиями для их независимости в случае наличия конфликта между руководителем и подчиненным. Возможность обжаловать решение комиссии к вышестоящему руководителю или в суд не является достаточной гарантией объективной и беспристрастной оценки вероятного дисциплинарного проступка прокурора.

Судьями во время проведенных интервью была выражена активная поддержка идее создания органов прокурорского самоуправления, подобных судейским советам, как способу снизить политическое влияние и повысить независимость прокуратуры. Один из судей привел пример из судейской системы, где коллегиальный орган может заниматься вопросами назначения, дисциплинарной практикой и формирует стандарты профессиональной этики. Судья отметил, что в судейском самоуправлении такая модель успешно уменьшает политизацию и усиливает независимость. Этот комментарий подтверждает указанные рекомендации о необходимости внедрения аналогичного института в системе прокуратуры. Другой судья также отметил, что органы самоуправления прокуроров должны играть важную роль в укреплении их функциональной независимости. Участие этих органов в распределении функциональных обязанностей и рассмотрении дисциплинарных вопросов позволяет обеспечить более справедливый и объективный подход к кадровым решениям, минимизируя риски внешнего давления. Кроме того, наличие эффективных механизмов реагирования на случаи вмешательства со стороны внешних органов власти способствует защите прокуроров от политического или административного влияния, что, в свою очередь, укрепляет их независимость и способствует более эффективному выполнению ими своих профессиональных обязанностей.

Во время обсуждений в интервью с прокурорами также была выражена поддержка идее создания органа прокурорского самоуправления, аналогичной совету судей, как механизма для укрепления институциональной и функциональной независимости прокуратуры. Прокуроры отметили, что такой орган мог бы эффективно заниматься вопросами назначений, распределения обязанностей, дисциплинарных процедур и обеспечения профессиональной этики, что способствовало бы снижению влияния внешних факторов на их деятельность.

В то же время респонденты подчеркнули, что нынешняя система не готова к внедрению подобного института, и такая инициатива столкнется с серьезным сопротивлением как внутри самой прокуратуры, так и со стороны других государственных органов. По их мнению, ключевыми барьерами будут отсутствие политической воли, устоявшиеся иерархические структуры, а также возможные опасения потери контроля со стороны центральных властей. Несмотря на это, прокуроры считают, что обсуждение данного вопроса важно для создания условий, которые в долгосрочной перспективе могли бы способствовать реальному укреплению независимости прокуроров и снижению риска внешнего давления.

## **Выводы**

1. Управление прокуратурой, в т.ч. исполнение квалификационных и дисциплинарных функций, полностью сосредоточенно в руках Генерального прокурора как наивысшего прокурора в соответствующей иерархии. В то же время гарантировать высокий уровень независимости прокуратуры (внешней) и прокурора (внутренней) можно только путем делегирования этих полномочий самим прокурорам, т.е. путем передачи части полномочий Генерального прокурора органам прокурорского самоуправления. В таком случае управление прокуратурой является общим делом, и прокуроры более ответственно подходят

к исполнению своих обязанностей и ценят предоставленные им широкие дискреционные полномочия в сфере уголовного преследования

### Рекомендации

1. Рекомендуется учредить органы прокурорского самоуправления путем внесения изменений в Конституционный Закон «О прокуратуре Кыргызской Республики» – Конференцию прокуроров (периодический орган для избрания членов постоянных органов прокурорского самоуправления); Совет прокуроров (постоянный орган для рассмотрения вопросов назначения и продвижения по службе руководителей в органах прокуратуры); Квалификационно-дисциплинарную комиссию прокуроров (постоянный орган для осуществления квалификационной и дисциплинарной функции в отношении всех прокуроров, за исключением квалификационной функции в отношении руководителей).
2. Целесообразно обеспечить присутствие прокурорского большинства в органах самоуправления, при этом привлекать представителей других юридических профессий к их деятельности – адвокатов, ученых, правозащитников, а также представителей гражданского общества, которые являются специалистами в сфере уголовной юстиции и/или деятельности прокуратуры.
3. Важным представляется передача полномочий Генерального прокурора и руководителей органов прокуратуры в части квалификационных и дисциплинарных процедур органам прокурорского самоуправления. Кроме того, необходимо активно привлекать эти органы к формированию позиции прокуратуры по вопросам уголовной политики.

## 2. Функциональная независимость прокуроров

**Индикатор 2. Прокуроры имеют гарантии невмешательства в их деятельность со стороны руководства и третьих сторон, предусмотренные законом**

**Контрольный показатель 2.1. Закон предусматривает четкие и прозрачные руководящие принципы осуществления прокурорских полномочий; закон закрепляет принцип функциональной независимости прокуроров**

### Описание

Прокурор обладает функциональной независимостью, что является ключевым условием для эффективной реализации его основной функции — осуществления уголовного преследования с широкой дискреционной властью. Такая независимость обеспечивается через систему правовых и институциональных гарантий, включающую запрет на любое неправомерное вмешательство в деятельность прокурора, наличие механизмов оперативного реагирования на попытки внешнего давления, а также строгие ограничения на безосновательное отстранение прокурора от ведения уголовного дела. Эти меры способствуют укреплению объективности, профессиональной автономии и способности прокурора принимать решения, исходя исключительно из требований закона и интересов правосудия.

Стандарты *Венецианской комиссии, касающиеся прокуроров*,<sup>27</sup> предлагают следующее определение «внутренней» или «индивидуальной» независимости прокуроров: «Независимость, в данном узком значении, можно рассматривать как систему, в которой при осуществлении законодательно закрепленных за ними обязанностей прокуроры, за исключением генерального прокурора, не обязаны получать от своего руководства какого-либо предварительного одобрения или подтверждения. Напротив, прокуроры, кроме генерального прокурора, обладают гарантиями того, что их непосредственное начальство не будет вмешиваться в их деятельность».

Такие шаги необходимы для утверждения процессуальной независимости прокурора для реализации широких дискреционных полномочий во время исполнения возложенных на них функций, в первую очередь уголовного преследования. Как правило, это достигается путем:

- 1) разделения административных должностей прокуроров, т.е. руководящих и непосредственно должностей прокуроров органов прокуратуры;
- 2) запрета на вмешательство в процессуальную самостоятельность прокурора со стороны руководителя, кроме вопросов организационного характера. При этом любые указания руководителя должны быть оформлены письменно.

*Бордосская декларация*<sup>28</sup>, в пункте 9 указывает «[...] Распоряжения, отдаваемые отдельным прокурорам, должны оформляться в письменном виде, соответствовать закону и, в соответствующих случаях, общедоступным руководящим принципам и критериям деятельности прокуратуры».

#### **Статус в Кыргызстане и вызовы**

Согласно ст. 53 Закона в системе прокуратуры существует три статуса:

- прокурор (государственная служба с исполнением процессуальных полномочий);
- сотрудник органов прокуратуры (прокуроры, а также следователи военной прокуратуры – государственная служба с исполнением процессуальных полномочий);
- иные работники органов прокуратуры (занимающие административные государственные должности в соответствии с законодательством о государственной гражданской службе и муниципальной службе).

При этом правовой статус руководителя и прокурора, а также сотрудников органов прокуратуры является одинаковым, что подчеркивает принцип равенства всех прокурорских работников перед законом и в рамках осуществления их полномочий. В то же время наличие в структуре прокуратуры сотрудников с различными функциями — таких как прокуроры, следователи, военные прокуроры, прокуроры-криминалисты и другие — усложняет задачу четкого разграничения границ допустимого влияния руководителей на своих подчиненных.

Поскольку кроме функции уголовного преследования существует несколько иных функций, то проблемным является разграничить статус прокурора как публичного обвинителя (осуществляет государственное обвинение на судебном рассмотрении), прокурора, надзирающего за следствием (досудебное производство) и прокурора, исполняющего другие функции. При условии постепенного сокращения функций прокуратуры в сторону уголовного преследования важность такого разграничения будет возрастать, поскольку

<sup>27</sup>EUROPEAN STANDARDS AS REGARDS THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIAL SYSTEM: PART II – THE PROSECUTION SERVICE. Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010). URL: <https://rm.coe.int/1680700a60>

<sup>28</sup>Бордосская декларация «О судьях и прокурорах в демократическом обществе. URL: <https://rm.coe.int/1680747391>

прокурор процессуально (функционально) независим именно в сфере уголовного преследования.

Руководители имеют права давать обязательные указания по вопросам организации и деятельности для нижестоящих прокуроров, что является составляющей подчиненности прокуроров (п. 1 ч. 3 ст. 4 Закона). Но если указания, которые даются органам, осуществляющим следствие и оперативно-розыскную деятельность, предоставляются в письменном виде (ст. 27 Закона), то письменная форма для указаний нижестоящим прокурорам необязательна. Это вполне оправданно в вопросах организации работы в прокуратуре, но совсем не оправдано в вопросах процессуальной деятельности прокурора.

Каждый прокурор, который в соответствующем УПК порядке присутствует в уголовном деле, должен являться самостоятельным и независимым. Если на него оказывал влияние руководитель, то это должно подтверждаться документами – письменно оформленными указаниями, так как в будущем могут настать негативные последствия для уголовного дела, что поставит под вопрос эффективность расследования. Именно лицо, давшее такие указания будет нести ответственность за результаты расследования.

В случае посягательства на независимость прокурора – как со стороны внешних субъектов (например, политическое вмешательство, вмешательство со стороны адвоката обвиняемого и т. д.); так и со стороны руководителя либо других лиц в прокуратуре – прокурор должен иметь право обратиться к уполномоченному субъекту за защитой его независимости. Это может быть Генеральный прокурор, а лучше – орган прокурорского самоуправления как представительство прокурорского корпуса.

Например, прокурор может обратиться с жалобой (заявлением) на угрозу его независимости:

- в орган прокурорского самоуправления – в Украине (Совет прокуроров) и Молдове (Высший совет прокуроров);

- в орган прокурорского самоуправления, Генеральную инспекцию и Парламент – в Грузии.

На уровне Закона должен быть предусмотрен четкий механизм реагирования на такие обращения – например, инициирование дисциплинарной процедуры, публикация заявления от имени прокуратуры, обращение в компетентные органы (например, о лишении лицензии адвоката) и так далее. Наличие такого механизма позволит реагировать на каждое обращение в четко определенные сроки, а также предотвратить ситуацию, когда подчиненный не может пожаловаться на своего руководителя из-за иерархических отношений в прокуратуре.

Данные наблюдения подкрепляются результатами обсуждений во время фокус-групп дискуссий и интервью с участниками уголовного процесса. Так, в интервью один судья описал случаи, когда прокуроры, представляющие обвинение в суде, просили перерывы для согласования своих действий с руководством. Он отметил, что это практическое ограничение функциональной независимости, поскольку прокуроры вынуждены следовать указаниям своих начальников, а не действовать на основе собственного профессионального суждения. Это согласуется с вышеуказанными выводами о том, что централизованная структура управления прокуратурой и зависимость от указаний руководства ставят под угрозу независимость прокуроров в процессуальных решениях. Судья также отметил важность разработки четких механизмов, которые позволили бы прокурорам принимать независимые процессуальные решения, особенно в ходе судебных разбирательств, без согласования их на каждом этапе с руководством.

Кроме того, прокуроры, участвовавшие в интервью, отметили, что, несмотря на формальное закрепление принципа независимости, на практике существует жесткая иерархия, позволяющая руководству оказывать значительное влияние на процессуальные решения. Прокуроры сообщили, что решения, принятые нижестоящими прокурорами, могут быть отменены вышестоящим руководством, а дела — изъяты для дальнейшего ведения на другом уровне. Указания зачастую даются в устной форме, что затрудняет документирование давления, хотя ответственность за принятые решения остается на уровне районных прокуроров. Некоторые прокуроры отмечали попытки формализовать такие указания для защиты своей профессиональной ответственности.

### **Выводы**

1. Статус прокурора и сотрудников органов прокуратуры различается в связи с многообразием функций, выполняемых прокуратурой, включая осуществление широких надзорных полномочий. В таких условиях сложно обеспечить единый статус прокурора, как это предусмотрено международными стандартами, поскольку эти стандарты исходят из модели широкой функциональной независимости, обусловленной наличием значительных дискреционных полномочий прокурора в сфере уголовного преследования. За пределами этой сферы такой уровень независимости оказывается чрезмерным и необоснованно затратным, поскольку в данных случаях деятельность прокуратуры носит, по своей сути, исполнительный, а не судебный характер.

2. Вышестоящий прокурор уполномочен давать указания нижестоящему прокурору, в том числе в сфере уголовного преследования. Однако действующее законодательство не определяет обязательную форму фиксации таких указаний, и на практике они часто даются в устной форме. Отсутствие документальной фиксации указаний создает риски безнаказанности руководителей, принимающих сомнительные или непрофессиональные решения, реализуемые через действия их подчинённых.

### **Рекомендации**

1. Рекомендуется чётко разграничить процессуальный статус прокуроров, участвующих в уголовных делах, и иных сотрудников органов прокуратуры. Особое внимание следует уделить обеспечению независимости прокуроров, осуществляющих функцию уголовного преследования. Их процессуальные решения должны приниматься исключительно на основе закона и внутренних убеждений, без какого-либо внешнего вмешательства, включая влияние со стороны руководства или других должностных лиц. Закрепление такого принципа на законодательном уровне будет способствовать укреплению правовых гарантий объективности и беспристрастности в осуществлении уголовного преследования.

2. В случае, если руководитель дает указания по отношению к подчиненному прокурору, то они должны быть оформлены письменно для фиксирования решений каждого прокурора, который несет ответственность за результаты расследования уголовного дела.

3. Прокурор должен иметь право обратиться к Генеральному прокурору или органам прокурорского самоуправления с уведомлением о посягательстве на его независимость, в т.ч. со стороны своего вышестоящего руководителя. Такой механизм реагирования должен быть предусмотрен Законом.

**Контрольный показатель 2.2. Прокурор имеет право оспаривать незаконные указания, выданные ему его руководством, а также право не быть отстраненным от дела без какой-либо на то причины**

## Описание

*Стандарты Венецианской комиссии, касающиеся прокуроров*<sup>29</sup>, указывают «[...] Любое распоряжение об отмене решения нижестоящего прокурора должно быть обоснованным, и в случае утверждения о незаконности такого распоряжения суд или независимый орган, например, Прокурорский совет, должен принять решение о законности такого распоряжения».

*Стандарты профессиональной ответственности и положения об основных обязанностях и правах прокуроров*<sup>30</sup>, в пункте 6 указывают (i), что прокурорам должно быть предоставлено право «[...] на освобождение от исполнения незаконного приказа или приказа, противоречащего профессиональным стандартам и этике».

В целом, все указания должны быть обоснованы, оформлены в письменной форме и должны быть законными. Если эти условия не выполнены, прокурор должен иметь право оспаривать выданные ему указания либо в суде, либо в независимом органе.

## Статус в Кыргызстане и вызовы

Как указывалось в Контрольном показателе 2.1 руководители не обязаны доводить указания до своих подчиненных в письменном виде, часто такие уведомления делаются устно. Последствием того, что указания не документируются надлежащим образом состоят не только в угрозе неэффективного досудебного производства или судебного рассмотрения, а также и принятие прокурором незаконного решения по указанию своего руководителя. Очевидно, что подчиненный прокурор не сможет доказать, что он просто исполнял указание своего руководителя, поскольку не сможет этого подтвердить документально.

Более того, если речь идет о заведомо незаконном указании, то прокурор может разве что в общем порядке обратиться с заявлением о преступлении или дисциплинарной жалобой на руководителя. Однако существующая иерархическая система прокуратуры не допускает таких случаев, поскольку характер таких указаний может в дальнейшем не подтвердиться. Механизм реагирования на угрозы независимости прокурора, о котором шла речь выше, мог бы изменить такое состояние дел.

При этом п. 2 ч. 6 ст. 57 Закона предписывает прокурору руководствоваться законодательством Кыргызской Республики при получении приказа либо распоряжения прямого или непосредственного руководителя (начальника), заведомо противоречащих законодательству Кыргызской Республики. Такое предписание защищает подчиненного прокурора от привлечения к дисциплинарной либо уголовной ответственности, который не всегда может отделить заведомо незаконные приказы от просто незаконных.

Руководители прокуратуры также уполномочены в ходе уголовного судопроизводства отменять незаконные и необоснованные решения нижестоящего прокурора (п. 11 ч. 1 ст. 35

<sup>29</sup>EUROPEAN STANDARDS AS REGARDS THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIAL SYSTEM: PART II – THE PROSECUTION SERVICE. Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010). URL: <https://rm.coe.int/1680700a60>

<sup>30</sup>Стандарты профессиональной ответственности и положение об основных обязанностях и правах прокуроров, приняты Международной ассоциацией прокуроров 23 апреля 1999 г. URL: [https://www.iap-association.org/getattachment/Russian/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F-%D0%9C%D0%90%D0%9F/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82%D1%8B-%D0%9C%D0%90%D0%9F/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82%D1%8B-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83%D1%80%D0%BE%D1%80%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B5-%D0%9C%D0%90%D0%9F-\(%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%B8%D1%8F-%D0%B8%D1%8E%D0%BD%D1%8C-2017\).pdf.aspx](https://www.iap-association.org/getattachment/Russian/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F-%D0%9C%D0%90%D0%9F/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82%D1%8B-%D0%9C%D0%90%D0%9F/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82%D1%8B-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83%D1%80%D0%BE%D1%80%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B5-%D0%9C%D0%90%D0%9F-(%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%B8%D1%8F-%D0%B8%D1%8E%D0%BD%D1%8C-2017).pdf.aspx)

УПК). При этом механизма обжалования такого решения не предусмотрено кроме общего порядка, т. е. подачи дисциплинарной жалобы в отношении вышестоящего прокурора. Учитывая инертность дисциплинарной процедуры, а также тот факт, что субъектом дисциплинарной процедуры является тот же руководитель, сложно назвать этот механизм эффективным. То же самое касается отстранения прокурора от дальнейшего участия в осуществлении досудебного производства в конкретном уголовном деле (п. 19 ч. 1. ст. 35 УПК), которое может быть инструментом давления на прокурора.

Обе эти проблемы с отменой решений прокурора, либо его отстранение от дела, могли бы быть оспорены в орган прокурорского самоуправления, а также в суд. Учитывая, что речь идет о внутренней дисциплине в органах прокуратуры, а также об утверждении прокурорской независимости, что среди прочего является задачей всего прокурорского корпуса, первый вариант выглядит более предпочтительным. При этом орган прокурорского самоуправления не имеет права отменить процессуальные акты, либо наоборот обязать принять те или иные решения. Он может дать вывод по результатам рассмотрения жалобы прокурора, исполнять (вводить в действие) который будет процессуально уполномоченный на это прокурор (прокурор в уголовном производстве).

Например, в Молдове прокурор может направить жалобу в Высший совет прокуроров на любое действие, которое может повлиять на его/ее независимость, беспристрастность или профессиональную репутацию. Однако полномочия по назначению, проверке и, в случае необходимости, отмене актов и/или процессуальных действий прокуроров в уголовном процессе должны принадлежать вышестоящему прокурору или суду в установленном законом порядке<sup>31</sup>.

## **Выводы**

1. В Законе отсутствует механизм реагирования на угрозы независимости прокурора. В лучшем случае он может обратиться к своему руководителю, но если угроза исходит от самого руководителя, то никакого объективного рассмотрения такого вопроса не произойдет. Та же проблема касается бесосновательного отстранения прокурора от уголовного производства.

## **Рекомендации**

1. Необходимо внедрить эффективный механизм рассмотрения обращений (жалоб) прокуроров на случаи необоснованного отстранения от участия в расследовании уголовных производств, получения незаконных указаний от руководства, а также других угроз их профессиональной независимости. Такой механизм должен предусматривать:

- 1) Независимый орган рассмотрения жалоб — создание специальной комиссии или дисциплинарного совета с независимым статусом для обеспечения объективности рассмотрения подобных обращений.
- 2) Процедурные гарантии — установление четких процедурных правил, включая сроки рассмотрения жалоб, обязательность регистрации каждого обращения и право прокурора на участие в рассмотрении своего дела.
- 3) Право на защиту — предоставление прокурору права привлекать адвоката или другого представителя для защиты своих интересов в процессе рассмотрения жалобы.

---

<sup>31</sup> «Обзор советов прокуроров и других органов, занимающихся прокурорским самоуправлением в государствах-членах Совета Европы». Консультативный совет европейских прокуроров (СЭПЕ) (2023) 11. URL: <https://rm.coe.int/overview-of-councils-of-prosecutors-and-other-bodies-2023/1680ae976d> – С. 50.

- 4) Прозрачность и контроль — возможность обжалования решений такого органа в суде, а также регулярная отчетность о рассмотренных делах для обеспечения прозрачности процесса.
- 5) Защита от репрессий — законодательные гарантии защиты прокуроров от возможных репрессивных мер со стороны руководства в ответ на подачу жалобы.

Внедрение такого механизма будет способствовать укреплению принципов независимости и профессиональной автономии прокуроров, а также повышению доверия к системе прокуратуры в целом.

### Контрольный показатель 2.3. Оценка деятельности прокуроров не связана с уровнем раскрываемости и обвинительных приговоров (количественные показатели)

#### Описание

Система оценки работы прокуроров должна стимулировать прокуроров эффективно исполнять свои обязанности, при этом не должна основываться на количественных показателях раскрытия преступлений и направления обвинительных актов в суд. Оправдательный приговор сам по себе не может быть маркером некачественной работы прокурора и не должен влечь за собой негативные последствия для прокурора.

*ОБСЕ в своем Отчете по оценке потребностей «Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках»<sup>32</sup>* рекомендовала (пар. 138) разработать и внедрить систему оценки деятельности без привязки к показателям раскрываемости и оправдательных приговоров. Оценка эффективности следователя и прокурора за динамикой показателей раскрываемости в квартале является общей проблемой для стран постсоветского пространства. Так или иначе система АПГГ+1 продолжает существовать и приводит к негативным последствиям — от психологического давления на подозреваемого до применения пыток, фальсификации доказательств, привлечения к ответственности невиновного лица для повышения статистики раскрываемости преступлений.

Вместо этого оценка деятельности должна ориентироваться на навыки прокурора, включая факторы, которые могут быть профессиональными (знание права, умение представлять доказательства в суде, умение писать ходатайства и другие процессуальные документы), личностными (умение справляться с рабочей нагрузкой, умение самостоятельно принимать решения) и социальными (умение работать с коллегами, уважение к суду, стороне защиты и потерпевшей стороне).

#### Статус в Кыргызстане и вызовы

К полномочиям Генеральной прокуратуры отнесено совершенствование системы отчетности и оценки деятельности с приоритетом вопросов профилактики преступности, защиты конституционных прав и свобод граждан, интересов общества и государства (п. 6 ч. 4 ст. 11 Закона).

Закон предусматривает, что каждый прокурор имеет право быть ознакомлен с критериями оценки эффективности выполнения служебных обязанностей (п. 2 ч. 4 ст. 57 Закона).

<sup>32</sup>Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках: Отчет по оценке потребностей. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/447865>

Последующих упоминаний о системе оценки эффективности работы прокуроров обнаружить не удалось. При этом существует информация, что попытки внедрения такой системы уже имели место<sup>33</sup>.

В Государственной стратегии по противодействию коррупции в Кыргызской Республике на 2025-2030 годы утверждается, что доверие граждан должно стать главным критерием оценки судебной, надзорной и правоохранительной деятельности (Раздел 4.4)<sup>34</sup>. Тем не менее критерий «доверия граждан» является слишком абстрактным, а его инструментализация возможна скорее в работе органов, которые непосредственно взаимодействуют с населением, например, в оценке работы полиции – в большинстве законов о полиции на постсоветском пространстве утверждается, что именно доверие граждан является основным показателем эффективности работы полиции.

В случае прокуратуры речь идет о системе уголовной юстиции, в которой прокурор, как и судья, исполняет более юридическую и отстраненную «от земли» работу. Поэтому оценка его деятельности должна происходить изнутри системы. Далее мы изложим предварительное видение такой системы, опираясь на опыт постсоветских стран, где внедрена или внедряется современная система оценки работы прокуратуры.

Система оценки должна состоять из таких компонентов:

- периодической оценки прокуроров своими коллегами (peer review)<sup>35</sup>, например раз в 4 года;
- постоянная оценка во время текущей деятельности за своевременным исполнением служебных обязанностей (система KPI);
- периодическая оценка качества работы со стороны руководителя (с изучением материалов уголовных дел, результатов рассмотрения дел в судах и т.д.), например, раз в 1-2 года.

При этом руководитель прокуратуры и непосредственный вышестоящий прокурор не должны иметь единоличный решающий голос при оценке деятельности нижестоящих прокуроров. Результаты оценки должны быть доступны для прокуроров, которые проходили процедуру оценки. Они должны иметь право направить свои замечания касательно результатов оценки, а также при необходимости оспаривать их в судебном порядке.

Такая система должна быть утверждена Законом (указаны составляющие, периодичность оценки, правовые последствия оценки), а порядок детализирован на уровне подзаконных нормативно-правовых актов.

Что касается оправдательных приговоров, то в законодательстве Республики Кыргызстан нет упоминания, что вынесение оправдательного приговора должно повлечь за собой

<sup>33</sup> Генеральный прокурор Кыргызстана отныне будет оценивать работу подчиненных согласно утвержденным критериям оценки (2011). URL: <https://24.kg/archive/ru/community/114518-generalnyj-prokuror-kyrgyzstana-otnyne-budet.html>

<sup>34</sup> Государственная стратегия по противодействию коррупции в Кыргызской Республике на 2025-2030 годы. URL: <https://president.kg/media/%C3%85%CE%B1%C2%AB%C3%91%C2%AC%CE%93%20%C3%A6%CE%93%CE%B1%C3%A1%CE%93%C3%91%C3%BA%C2%BF%C2%BF%20%C2%BB%C2%AB%20%C2%BB%CE%B1%C2%AB%CE%93%C2%BF%C3%B3%C2%AB%C3%B1%C3%91%E2%8C%90%C3%9F%CE%93%C3%B3%C2%BF%CE%B5%20%C2%AC%C2%AB%CE%B1%CE%B1%CF%80%C2%BB%C2%B5%C2%BF%20-%20%C2%A1%C3%A1%20%C2%AB%CE%A3%C2%BF%20%B5.%20%E2%88%A9%C2%BA%CE%B4%C2%AC%C3%91.pdf>

<sup>35</sup> Международный опыт по системе оценки работы полиции и рекомендации для Республики Казахстан – Алматы, 2021. – С. 41-42. URL: <https://pravo.org.ua/books/mizhnarodnyj-dosvid-z-systemy-otsinky-roboty-politsiyi-ta-rekomendatsiyi-dlya-respubliki-kazahstan/>

привлечение к ответственности прокурора. Тем не менее такая практика существует во всем мире, поскольку иногда отличить последствия нарушения и установить факт нарушений не так просто. Но в любом случае это не должно происходить автоматически – дисциплинарное производство может быть открыто исключительно в случае наличия информации о незаконных действиях прокурора, которые повлекли за собой такой результат.

За примерное и добросовестное исполнение сотрудниками органов прокуратуры служебных обязанностей, продолжительную и безупречную службу, исполнение заданий особой важности и сложности прокурору может быть выдана денежная премия (п. 2 ч. 1 ст. 81 Закона). При этом система поощрений прокуроров (премирования) не должна зависеть от показателей раскрываемости и наличия оправдательных приговоров. На подзаконном уровне необходимо утвердить критерии для премирования прокуроров, т.к. это не должно быть оставлено полностью на усмотрение руководителя прокуратуры.

Данные наблюдения подтверждаются результатами интервью работником прокуратуры, который подтвердил, что с возвращением положений нового УПК 2021 года, вероятно, восстановлена и практика оценки эффективности работы прокуроров на основе количества обвинительных приговоров. В отчетах по следственной работе учитываются такие показатели, как количество оправдательных приговоров, прекращенные дела на стадии направления в суд, а также прекращение дел вышестоящим прокурором, что трактуется как негативный фактор. Кроме того, для участвующих прокуроров значимым показателем остается количество направленных в суд обвинительных актов.

## **Выводы**

1. Закон не предусматривает четко установленную систему оценки эффективности работы прокурора. На практике используется система, являющаяся модификацией советских и постсоветских подходов, основанных на анализе динамики показателей раскрываемости преступлений и количества дел, направленных в суд (принцип «АПГГ +1»). Такая модель нередко стимулирует манипулирование данными уголовной статистики и может способствовать применению незаконных практик с целью искусственного «улучшения» показателей эффективности деятельности прокурора.

2. В Законе отсутствуют четкие критерии для премирования прокуроров в качестве меры поощрения. В результате процесс премирования носит субъективный характер и зависит от усмотрения руководителя, а не основывается на объективных показателях, отражающих профессиональные достижения. Такая практика искажает суть поощрения, снижая его эффективность как инструмента стимулирования качественной и результативной работы прокуроров.

## **Рекомендации**

1. Рекомендуется внедрить систему оценки эффективности работы прокуроров, основанную на сочетании постоянных ключевых показателей эффективности (KPI) и периодической оценки коллегами (peer review). Такая система позволит более объективно оценивать профессиональную деятельность прокуроров, учитывая, как количественные, так и качественные показатели.

1) *Ключевые элементы системы. KPI (ключевые показатели эффективности):*

- Уровень обоснованности и законности процессуальных решений.
- Качество подготовки процессуальных документов и судебных выступлений.
- Эффективность участия в уголовных расследованиях и судебных процессах.
- Соблюдение сроков рассмотрения дел и отсутствие процедурных нарушений.

- Peer Review (оценка коллегами):
  - Анонимная оценка профессионализма, этических стандартов и способности к взаимодействию с коллегами.
  - Анализ вклада в командную работу и готовность к обмену опытом.
- 2) *Законодательное закрепление критериев.* Важно определить в законе основные критерии оценки эффективности, чтобы обеспечить единообразие и прозрачность в их применении. Это также позволит минимизировать субъективность со стороны руководства.
  - 3) *Связь с системой премирования.* Результаты оценки должны напрямую влиять на систему премирования, стимулируя прокуроров к достижению высоких профессиональных стандартов. Премирование должно основываться на объективных данных об эффективности работы.
  - 4) *Информирование общества.* Регулярное (например, ежегодное) обнародование агрегированных данных об оценке эффективности прокуроров повысит прозрачность деятельности органов прокуратуры и укрепит доверие общества.

#### **Контрольный показатель 2.4. Закон предусматривает четкие и прозрачные принципы дисциплинарной ответственности прокуроров**

##### **Описание**

Дисциплинарная ответственность прокуроров должна с одной стороны поддерживать их высокий уровень независимости; с другой – давать возможность прокуратуре применять эффективные дисциплинарные меры к сотрудникам органов прокуратуры в случае нарушений. Для этого должна быть обеспечена независимость органов, уполномоченных применять дисциплинарные санкции; процедура привлечения к ответственности должна быть прозрачной и объективной, а прокурор иметь право на состязательный дисциплинарный процесс для того, чтобы представить свою позицию. В случае несогласия с решением такого органа у прокурора должна быть возможность эффективного обжалования такого решения.

Поскольку прокурор является процессуально независимым, то крайне важно гарантировать что его решения, принятые в рамках дискреционных полномочий, не повлекут за собой негативные последствия. Прокурор не может быть просто так уволен из системы прокуратуры, а неисполнение или ненадлежащее исполнение им служебных обязанностей может быть основанием к привлечению к дисциплинарной ответственности только на основании Закона.

Международные стандарты в сфере дисциплинарной ответственности прокуроров охватывают следующие вопросы:

- независимость органов, уполномоченных применять дисциплинарные санкции;
- прозрачность и объективность рассмотрения жалоб на прокуроров;
- основания привлечения прокуроров к дисциплинарной ответственности;
- перечень взысканий за дисциплинарные проступки прокуроров и их пропорциональность;
- процедура дисциплинарного производства в отношении прокуроров;
- права прокурора на судебное обжалование дисциплинарного решения.

Они рассмотрены в таком порядке:

- 1) основания для дисциплинарной ответственности – *Контрольный показатель 2.4;*
- 2) субъекта, уполномоченного на привлечение к дисциплинарной ответственности – *Контрольный показатель – 2.5;*

3) дисциплинарную процедуру, обеспечивающую состязательный, объективный и беспристрастный процесс рассмотрения дисциплинарного дела – *Контрольный показатель 2.6.*

Касательно оснований для дисциплинарной ответственности, то следует ввести прогрессивный и подробный перечень дисциплинарных мер, которые могут применяться в отношении прокуроров, совершивших служебный проступок. Прогрессивный перечень должен включать более развёрнутый список дисциплинарных правонарушений (ОБСЕ в своем *Отчете по оценке потребностей «Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках»*<sup>36</sup>, пар. 143-144). ОБСЕ в своем Отчете рекомендовала следующее (параграф 143-144): «*Прокуратурам государств-участников следует устранить практику возбуждения дисциплинарного производства в отношении прокуроров в случаях, когда судебный процесс привел к оправдательному приговору или к приговору, меньшей суровости, чем тот, на котором настаивал прокурор. Прокуроры не должны быть подвергнуты дисциплинарному наказанию за то, что они не добились осуждения подсудимого. ... Государствам-участникам следует ввести прогрессивный и подробный перечень дисциплинарных мер, которые могут применяться в отношении прокуроров, совершивших служебный проступок. Прогрессивный перечень должен включать более развёрнутый список дисциплинарных правонарушений. ...*

Разбирательство о наложении дисциплинарных взысканий на лиц, осуществляющих судебное преследование, основывается на законе или нормативных актах. Жалобы на лиц, осуществляющих судебное преследование, в которых утверждается, что они своими действиями явно нарушили профессиональные стандарты, безотлагательно и беспристрастно рассматриваются согласно соответствующей процедуре (*Руководящие принципы ООН, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование*<sup>37</sup>, п. 21).

Венецианская комиссия в своем *Отчете по Европейским стандартам в отношении независимости Судебной системы: Часть вторая – прокуратура*<sup>38</sup> указала: «*В случае дисциплинарных дел, включая, разумеется, увольнение прокуроров, соответствующий прокурор должен также иметь право быть заслушанным в ходе состязательного разбирательства. В тех системах, где существует Прокурорский совет, этот совет или дисциплинарный комитет в его рамках мог бы заниматься дисциплинарными делами. Обжалование в суде дисциплинарных санкций должно быть предоставлено прокурору.*

Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП) в своем *Заключении № 13 (2018) КСЕП* указал: «*Независимость, подотчетность и этика прокуроров*»<sup>39</sup> указал: «*Подотчетность прокуроров не означает вмешательство в их независимость. Несмотря на свою независимость, прокуроры являются подотчетными в случаях и порядке, предусмотренных национальным законодательством: 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*

<sup>36</sup>Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках: Отчет по оценке потребностей. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/447865>

<sup>37</sup>Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование. ООН. 1990. URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/instree/Ri4grp.html>

<sup>38</sup>REPORT ON EUROPEAN STANDARDS AS REGARDS THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIAL SYSTEM: PART II – THE PROSECUTION SERVICE. URL: <https://rm.coe.int/1680700a60>

<sup>39</sup>КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ СОВЕТ ЕВРОПЕЙСКИХ ПРОКУРОРОВ (КСЕП). Заключение № 13 (2018) КСЕП: «Независимость, подотчетность и этика прокуроров». URL: <https://rm.coe.int/ccpe-2018-op13ru/1680a20cba>

*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.»*

### **Статус в Кыргызстане и вызовы**

Согласно ст. 82 Закона основанием для привлечения к дисциплинарной ответственности прокурора является:

- 1) неисполнение или ненадлежащее исполнение сотрудниками органов прокуратуры своих служебных обязанностей;
- 2) совершение проступков, порочащих честь сотрудника органов прокуратуры;
- 3) за нарушение профессиональной этики;
- 4) несоблюдение установленных настоящим конституционным Законом ограничений, связанных с пребыванием сотрудника на службе в органах прокуратуры.

На прокурора могут быть наложены такие дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) строгий выговор;
- 4) предупреждение о неполном служебном соответствии;
- 5) понижение в специальном звании или воинском звании на одну ступень;
- 6) понижение в должности;
- 7) увольнение из органов прокуратуры.

При этом дисциплинарное взыскание налагается с учетом тяжести и характера совершенного проступка, а также обстоятельств, при которых совершен проступок (ч. 3 ст. 82 Закона). Такие критерии не определены законом, а вырабатываются в дисциплинарной практике комиссий и коллегий органов прокуратуры.

Ст. 82 Закона одновременно упоминает и основания для привлечения к дисциплинарной ответственности (составы дисциплинарных проступков), так и перечень дисциплинарных взысканий. При этом составы дисциплинарных проступков изложены слишком обобщенно и вызывают обеспокоенность с позиции принципа юридической определенности. Практика дисциплинарных комиссий и коллегий может быть очень различной, а под общими формулировками может скрываться слишком широкий перечень действий, которые будут квалифицированы как дисциплинарные проступки.

*Основания.* Наиболее широким составом дисциплинарного проступка является «неисполнение или ненадлежащее исполнение сотрудниками органов прокуратуры своих служебных обязанностей». Фактически за ним могут скрываться различные нарушения служебной дисциплины, даже самые незначительные, что может быть инструментом давления на прокурора. Это основание для привлечения к дисциплинарной ответственности можно изложить более подробно. Например, перечислить самые распространенные случаи привлечения к ответственности.

Пример такой формулировки:

- 1) невыполнение или ненадлежащее выполнение служебных обязанностей, в частности:

- нарушения в работе с Единым реестром преступлений и другие нарушения регистрационной дисциплины при расследовании уголовного дела;
- процессуальные нарушения при расследовании уголовного дела;
- необоснованное промедление в рассмотрении обращений;
- действия по незаконному обвинению и осуждению лиц, освобождение от ответственности;
- ненадлежащая организация работы подчиненных прокуроров прокурором, который занимает руководящую должность;
- нарушение порядка увольнения с должности подчиненных прокуроров прокурором, занимающим руководящую должность;
- другие нарушения.

В то же время необходимо исключить такой состав дисциплинарного проступка как *«совершение проступков, порочащих честь сотрудника органов прокуратуры»*, поскольку действия, порочащие честь сотрудника органов прокуратуры, несомненно являются частью прокурорской этики. Либо же объединить эти два основания для большей конкретизации – *«нарушение правил профессиональной этики, в том числе совершение проступков, порочащих честь сотрудника органов прокуратуры»*.

Также следует рассмотреть возможность выделения в отдельные дисциплинарные проступки такие важные составы как:

- разглашение тайны, охраняемой законом, которая стала известной прокурору при исполнении полномочий;
- ненадлежащее реагирование на допущенный конфликт интересов в деятельности прокуратуры;
- вмешательство или любое другое влияние прокурора в случаях или порядке, не предусмотренных законодательством, в служебную деятельность другого прокурора, служебных, должностных лиц или судей, в том числе путем публичных высказываний относительно их решений, действий или бездействия;
- публичное высказывание, которое является нарушением презумпции невиновности.

*Взыскания.* Перечень взысканий, предусмотренный Законом, является довольно подробным.

Тем не менее возможно добавить еще два вида взыскания, связанных с продвижением по службе прокурора (его карьерным ростом). А именно: «запрет на срок до 6 мес. на перемещение в прокуратуру высшего уровня» и «перемещение в прокуратуру низшего уровня». Таким образом прокурор, который заинтересован в продвижении в системе прокуратуры вверх будет более прилежным образом относиться к служебной дисциплине.

В то же время более важно обратить внимание на *пропорциональность* предложенных взысканий. Очевидно, при избрании рекомендуемого руководителю для применения взыскания, комиссия или коллегия учитывает тяжесть и характер совершенного проступка, а также обстоятельства, при которых совершен проступок, как этого требует Закон. Но практика применения взысканий может быть различной – за одни и те же преступления в разных подразделениях и в разное время могут быть наложены разные взыскания. Во-первых, это не способствует соблюдению принципа юридической определенности. Во-вторых, могут быть случаи, что прокуроры за одни и те же проступки понесут либо незаслуженно мягкое взыскание, либо незаслуженно тяжелое.

Решить эту проблему можно путем:

а) внедрения на уровне Закона градации (соответствия) между дисциплинарными проступками, степенью их тяжести и взысканиями, которые могут быть наложены в случае их совершения – такое соответствие позволит отделить проступки, за которые нельзя применять мягкие виды взысканий и наоборот проступки, за которые нельзя уволить прокурора из органов прокуратуры;

б) внедрение на уровне Закона обстоятельств, которые смягчают или отягчают взыскание, по аналогии с Уголовным кодексом – такие обстоятельства позволять более вариативно подходить к перечню допустимых взысканий за дисциплинарный проступок.

Согласно результатам интервью с прокурорами, дисциплинарные расследования, как правило, инициируются Генеральным прокурором и проводятся отделом внутреннего расследования (ОВР). По итогам расследования материалы передаются на рассмотрение постоянно действующей дисциплинарной комиссии, где принимается решение о мере ответственности.

Несмотря на наличие формализованных процедур, прокуроры отмечают, что практика их применения не всегда соответствует установленным правилам. Влияние жесткой иерархии в системе прокуратуры может приводить к тому, что дисциплинарные меры зависят от личного отношения руководства к конкретному прокурору. Процедура позволяет использовать широкий спектр усмотрения, что ставит под сомнение объективность принимаемых решений. Материалы дисциплинарных дел рассматриваются как профильными управлениями, так и специализированными подразделениями в зависимости от характера нарушения.

## **Выводы**

1. Перечень дисциплинарных взысканий, предусмотренный Законом, достаточно обширен, однако в нем отсутствуют меры, связанные с ограничением карьерного роста. Введение таких взысканий, как запрет на перевод (перемещение) в прокуратуру высшего уровня и перевод (перемещение) в прокуратуру низшего уровня, позволит усилить дисциплинарное воздействие на прокуроров, заинтересованных в профессиональном развитии. Эти меры будут способствовать повышению ответственности за профессиональные проступки и окажут положительный превентивный эффект, особенно для молодых прокуроров, планирующих карьерный рост в системе органов прокуратуры.

2. В Законе отсутствует четкая корреляция между тяжестью дисциплинарных проступков и мерами взыскания. На практике это приводит к несоразмерности применяемых санкций: за серьезные проступки могут назначаться чрезмерно мягкие взыскания, тогда как за незначительные нарушения — чрезмерно строгие. Такая ситуация препятствует унификации дисциплинарной практики в разных комиссиях и формирует ощущение несправедливости среди прокуроров, привлекаемых к дисциплинарной ответственности. Установление четких критериев соразмерности наказания и тяжести проступка позволит повысить объективность и справедливость дисциплинарных процедур.

## **Рекомендации**

1. В действующее законодательство необходимо внести следующие изменения для повышения эффективности и справедливости дисциплинарных процедур:

- 1) *Расширение перечня дисциплинарных взысканий.* Увеличение количества доступных мер взыскания позволит добиться их большей пропорциональности, обеспечивая возможность выбора наказания, адекватного характеру и тяжести проступка.

- 2) *Установление соответствия между дисциплинарными проступками и мерами взыскания.* Следует чётко определить, какие виды взысканий применимы в зависимости от степени тяжести дисциплинарного проступка, что позволит унифицировать практику и минимизировать субъективный подход при принятии решений.
- 3) *Определение градации тяжести взысканий.* Необходимо законодательно закрепить иерархию дисциплинарных взысканий — от наиболее мягких (например, замечание) до наиболее строгих (увольнение из органов прокуратуры). Такая градация создаст прозрачную и понятную систему ответственности.
- 4) *Внедрение перечня смягчающих и отягчающих обстоятельств.* По аналогии с Уголовным кодексом целесообразно предусмотреть перечень обстоятельств, которые могут смягчать или отягчать дисциплинарное взыскание. К смягчающим обстоятельствам могут относиться, например, признание вины, добросовестное исполнение обязанностей ранее, отсутствие умысла. К отягчающим — повторное нарушение, злоупотребление служебным положением или причинение существенного вреда авторитету прокуратуры.

## Контрольный показатель 2.5. Дисциплинарные органы принимают независимые и беспристрастные решения по дисциплинарным делам

### Описание

*Венецианская комиссия в Компилации Заключений и докладов Венецианской комиссии, касающихся прокуроров*<sup>40</sup> комментирует какие органы и каким образом принимают дисциплинарные решения в отношении прокуроров (стр. 76-80):

- «[...]дисциплинарные меры не должны приниматься вышестоящим начальником, который, таким образом, является обвинителем и судьей, как в инквизиционной системе. Какая-то форма прокурорского совета была бы более подходящей для принятия решений по дисциплинарным делам» (п. 77);

«[...] было бы предпочтительнее, чтобы дисциплинарные решения принимались небольшим органом, члены которого не входят в состав Прокурорского совета, и с элементами независимого внешнего участия» (п. 100).

П. 74. «Комиссия по служебной аттестации должна быть достаточно независимой от Совета и может включать некоторых непрофессиональных членов. Вклад членов извне может быть полезным, поскольку это помогло бы гарантировать беспристрастность и независимость этого органа. Таким образом, участие членов прокуратуры в работе Совета по оценке вполне приемлемо.»

В тех системах, где существует Прокурорский совет, этот совет или дисциплинарный комитет в его рамках мог бы заниматься дисциплинарными делами. Обжалование в суде дисциплинарных санкций должно быть предоставлено прокурору» (Венецианская комиссия в своем Отчете по Европейским стандартам в отношении независимости Судебной системы: Часть вторая – прокуратура<sup>41</sup>).

Международные стандарты предлагают внедрение:

либо а) независимой комиссии вне органов прокуратуры. В нее могут входить как прокуроры, так и адвокаты, судьи, ученые, правозащитники, представители гражданского общества. Ключевое – такая комиссия должна пребывать вне органов прокуратуры для обеспечения

<sup>40</sup>COMPILATION OF VENICE COMMISSION OPINIONS AND REPORTS CONCERNING PROSECUTORS. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2022\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2022)023-e)

<sup>41</sup>REPORT ON EUROPEAN STANDARDS AS REGARDS THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIAL SYSTEM: PART II – THE PROSECUTION SERVICE. URL: <https://rm.coe.int/1680700a60>

надлежащего беспристрастного рассмотрения о виновности в дисциплинарном проступке прокурора. При этом всю подготовительную работу может проводить орган внутреннего контроля в системе прокуратуры, например Генеральная инспекция;

либо б) органа прокурорского самоуправления. При этом рекомендуется разграничить Совет прокуроров (как основной постоянный орган) и комиссию по вопросам дисциплинарной ответственности, поскольку это каждодневная работа, которая требует много времени. Таким образом, постоянно действующая комиссия на центральном уровне может оставаться в системе прокуратуры, поскольку является производной от полномочий прокурорского корпуса и является частью прокурорского самоуправления. Но важно обеспечить институциональную самостоятельность, например функционирование Секретариата такой комиссии, на который не могли бы финансово и организационно влиять из Генеральной прокуратуры. Например, путем внедрения «защищенной» статьи расходов в бюджете и обеспечении подчинения ее сотрудников исключительно наивысшему органу прокурорского самоуправления.

### **Статус в Кыргызстане и вызовы**

Вопрос о дисциплинарной ответственности прокурора рассматривают дисциплинарная комиссия или коллегия органов прокуратуры. Дисциплинарное взыскание накладывает руководитель органа прокуратуры (ст. 18, ч. 3 ст. 82 Закона). Более того вышестоящий прокурор вправе отменить дисциплинарное взыскание, наложенное нижестоящим руководителем органа прокуратуры, или изменить его вид (ч. 5 ст. 82 Закона).

Такая модель является не вполне совершенной. Хотя руководитель прокурора и не осуществляет дисциплинарное производство в отношении его – для этого существует дисциплинарная комиссия и коллегия органов прокуратуры – тем не менее независимость и беспристрастность этих органов вызывает сомнения. Все же они входят в систему прокуратуры, являются подчиненными по иерархической линии Генеральному прокурору и таким образом могут быть использованы с целью незаконного давления на прокурора.

В обсуждении в фокус-группе адвокатов также поднимались вопросы дисциплинарной ответственности прокуроров. Адвокаты указали, что жалобы на действия прокуроров часто не приводят к реальным дисциплинарным последствиям. Глубинные интервью с прокурорами подтвердили, что как минимум в некоторых случаях, о которых им известно, не было гарантирована объективность при рассмотрении дисциплинарных производств прокуроров. Респонденты согласились, что требуется серьезная реформа системы дисциплинарной ответственности прокуроров.

### **Выводы**

1. Дисциплинарные проступки прокуроров рассматриваются комиссиями или коллегиями прокуратуры, что, несмотря на улучшение по сравнению с ранее существовавшей практикой, когда дисциплинарные дела рассматривались исключительно руководителями, не обеспечивает полной объективности и единообразия в применении дисциплинарных мер. Отсутствие независимого статуса у таких органов создает риски предвзятости и субъективного подхода при рассмотрении дел. Для повышения справедливости и прозрачности дисциплинарных процедур целесообразно рассмотреть возможность создания независимых дисциплинарных органов или внедрения механизмов внешнего контроля за их деятельностью.

## Рекомендации

1. Важным представляется внедрение отдельного независимого органа (комиссии) для рассмотрения вопросов, связанных с привлечением прокуроров к дисциплинарной ответственности. Такой орган может быть сформирован по одному из двух подходов:

- 1) *Вне системы прокуратуры.* Создание независимой комиссии с участием внешних экспертов, обладающих профессиональной компетенцией в сфере права и деятельности прокуратуры. Это обеспечит объективность и беспристрастность при рассмотрении дисциплинарных дел, минимизируя риски корпоративной солидарности и влияния со стороны руководства прокуратуры.
- 2) *В составе органов прокурорского самоуправления.* Формирование дисциплинарной комиссии в рамках органов прокурорского самоуправления с установлением надёжных гарантий ее институциональной независимости. Такие гарантии должны включать в себя чёткие процедуры формирования состава комиссии, защиту членов комиссии от внешнего давления, а также прозрачные правила её деятельности.

2. В обоих вариантах необходимо предусмотреть:

- а) Четкий порядок рассмотрения дисциплинарных дел с соблюдением принципов состязательности и равенства сторон;
- б) Право прокурора на участие в заседаниях комиссии, представление доказательств и привлечение адвоката для защиты своих интересов;
- в) Возможность обжалования решений комиссии в суде как дополнительную гарантию справедливости.

## Контрольный показатель 2.6. Дисциплинарный процесс является состязательным и основан на принципах справедливого судопроизводства

### Описание

**Венецианская комиссия в своем Отчете по Европейским стандартам в отношении независимости Судебной системы:** В части второй, касающейся прокуратуры – <sup>42</sup> указала: «В дисциплинарных делах, включая, разумеется, увольнение прокуроров, прокурор, как заинтересованное лицо должен также иметь право быть заслушанным в ходе состязательного разбирательства. В системах, где существует Прокурорский совет, этот совет или его дисциплинарный комитет мог бы заниматься дисциплинарными делами. Прокурорам должно быть предоставлено право на обжалование в суде дисциплинарных санкций» (п. 52).

**Венецианская комиссия в Компилации Заключений и докладов венецианской комиссии, касающихся прокуроров**<sup>43</sup> комментирует права прокуроров в дисциплинарном производстве (стр. 81-82): «Статья 71 [...] предусматривает право [...] прокурора защищать себя в дисциплинарном производстве. Статья требует, чтобы [...] прокурор был проинформирован таким образом, что включает отдельно и четко действия, приписываемые ему, предмет расследования, места, времени и конкретных действий, в которых его обвиняют. [...] прокурор имеет право требовать показаний свидетеля и сбор доказательств в его пользу. Он имеет право лично ознакомиться с материалами дела или

<sup>42</sup>REPORT ON EUROPEAN STANDARDS AS REGARDS THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIAL SYSTEM: PART II – THE PROSECUTION SERVICE. URL: <https://rm.coe.int/1680700a60>

<sup>43</sup>COMPILATION OF VENICE COMMISSION OPINIONS AND REPORTS CONCERNING PROSECUTORS. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2022\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2022)023-e)

через своих законных представителей и для получения копий, а также может защищать себя в устной или письменной форме, или через своего законного представителя» (п. 75).

**Заключение № 13 (2018) «Независимость, подотчетность и этика прокуроров»<sup>44</sup> Консультативного совета европейских прокуроров (КСЕП):** говорит о том, что «прокуроры являются подотчетными в случаях и порядке, предусмотренных национальным законодательством (...) 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...».

### **Статус в Кыргызстане и вызовы**

*Срок привлечения к ответственности.* Дисциплинарные взыскания применяются непосредственно после обнаружения проступка, но не позднее 6 месяцев со дня его совершения. За каждое неисполнение или ненадлежащее исполнение сотрудником возложенных на него обязанностей может быть наложено только одно дисциплинарное взыскание (ч. 2 ст. 82 Закона).

Срок в 6 месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка является слишком маленьким для обеспечения полноценного процесса дисциплинарного рассмотрения проступка. Даже если бы этот срок исчислялся не с момента совершения проступка, а его обнаружения – этого было бы недостаточно, так как процедура может занять слишком много времени. Например, в странах Европы такой срок составляет 1-3 года, при этом последние тенденции демонстрируют сдвиг в сторону более длительного срока привлечения к ответственности. Таким образом необходимо увеличить такой срок до 1 года и при дальнейших признаках его недостаточности увеличить снова.

*Подача жалобы.* В Законе не содержится положение о том каким образом и кем может быть подана жалоба о дисциплинарном проступке. Важно предусмотреть, что жалоба может быть подана любым лицом, имеющим информацию о совершении прокурором дисциплинарного проступка (даже поданная анонимно), либо дисциплинарное производство может быть открыто на основании самостоятельно обнаруженной информации членом комиссии. Например, из материалов СМИ или других открытых источников. Важно обеспечить механизм открытия дисциплинарного производства, а именно отказа от рассмотрения жалобы, если она не касается дисциплинарного проступка. Часто адвокаты вместо того, чтобы подавать жалобы к следственному судье в порядке, установленном УПК, подают их как дисциплинарные. Для исключения подобных случаев член комиссии может отказывать единолично в открытии таких жалоб. Но было бы неплохо, если бы лицо, не согласное с таким решением, могло бы обжаловать решение члена комиссии об открытии производства к коллегии, например 3 другим членам комиссии.

<sup>44</sup>КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ СОВЕТ ЕВРОПЕЙСКИХ ПРОКУРОРОВ (КСЕП). Заключение № 13 (2018) КСЕП: «Независимость, подотчетность и этика прокуроров». URL: <https://rm.coe.int/ccpe-2018-op13ru/1680a20cba>

*Рассмотрение дела.* До применения дисциплинарного взыскания от сотрудника должно быть затребовано письменное объяснение. Отказ или уклонение представить такое объяснение оформляется актом, который подлежит регистрации и не может служить препятствием для применения взыскания (ч. 4 ст. 82 Закона). Наличие письменного объяснения недостаточно для того, чтобы прокурор смог представить свою позицию перед комиссией. Для этого он должен иметь возможность устно выступить перед комиссией – либо в ее присутствии, либо с привлечением средств онлайн-коммуникаций. При этом отсутствие прокурора не является препятствием к рассмотрению его дела, но комиссия должна убедиться, что он уведомлен о наличии дела против него, заседании и возможности представить свою позицию. Для этого каждое дело о дисциплинарном проступке должно рассматриваться комиссией на заседании, в котором могут принять участие как прокурор, который привлекается к ответственности, так и лицо, которое подало на него жалобу. Обе стороны могут быть заслушанными, могут предоставлять собственные доказательства и ставить вопросы друг другу. Комиссия может ставить вопросы обеим сторонам. Таким образом достигается состязательный дисциплинарный процесс.

С целью экономии ресурсов такой порядок рассмотрения может применяться только в случае, если прокурору грозит тяжкое взыскание – понижение в должности, перемещение в прокуратуру низшего уровня (в случае внедрения такого вида взыскания), увольнение из органов прокуратуры.

*Обжалование.* В случае несогласия с решением руководителя органа прокуратуры по вопросам наложения дисциплинарного взыскания сотрудник вправе обжаловать его вышестоящему прокурору и (или) в суд (ч. 9 ст. 82 Закона). Право на обжалование дисциплинарного взыскания в комиссию должен иметь каждый прокурор, независимо от тяжести наложенного взыскания. При этом с целью экономии процессуальных ресурсов не стоит допускать обжалование всех решений комиссии в суд – только тех, в которых к прокурору было применено тяжкое взыскание. Хотя такое ограничение не исключает возможности обжалования незаконных действий самой комиссии, но такой иск должен быть тщательно обоснован и не касаться решения по сути, а именно конкретных нарушений. Например, непредоставление возможности представить свою позицию, использование заведомо сфальсифицированной информации и так далее.

Прокуроры отметили, что имеют право быть заслушанными в дисциплинарной комиссии, а также обжаловать ее решения в суде, что, по их мнению, является важным механизмом защиты их прав. Были зафиксированы случаи успешного обжалования дисциплинарных решений в судебном порядке. Объективность решений комиссии обеспечивается процедурой голосования большинством, а также возможностью их последующего пересмотра в суде. По мнению прокуроров, на практике расследования могут затягиваться, особенно если дело связано с резонансными нарушениями, что снижает эффективность дисциплинарного контроля.

## **Выводы**

**1.** Установленный законом шестимесячный срок для рассмотрения дела о дисциплинарном проступке является недостаточно продолжительным. Дополнительным ограничением является то, что отсчёт этого срока начинается с момента совершения проступка, а не с момента его выявления, что значительно сокращает возможности для полноценного рассмотрения дела. В условиях внедрения состязательной дисциплинарной процедуры целесообразно увеличить данный срок, чтобы обеспечить объективность и всесторонность рассмотрения. Это особенно важно с учётом возможных злоупотреблений процессуальными

правами со стороны прокурора, в отношении которого ведётся дисциплинарное производство, например, путём подачи большого количества замечаний с целью искусственного затягивания процесса. Увеличение срока позволит избежать ситуаций, когда окончательное решение не может быть принято из-за формального истечения установленного времени.

2. Закон не устанавливает чётких правил, касающихся подачи жалобы на дисциплинарный проступок прокурора, а также порядка её рассмотрения комиссиями или коллегиями прокуратуры. Процедура дисциплинарного производства недостаточно детализирована, что создаёт правовую неопределённость. Единственной формальной гарантией для прокурора, в отношении которого ведётся дисциплинарное производство, является право представить письменные замечания, что явно недостаточно для полноценной реализации права на защиту своей позиции.

3. Кроме того, прокурор не имеет права привлекать адвоката для представления своих интересов в дисциплинарном процессе, что ограничивает его возможности для эффективной защиты. Также порядок обжалования дисциплинарных решений недостаточно регламентирован, что создаёт риски для обеспечения справедливости и прозрачности дисциплинарных процедур. Уточнение и развитие этих положений в законодательстве способствовали бы укреплению гарантий прав прокуроров и повышению доверия к дисциплинарной системе.

#### **Рекомендации**

1. Рекомендуется в Законе увеличить срок для привлечения прокурора к дисциплинарной ответственности с шести месяцев до одного года.

2. Целесообразно закрепить в Законе следующие процедурные права: 1) основания для подачи жалоб на дисциплинарные проступки и порядок их рассмотрения при открытии дисциплинарного производства; 2) проведение состязательной процедуры при рассмотрении дел, если может быть наложено существенное взыскание; 3) право прокурора на защиту, включая участие адвоката (защитника); 4) возможность обжалования всех решений в комиссию, а решений о существенных взысканиях — в суд, при этом незаконные действия комиссии всегда могут быть обжалованы в суде.

### **3. Карьера прокурора**

**Индикатор 3. Назначение, продвижение по службе и привлечение к ответственности прокуроров основаны на принципах объективности, прозрачности и способствуют укреплению независимости института прокуратуры**

**Контрольный показатель 3.1. Назначение лиц в органы прокуратуры осуществляется на основе их квалификаций и конкурса**

#### **Описание**

На должность прокурора необходимо нанимать профессиональных юристов, на основании их компетенции и с применением конкурсных процедур. Качества, требуемые от прокурора,

схожи с качествами, требуемыми от судьи и требуют наличия соответствующих процедур назначения и продвижения по службе.

**Руководящие принципы ООН, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование**<sup>45</sup> гласят: «2. Государства обеспечивают, чтобы: а) критерии отбора лиц, осуществляющих судебное преследование, включали гарантии против назначений, основанных на пристрастности или предрассудках, и исключали всякую дискриминацию в отношении какого-либо лица по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального, социального или этнического происхождения, имущественного, сословного, материального или иного положения при том исключении, что не должно рассматриваться как дискриминация требование назначать кандидатом на должность, предполагающую осуществление судебного преследования, гражданина соответствующей страны; [...] б) лица, осуществляющие судебное преследование, имели соответствующее образование и подготовку, сознавали идеалы и этические нормы, присущие этой должности, и были осведомлены о конституционных и нормативных мерах по охране прав обвиняемых лиц и жертв, а также о правах человека и основных свободах, признанных национальным и международным правом».

Международная Ассоциация Прокуроров в **Стандартах профессиональной ответственности и положении об основных обязанностях и правах прокуроров**<sup>46</sup> указала: «Чтобы обеспечить возможность исполнения прокурорами своих профессиональных обязанностей независимо, и, в соответствии с этими стандартами, прокуроры должны быть защищены от своевольных действий правительства. В целом, им должно быть предоставлено право: [...] д) на прием на работу и должностной рост, основанные на объективных факторах, в частности, профессиональной квалификации, способностях, честности, исполнительности и опыте, и представляемые на основе справедливой и беспристрастной процедуры».

Венецианская комиссия в своем **Отчете по европейским стандартам в отношении независимости судебной системы, в части второй, касающейся прокуратуры**<sup>47</sup> указала: «48. С учетом особых качеств, необходимых для работников прокуратуры, представляется нецелесообразным процесс их назначения полностью в самой прокурорской иерархии. [...] Для подготовки назначения квалифицированных прокуроров будет полезным вклад экспертов. В идеале это можно сделать в рамках независимого органа, например, демократически узаконенного Прокурорского совета или совета старших прокуроров, опыт которых позволит им предлагать подходящих кандидатов для назначения. Такой орган может действовать по рекомендации Генерального прокурора, при этом орган, имеющий право отказать в назначении лица, но только по уважительной причине».

Государства-участники ОБСЕ указывают, что было бы лучше, если бы при отборе кандидатов на прокурорские должности участвовали лица, такие, как представители юридического

<sup>45</sup>Руководящие принципы ООН, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование. URL:

<http://hrlibrary.umn.edu/russian/instree/Ri4grp.html>

<sup>46</sup>Стандарты профессиональной ответственности и положение об основных обязанностях и правах прокуроров, приняты Международной ассоциацией прокуроров 23 апреля 1999 г. URL: <https://www.iap-association.org/getattachment/Russian/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F-%D0%9C%D0%90%D0%9F/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82%D1%8B->

<sup>47</sup>REPORT ON EUROPEAN STANDARDS AS REGARDS THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIAL SYSTEM: PART II – THE PROSECUTION SERVICE. URL: <https://rm.coe.int/1680700a60>

сообщества (включая прокуроров) и гражданского общества, или независимые органы прокуроров, например, прокурорские советы. Например, Генеральный прокурор Румынии назначается президентом по предложению Министра юстиции на основании консультативного заключения Секции прокуроров Высшего совета магистратуры (Закон 303/2004 Румынии, статья 54); в Словении назначение производится парламентом по обоснованному предложению Государственного прокурорского совета после предварительного получения заключения правительства (Закон о государственной прокуратуре Словении, пункт 1 статьи 111).

***Венецианская комиссия в Компилации Заключений и докладов венецианской комиссии, касающейся прокуроров***,<sup>48</sup> комментирует какие квалификационные требования должны предъявляться к прокурорам, в частности, указывает, что: «34. [...]обязательно, чтобы назначения прокуроров и заместителей прокуроров производились на основе объективных критериев. Эти критерии, в свою очередь, должны быть заранее установлены законом или в соответствии с процедурой, предусмотренной законом, на основе транспарентной процедуры и должны быть мотивированными.»

Кроме того, некоторые страны требуют от кандидатов в прокуроры сдачи квалификационного экзамена: «110. Статья 33 предусматривает проверку биографических данных кандидатов в прокуроры, которые сдали квалификационный экзамен и в принципе являются надлежащими»<sup>49</sup>.

### **Статус в Кыргызстане и вызовы**

Генеральный прокурор принимает на работу, назначает на должность, освобождает от должности, увольняет сотрудников и иных работников из органов прокуратуры (ч. 2 ст. 12 Закона).

Поступление на службу в органы и учреждения прокуратуры осуществляется посредством прохождения конкурса и вне конкурса (ч. 2 ст. 52 Закона). Порядок и условия проведения конкурса определяются Генеральным прокурором. Открытость проводимого конкурса обеспечивается публикацией в СМИ сведений об имеющейся кадровой потребности по направлениям деятельности, условиях и порядке проведения конкурса, и его результатах (ч. 3 ст. 52 Закона).

Положительным является проведение конкурса на должность прокурора, это соответствует международным стандартам. Тем не менее полномочия по проведению конкурса, определению критериев для прокуроров и их непосредственное назначение слишком сконцентрированы в руках Генерального прокурора. Такое положение не способствует утверждению их независимости. Решить эту проблему, как уже упоминалось в Контрольном показателе 1.3 можно путем внедрения органов прокурорского самоуправления – конкурсы должны проводить Совет прокуроров или Квалификационная комиссия прокуроров как представители прокурорского корпуса. Также их исключительным полномочием является утверждение различных критериев для прокурорских должностей в зависимости от уровня, специализации и других условий службы.

Более того Совет прокуроров или Квалификационная комиссия должны быть наделены полномочиями согласовывать переводы (перемещения) прокуроров из прокуратур низшего

<sup>48</sup>COMPILATION OF VENICE COMMISSION OPINIONS AND REPORTS CONCERNING PROSECUTORS. URL:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2022\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2022)023-e)

<sup>49</sup>CDL-PI(2022)023 - 54 - CDL-AD(2013)025, Совместное заключение по проекту закона о Генеральной прокуратуре Украины, № 110».

на высший уровень, что обеспечит объективность этого процесса, а не фаворитизм или любые другие проявления субъективности в этом процессе.

Согласно ч. 4 ст. 52 Закона право поступления на службу в органы прокуратуры *вне конкурсного отбора*, при соответствии предъявляемым требованиям имеют:

- 1) лица, ранее являвшиеся сотрудниками органов прокуратуры, за исключением лиц, уволенных по дискредитирующим основаниям;
- 2) сотрудники правоохранительных органов и работники иных государственных органов, имеющие высшее юридическое образование и практический опыт работы не менее 5 лет на государственной службе по специальности юриспруденция;
- 3) судьи, прекратившие свои полномочия, за исключением лиц, освобожденных от должности судьи в связи с нарушением ими требований безупречности.

Такой порядок принятия на службу вне конкурса необходимо исключить. Прокуроры имеют равный статус и должны быть приняты в профессию на равных условиях – посредством конкурса, который организуют сами прокуроры через органы прокурорского самоуправления. Возможно исключение из этого правила для бывшего судьи, поскольку статус прокурора приближен к статусу судьи в системе правосудия. Тем не менее, такие исключения нежелательны, поскольку даже судья может не иметь достаточной компетентности в сфере уголовного правосудия и посредством обучения невозможно будет устранить эту проблему.

К тому же Генеральный прокурор вправе принять на службу (работу) в органы и учреждения прокуратуры лиц, рекомендованных коллегией Генеральной прокуратуры или высшей аттестационно-конкурсной комиссией (ч. 5 ст. 52 Закона).

Такие полномочия необходимо упразднить, так как принятие на службу в прокуратуру лиц вне конкурса недопустимо за исключением редкого случая, связанного с исполнением лицом функций в системе правосудия, упомянутых выше. Тем не менее это не препятствует органам прокурорского самоуправления принимать упрощенный порядок конкурса для лиц, которые ранее служили в прокуратуре, работали адвокатом или исполняли другие функции в рамках юридической профессии, которые близки к работе прокурора.

*Квалификационные требования* к прокурорам определены в ст. 54 Закона – специализация (юридическое образование), возраст и стаж работы. А также годность к прохождению службы по состоянию здоровья и психофизиологическим данным. В целом такие критерии учитывают все критически важные для прокурора компетенции, при которых он может осуществлять свою профессиональную деятельность.

Тем не менее квалификационные требования можно дополнить требованием к «добропорядочности» лица – соответствии моральным принципам, деловой репутации, которая не вызывает сомнений в коррупции или других нарушениях закона и так далее. Такой критерий позволит отсеять кандидатов, которые имеют ненадлежащую репутацию и могут опорочить орган прокуратуры. При этом объективные критерии «добропорядочности» должны быть утверждены на уровне Закона и детализированы в подзаконных актах.

## **Выводы**

1. В прокуратуре существуют конкурсы на должности, однако они проводятся непосредственно руководством различного уровня. Порядок проведения конкурса и его критерии устанавливаются Генеральным прокурором, что может быть расценено как

необъективный и непрозрачный способ принятия на службу в прокуратуру, поскольку к этим процедурам не привлекается прокурорский корпус.

2. Вопрос о переводе (перемещении) из прокуратуры низшего уровня в прокуратуру высшего уровня решается единолично руководством, что является недостаточно объективной и прозрачной процедурой.

3. Поступление на службу в прокуратуру осуществляется не только по результатам конкурса. В органах прокуратуры также действуют внеконкурсные порядки принятия на службу, например, для бывших сотрудников правоохранительных органов или судей.

#### **Рекомендации**

1. Рекомендуется передать полномочия проведения конкурсов на должность прокурора органам прокурорского самоуправления. Именно эти органы должны проводить конкурс, утверждать критерии и принимать на службу в прокуратуру.

2. Важно согласовывать с органами прокурорского самоуправления все переводы (перемещения) прокуроров с должности в прокуратуре низшего уровня на должность в прокуратуре высшего уровня.

3. Целесообразно исключить из Закона любые внеконкурсные порядки принятия на службу прокурора. Исключением из этого правила может быть редкий случай принятия на эту должность бывшего судьи. Это не препятствует утверждению упрощенных порядков проведения конкурса для представителей юридических профессий, смежных прокурорской.

5. Следует ввести критерий «добропорядочности» к квалификационным требованиям на должность прокурора. Объективные критерии «добропорядочности» позволят отсеивать кандидатов, чья репутация может опорочить орган прокуратуры.

#### **Контрольный показатель 3.2. Прокуроры назначаются на должность на пожизненный или длительный срок без переназначения**

##### **Описание**

*Венецианская комиссия в своем документе «Отчет по Европейским стандартам в отношении независимости Судебной системы: Часть вторая – прокуратура»<sup>50</sup> указала: «37. Важно, чтобы Генеральный прокурор не имел права на повторное назначение, по крайней мере, ни законодательной, ни исполнительной властью. Существует потенциальная опасность того, что прокурор, который добивается повторного назначения политическим органом, будет вести себя таким образом, чтобы заручиться поддержкой этого органа. Генеральный прокурор должен назначаться на постоянной основе (несменяемый срок) или на относительно длительный срок без возможности его продления в конце этого периода. Срок полномочий не должен совпадать со сроком полномочий парламента. Это обеспечит большую стабильность прокурора и сделает его или ее независимым от нынешних политических изменений».*

В силу необходимости прокурору, как и судье, иногда приходится принимать непопулярные решения, которые могут стать предметом критики в средствах массовой информации, а также предметом политической критики. По этим причинам необходимо обеспечить

<sup>50</sup>REPORT ON EUROPEAN STANDARDS AS REGARDS THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIAL SYSTEM: PART II – THE PROSECUTION SERVICE. URL: <https://rm.coe.int/1680700a60>

пожизненный либо длительный срок службы без необходимости переназначения, чтобы прокурор не думал о том, будет ли продлено его назначение или нет.

### **Статус в Кыргызстане и вызовы**

Согласно ч. 1 ст. 19 Закона срок полномочий Генерального прокурора составляет 7 лет. В то же время и Жогорку Кенеш (парламент Кыргызской Республики), и Президент Кыргызской Республики избираются сроком на 5 лет (ч. 1 ст. 67, ч. 2 ст. 76 Конституции). Таким образом сроки полномочий Генерального прокурора и субъектов его назначения не совпадают, что соответствует международным стандартам и уменьшают риск политического давления на него.

Ни Конституция, ни Закон не предусматривают ограничение в виде запрета занимать должность более двух сроков подряд для Генерального прокурора. При этом наличие запрета для прокуроров областей, специализированных прокуратур, городов, районов и военные прокуроры гарнизонов на возможность занимать более двух сроков в одном административно-территориальном регионе говорит о том, что подобные ограничения могли бы быть установлены Парламентом.

С целью уменьшения политического давления с одной стороны и необходимости ориентироваться на политическую обстановку с другой, а также, учитывая принцип политической нейтральности Генерального прокурора, следует ввести ограничение на повторное назначение Генерального прокурора на должность на уровне Закона. Тем не менее речь идет о повторном назначении после истечения срока и не препятствует его назначению через каденцию (т. е. запрет только на назначение Генерального прокурора на эту должность более одного срока подряд).

Например, такой запрет существует в Грузии: «*Одно и то же лицо не может быть избрано на должность Генерального прокурора дважды подряд*» (ч. 2 ст. 16 Закона Грузии «О прокуратуре»<sup>51</sup>).

Согласно ч.1 ст. 19 Закона срок полномочий прокуроров областей, специализированных прокуратур, городов, районов и военных прокуратур гарнизонов составляет 5 лет. При этом Прокуроры областей, специализированных прокуратур, городов, районов и военные прокуроры гарнизонов не могут занимать свою должность более двух сроков в одном административно-территориальном регионе (ч. 2 ст. 19 Закона).

Такой срок является слишком малым чтобы считаться «длительным без необходимости переназначения» как это указывают международные стандарты. Фактически прокурор поставлен в условия, когда он должен выслужиться перед руководством, чтобы быть переназначен на должность.

Таким образом следует рассмотреть возможность не ограничивать срок назначения прокурора вообще, либо же сделать его действительно длительным. Например, 15 лет и более. Запрет на назначение на должность более двух раз в рамках одной территории необходимо устранить и оставить вопрос работы прокурора на определенной территории на усмотрение руководителя. Процедура перевода на другую территорию должна быть обоснована.

В прокуратуре Грузии, Молдовы и Украины, прокуроры назначаются на должности бессрочно. В то же время в прокуратуре Республики Молдова существует ограничение срока

<sup>51</sup>Органический закон Грузии «О прокуратуре». URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/4382740?publication=10>

пребывания на руководящей должности – пять лет, не более двух сроков подряд. По истечении срока полномочий им предлагается назначение без конкурса на одну из вакантных должностей прокурора, исключая должность руководителя соответствующего звена (ч. 4 ст. 25 Закона Молдовы «О Прокуратуре»).

### Выводы

1. Генеральный прокурор может быть повторно назначен на свою должность, никаких ограничений относительно повторного назначения нет. Это может привести к политической зависимости Генерального прокурора, который будет пытаться «выслужиться» перед субъектами назначения для продления своей каденции.
2. Прокурор назначается на ограниченный срок – пять лет. Такой короткий срок с необходимостью последующего переназначения стимулирует прокурора иметь хорошие отношения с руководством, делать им уступки и другими способами пытаться закрепиться в органах прокуратуры, что может ставить под сомнение его функциональную независимость.

### Рекомендации

1. Рекомендуется запретить Генеральному прокурору занимать эту должность более одного срока подряд.
2. Следует назначать прокурора на должность бессрочно либо на длительный срок (15 лет и более) без необходимости переназначения. Кратковременные ограничения в сроке или повторности возможны для руководящих должностей определенного уровня.

### Контрольный показатель 3.3. Закон предусматривает гарантии против досрочного освобождения от должности

#### Описание

*Венецианская комиссия в Компильции заключений и докладов Венецианской комиссии, касающихся прокуроров*<sup>52</sup> указывает на гарантии против досрочного освобождения от должности (стр. 43): «35. Закон должен четко определять условия увольнения Генерального прокурора до истечения срока его полномочий. [...] 26. Как минимум, прокурор должен быть защищен от произвольного увольнения с должности, даже в соответствии с законом, что означает, что в законе должны быть указаны основания для досрочного прекращения его/ее мандата. [...] 42. Во многих системах существует подотчетность Генерального прокурора парламенту. В странах, где Генеральный прокурор избирается Парламентом, последний часто также имеет право уволить его или ее. В таком случае, требуется справедливое слушание дела. Необходимо также исключить обязанность прокурора отчитываться перед Парламентом по отдельным уголовным делам.»

*Венецианская комиссия Совета Европы в своем Заключении*<sup>53</sup> указала: «поскольку Генеральный прокурор не входит в состав Правительства, Парламент не должен иметь права выражать недоверие, что является исключительно политическим инструментом. Возможно, это можно рассматривать как инструмент применения системы сдержек и противовесов в организации государственных органов, но возникают сомнения, что это обеспечит вынесение справедливого решения. Чрезмерная централизация роли

<sup>52</sup>COMPILATION OF VENICE COMMISSION OPINIONS AND REPORTS CONCERNING PROSECUTORS. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2022\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2022)023-e)

<sup>53</sup> Заключение Венецианской комиссии Совета Европы о проекте Закона Украины «О прокуратуре» №735 / 2013, пп. 30, 199 (укр.) URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>

*Генерального прокурора вместе с зависимостью Генерального прокурора от политических органов, таким образом, препятствует независимости или самостоятельности прокуратуры».*

Выражение ему недоверия простым большинством голосов со стороны определенных политических сил может быть прямым следствием его же усилий по борьбе с политической коррупцией и экономическими преступлениями, бенефициарами которых являются сами депутаты или связанные с ними лица. Существуют две модели решения этой проблемы: 1) либо Генеральный прокурор может быть уволен только вследствие негативного вывода о его профессиональной деятельности со стороны органа прокурорского самоуправления или высшего органа по вопросам государственной службы (реже – вывод Министерства юстиции); 2) либо он должен быть защищен от простого большинства депутатов в Парламенте – в таком случае его увольнение возможно лишь при наличии конституционного большинства, т.е. 2/3 от общего числа депутатов в составе Парламента<sup>54</sup>.

Таким образом деполитизация порядка назначения и освобождения от должности (увольнения) Генерального прокурора способствует утверждению независимости этого органа от других органов власти и политического влияния в целом.

### **Статус в Кыргызстане и вызовы**

*Генеральный прокурор.* Генеральный прокурор назначается Президентом с согласия Жогорку Кенеша; может быть уволен с согласия не менее половины от общего числа депутатов (п. 1 ч. 5 ст. 70 Конституции).

Возможность освободить от должности (уволить) Генерального прокурора простым большинством от общего числа депутатов Жогорку Кенеша является проблемой, так как является инструментом политического давления на него.

Генеральный прокурор представляет *ежегодный отчет* Жогорку Кенешу Кыргызской Республики (ст. 13 Закона). При этом Генеральная прокуратура ведет Единый реестр преступлений и Единый реестр правонарушений и является их держателем в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, а также формирует общие статистические данные и в установленном порядке предоставляет сведения *другим ведомствам и инстанциям* (ч. 3 ст. 37 Закона). Также, исполняя свою нормотворческую функцию, Генеральный прокурор или его заместитель представляют законопроект при его рассмотрении в Жогорку Кенеше (ч. 1 ст. 49 Закона).

Анализ этих положений Закона позволяет прийти к выводу, что Генеральный прокурор отчитывается путем предоставления статистических данных, описания тенденций и угроз, результатов работы прокуратуры в обобщенном виде.

*Прокуроры.* Служба в органах прокуратуры прекращается при увольнении сотрудника из органов прокуратуры. Согласно ч. 2 ст. 91 Закона основаниями прекращения службы в органах прокуратуры являются:

- 1) увольнение сотрудника по собственному желанию;
- 2) *увольнение сотрудника по инициативе органа прокуратуры (его руководителя);*
- 3) увольнение сотрудника по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон;

<sup>54</sup> Белая книга деполитизации органов правопорядка и прокуратуры: назначение/увольнение руководства / Крапивин Е. // Центр политико-правовых реформ – Киев.: ФОП Буря О.Д., 2023. – С. 37-38. URL: <https://pravo.org.ua/books/bila-knyga-depolityzatsiyi-organiv-pravoporyadku-ta-prokuratury-pryznachennya-zvilnennya-kerivnytstva/>

4) отставка сотрудника органов прокуратуры.

Согласно ст. 91 Закона по инициативе органа прокуратуры сотрудник может быть уволен из органов прокуратуры руководителем органа прокуратуры в случаях:

- 1) несоблюдения ограничений, связанных со службой;
- 2) *реорганизации структуры* органов прокуратуры;
- 3) *сокращения штатной численности* органов прокуратуры;
- 4) *утраты доверия* при наличии одного из указанных в Законе оснований (нарушение профессиональной этики, антикоррупционных ограничений, подозрение в связи с преступными группами, разглашение охраняемой законом тайны, не прохождения аттестации, подделка документов при приеме на службу и т.д.).

При этом ликвидация органа прокуратуры с последующим предложением другой равнозначной или нижестоящей должности является отдельным основанием для увольнения по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон (ч. 2 ст. 94 Закона).

Основания для увольнения довольно детально перечислены в Законе. Тем не менее вызывает опасение такие основания как «реорганизация структуры органов прокуратуры» и «сокращение штатной численности органов прокуратуры». В случае реорганизации прокурору должна быть предложена равнозначная должность, либо нижестоящая с гарантией улучшений условий оплаты труда, выплаты единовременной компенсации, либо применения других мер поощрения.

Образование, реорганизация, ликвидация органа прокуратуры, определение его статуса и компетенции осуществляются по решению Генерального прокурора в установленном законодательством порядке, за исключением случаев, требующих дополнительного финансирования из республиканского бюджета, которые решаются по согласованию с Кабинетом Министров Кыргызской Республики (ч. 4 ст. 10 Закона). Таким образом сокращение штатной численности прокуроров может происходить по воле Генерального прокурора. Существуют негативные практики, когда, используя такие полномочия увольняются целые департаменты и другие крупные подразделения именно путем реорганизации, ликвидации или сокращения штатной численности в обход гарантий деятельности прокурора.

Выходом из такой ситуации может быть утверждение штатной численности и перечня органов прокуратуры на уровне Закона – конкретная цифра максимальной численности (по необходимости также отдельных подразделений, например военной прокуратуры или специализированных прокуратур), а также перечень всех органов прокуратур. Перечень же подразделений и других особенностей администрирования прокуратур остается единоличным полномочием Генерального прокурора. Таким образом Генеральный прокурор не сможет без согласия Парламента уволить целое структурное подразделение, предварительно переведя (переместив) в него неугодных прокуроров либо совершить другие сомнительные с точки зрения гарантии прокурорской независимости действия. Такая модель реализована в Украине (ст. 14 Закона Украины «О прокуратуре») и Республике Молдова (ч. 2 ст. 7 Закона Молдовы «О Прокуратуре»).

## **Выводы**

**1.** Генеральный прокурор может быть уволен большинством голосов Парламента без оценки профессиональной деятельности и четких критериев неудовлетворительной работы. Такой порядок является смешением различных моделей независимости Генерального прокурора (политической и профессиональной), что фактически нивелирует гарантии защиты от

увольнения по политическим причинам. В этой связи возможны два подхода: либо увольнение допускается без конкретных оснований, но при этом требуется квалифицированное большинство голосов, либо Парламент может принять решение об увольнении только на основании заключения компетентного органа о ненадлежащем исполнении Генеральным прокурором своих обязанностей.

2. В случае увольнения прокурора в связи с реорганизацией прокуратуры или сокращения ее численности прокурору не предлагается ничего взамен, либо же в качестве компенсации. Применение таких порядков может быть инструментом давления на прокурора, которого предварительно переведут в подразделение, которое предстоит сократить, либо же в число тех, кто попадет под сокращение. В любом случае прокурор не должен лишиться должности путем подобных манипуляций, так как гарантия от произвольного увольнения является гарантией его независимости.

3. Численность прокуроров и перечень органов прокуратуры устанавливается Генеральным прокурором единолично. Это может привести к тому, что численность будет уменьшаться, а перечень прокуратур изменяться под необходимость, например, уволить целое подразделение с «проблемными» прокурорами.

### Рекомендации

1. Рекомендуется чтобы Генеральный прокурор освобождался от должности (увольнялся) либо по профессиональному критерию (после неудовлетворительного вывода органа прокурорского самоуправления или органа, ответственного за высший корпус государственной службы), либо конституционным большинством голосов Парламента (2/3 от общего состава). Таким образом должна существовать либо профессиональная, либо политическая модель увольнения Генерального прокурора для гарантирования его независимости от угроз политического влияния.

2. Целесообразно установить гарантии предоставления равнозначной или нижестоящей должности с применением мер поощрения, для прокурора в случае, если он увольняется в связи с реорганизацией, ликвидацией органов прокуратуры или сокращения их штатной численности.

3. Необходимо: 1) предусмотреть в Законе, что сокращение штатной численности прокуроров может происходить только с согласия Парламента; 2) установить перечень органов прокуратур во избежание случаев их ликвидации в обход гарантий деятельности прокурора.

### Контрольный показатель 3.4. Прокуроры имеют ограниченный иммунитет за свои действия

#### Описание

*Венецианская комиссия в своем Отчете по Европейским стандартам в отношении независимости судебной системы: Часть вторая – прокуратура, указала: «61. Работники прокуратуры не должны пользоваться общим иммунитетом, который может даже привести к коррупции, но могут иметь функциональный иммунитет за действия, совершенные добросовестно во исполнении своих обязанностей».*

**Заключение № 13 (2018) КСЕП**<sup>55</sup>: «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».

### **Статус в Кыргызстане и вызовы**

Генеральный прокурор может быть привлечен к уголовной ответственности в порядке, предусмотренном Конституцией Кыргызской Республики и конституционным Законом «О прокуратуре Кыргызской Республики» (ч. 6 ст. 12 Закона). Решение о привлечении к уголовной ответственности Генерального прокурора принимается одним из его заместителей с согласия не менее чем половины голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша по представлению Президента (ч. 6 ст. 497 УПК). Такие гарантии мотивированного привлечения к уголовной ответственности положительно влияют на независимость Генерального прокурора и минимизируют возможность политического преследования. Тем не менее они не должны приводить к безнаказанности Генерального прокурора, так как он все равно может быть уволен в связи с профессионально неудовлетворительной деятельностью.

Прокурор имеет функциональный иммунитет – принятые им решения или совершенные действия в рамках дискреционных полномочий не влекут за собой ответственности. Тем не менее, если они совершены с нарушением закона, то прокурор несет дисциплинарную, либо уголовную ответственность за такие действия.

Так, установлена уголовная ответственность за разглашение данных досудебного расследования (ст. 356 УК), *заведомо* незаконное освобождение от уголовной ответственности (ст. 358 УК), *заведомо* незаконное обвинение в совершении преступления (ст. 359 УК), фальсификация доказательств (ст. 361 УК).

При этом возмещение вреда, причиненного незаконным привлечением сотрудника к уголовной ответственности, осуществляется в соответствии с законодательством Кыргызской Республики (ч. 4 ст. 80 Закона). Согласно ст. 999 Гражданского кодекса Кыргызской Республики (Часть II)<sup>56</sup> ответственность за вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда. В положениях данной статьи не содержится информации о праве регрессивного требования, хотя возможно оно и содержится в подзаконных нормативно-правовых актах (найти его не удалось). Речь идет о том, что после возмещения государством лицу ущерба, нанесенного прокурором, государство вправе потребовать полное или частичное материальное возмещение со стороны конкретного прокурора, вина которого установлена в порядке дисциплинарного или уголовного производства. Такой шаг позволит применять индивидуальные материальные взыскания с прокуроров за их незаконные действия, а не возмещать их исключительно из средств государственного бюджета. Текущая система подталкивает прокуроров к

<sup>55</sup>КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ СОВЕТ ЕВРОПЕЙСКИХ ПРОКУРОРОВ (КСЕП). Заключение № 13 (2018) КСЕП:

«Независимость, подотчетность и этика прокуроров». URL: <https://rm.coe.int/ccpe-2018-op13ru/1680a20cba>

<sup>56</sup>Гражданский кодекс Кыргызской Республики. Часть II. от 5 января 1998 года №1. URL:

<https://cbd.minjust.gov.kg/3-2/edition/1281648/ru>

безразличному отношению к правам граждан и неощутимости материальных последствий их действий.

Сам же прокурор и его деятельность является объектом повышенной уголовно-правовой защиты. Так, предусмотрена уголовная ответственность за воспрепятствование деятельности прокурора (ст. 354 УК), угрозу или насилие в отношении прокурора в связи с досудебным производством (ст. 355 УК), угрозу или насилие в связи с осуществлением правосудия (ст. 351 УК). В то же время ущерб, причиненный уничтожением или повреждением имущества, принадлежащего прокурору и следователю в связи с его служебной деятельностью, подлежит возмещению ему или членам его семьи в полном объеме за счет средств республиканского бюджета. При этом сумма выплаты за возмещение вреда может быть взыскана государством с лиц, виновных в причинении вреда сотруднику (ч. 14 ст. 84 Закона).

### **Выводы**

1. В случае совершения прокурором незаконных действий потерпевшее лицо может получить компенсацию из государственного бюджета. Но прокурор, даже в случае привлечения к ответственности, может несерьезно относиться к таким случаям и не считать такие нарушения чем-то существенным, так как не несет личную материальную ответственность за свои действия. Институт «права регрессивного требования» в отношении таких прокуроров отсутствует в законодательстве КР.

### **Рекомендации**

1. Целесообразно внедрить в гражданское законодательство институт «права регрессивного требования» в случае нанесения материального ущерба незаконными действиями прокуроров, установленных в ходе дисциплинарного или уголовного производства. В таком случае возмещение ущерба сначала будет происходить из государственного бюджета пострадавшему лицу, а далее государство взыщет эти средства в полном или частичном объеме с прокурора.

## **4. Финансирование прокуроров**

**Индикатор 4. Социальные гарантии обеспечивают независимый статус прокуроров и предотвращают коррупцию**

**Контрольный показатель 4.1. Прокурорам гарантируется справедливая заработная плата, соразмерная с заработной платой судей**

### **Описание**

Денежное вознаграждение (заработная плата) прокурора должно соответствовать вознаграждению судьи, поскольку и прокурор, и судья должны независимо и беспристрастно отправлять правосудие. С одной стороны, это гарантирует справедливую оплату их квалификации и знаний на рынке труда, с другой стороны предупреждает коррупционные проявления, риск которых в этой профессии, а особенно в уголовной юстиции, крайне высок.

В то же время, если судья является максимально независимым (он не имеет руководителя, систему оценки, поощрений в виде премии и так далее), то в прокуратуре сохраняются определенные элементы внутреннего контроля и иерархической структуры. Таким образом важно обеспечить гарантии того, что заработная плата и другие льготы прокурора постоянны, не зависят от волевого решения вышестоящего прокурора и в целом не могут быть отняты в

случае конфликта в прокуратуре. При этом они могут быть ограничены в порядке наложения дисциплинарного взыскания, но не более того.

**Комитет Министров Совета Европы в Рекомендации (2000) 19 «О роли службы публичного обвинения в системе уголовной юстиции»**<sup>57</sup> указывает, что «государственные прокуроры имели разумные условия службы, такие как вознаграждение, срок службы и пенсию, соразмерную их важнейшей роли, а также соответствующий возраст выхода на пенсию, и что эти условия регулируются Законом» (п. 5d).

**Венецианская комиссия в своем Отчете по Европейским стандартам в отношении независимости Судебной системы: Часть вторая – прокуратура**<sup>58</sup>, указала: «69. Как и для судей, вознаграждение, соответствующее важности выполняемых задач, имеет важное значение для эффективной и справедливой системы уголовного правосудия. Для уменьшения опасности коррупции среди прокуроров необходимо также обеспечить достаточное вознаграждение.»

«180. Кроме того, вид материальной поддержки, предусмотренный статьей 88, представляется неуместным. [...] Эти потребности должны надлежащим образом удовлетворяться за счет заработной платы прокуроров»<sup>59</sup>. Т.е. надлежащий размер заработной платы должен устранить необходимость широких материальных выплат и льгот для прокуроров.

#### **Статус в Кыргызстане и вызовы**

В прокуратуре Кыргызской Республики существует единая система оплаты труда сотрудников органов прокуратуры, которая предусматривает денежное содержание (довольствие). Сотрудникам органов прокуратуры устанавливаются персональные надбавки, которые обеспечивают стимулирование работы, проявление инициативы и заинтересованности в результатах труда, а также надбавки за специальное звание или воинское звание и выслугу лет на государственной и (или) муниципальной службе. При этом условия оплаты труда - денежного содержания (довольствия) сотрудникам органов прокуратуры устанавливаются Президентом Кыргызской Республики в пределах утвержденного бюджета для Генеральной прокуратуры (ч. 1 ст. 85 Закона).

Также предусмотрен ряд льгот:

- для сотрудников, воспитывающих детей без отца (матери) (ч. 2 ст. 85 Закона);
- выплата пособия на погребение семье погибшего (умершего) сотрудника органов прокуратуры (ч. 3 ст. 85 Закона);
- обеспечение жилым помещением сотрудникам, не имеющим своего жилья, либо компенсация трат на найм такого жилья и другие ограничения в пользу прокурора (ч. 4-6 ст. 85 Закона);
- улучшение условий для образования детей (ч. 7 ст. 85 Закона);
- улучшение материальных условий при переводе и увольнении (по собственному желанию) из органов прокуратуры (ч. 8, 9 ст. 85 Закона);
- гарантии медицинского и санитарно-курортного обслуживания (ст. 86 Закона);

<sup>57</sup> Recommendation Rec(2000)19 «The Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System». URL: <https://www.refworld.org/legal/resolution/coeministers/2000/en/31721>

<sup>58</sup>REPORT ON EUROPEAN STANDARDS AS REGARDS THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIAL SYSTEM: PART II – THE PROSECUTION SERVICE. URL: <https://rm.coe.int/1680700a60>

<sup>59</sup>CDL-AD(2013)025, Совместное заключение по проекту закона о Государственной прокуратуре Украины, параграфы 179 и 180.

- специальная пенсионная система (ст. 88, 89 Закона).

Размер заработной платы прокуроров утвержден Указом Президента Кыргызской Республики «Об условиях оплаты труда государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Кыргызской Республики» от 01.08.2022 УП №266. Заработная плата прокурора состоит из:

- 1) оклада (минимальная базовая ставка в 7040 сомов с учетом коэффициента должности);
- 2) надбавок (за классный чин, выслугу лет);
- 3) персональные надбавки, которые обеспечивают стимулирование работы, проявление инициативы и заинтересованности в результатах труда.

Средняя заработная плата прокурора составляет по различным оценкам от 21 до 58 тыс. сомов<sup>60</sup>. В то же время точные и актуальные данные установить сложно.

При этом средняя заработная плата судей составляет по различным оценкам от 80 тыс. до 160 тыс. сомов в месяц, при этом оклад в районе 40-50 тыс. сомов<sup>61</sup>. Также размер оплаты труда судей не может быть уменьшен в период пребывания их в должности (ч. 1 ст. 33 Конституционного Закона «О статусе судей Кыргызской Республики»<sup>62</sup>), а перечень их льгот является большим, например предусматривает медицинское страхование за счет государства, равно как и страхование жизни за счет государства (ч. 1, 2 ст. 34 Конституционного Закона «О статусе судей Кыргызской Республики»).

Из этого можно сделать поверхностный вывод, что заработная плата прокурора является кратно меньшей чем судьи. В целом, это оправданно текущим статусом прокуроров и сотрудников органов прокуратуры. Но при постепенном увеличении уровня функциональной независимости прокурора и сужения функций прокуратуры, размер заработной платы должен приближаться к судейскому. Более того, за счет уменьшения количества прокуроров, это может не повлечь за собой значительные расходы из государственного бюджета.

Опрошенные для этого исследования прокуроры отметили, что до 2022 года ежеквартально выдавалась премия и дополнительно 13-я зарплата. В настоящее время все премии отменены, за исключением 13-й зарплаты, которая выплачивается только за счет экономии зарплатного фонда.

Ранее премиальная система предусматривала двойное наказание: при объявлении выговора прокурор автоматически лишался премии. Денежное содержание состояло из оклада, выплаты за звание (около 1400 сомов), процентов за ненормированный рабочий день, надбавки за выслугу лет и, в отдельных подразделениях, надбавки за секретность. В настоящее время введена градация окладов в зависимости от занимаемой должности, чего ранее не было.

За последние четыре года премии не выплачивались, и основная часть дохода прокуроров формируется за счет оклада и надбавок, зависящих от стажа, классного чина, научной

<sup>60</sup>Salaries on positions in Kyrgyzstan. URL: <https://www.paylab.com/kg/salaryinfo/>;

<sup>61</sup> Судьям в Кыргызстане подняли зарплаты до 160 тыс. сомов. Верховный суд опровергает информацию (2022). URL: <https://kabar.kg/news/sud-iam-v-kyrgyzstane-podniali-zarplaty-do-160-tys-somov-verkhovnyi-sud-oprovergaet-informatciiu/>; Оклад судей в 160 тысяч сомов. Разъяснение Верховного суда (2022). URL: [https://24.kg/obschestvo/222245\\_oklad\\_sudey\\_v160\\_tyisyach\\_somov\\_razyyasnenie\\_verhovnogo\\_suda\\_/](https://24.kg/obschestvo/222245_oklad_sudey_v160_tyisyach_somov_razyyasnenie_verhovnogo_suda_/); В Кыргызстане средняя зарплата судей составляет 85 тыс. сомов, - А.Жапаров (2023). URL: <https://kg.akipress.org/news:2041201>;

<sup>62</sup>КЗ «О статусе судей Кыргызской Республики» (2021). URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/112311/edition/1270733/ru>

степени и других факторов. Прокуроры подчеркивают, что повышение заработной платы снизит риски коррупции и будет соответствовать специфике и реалиям их работы.

### **Выводы**

1. Уровень оплаты труда прокуроров и судей различается, хотя заработная плата прокурора соответствующего уровня должна приближаться к уровню оплаты судьи. Однако, с учётом широкого функционала прокуратуры за пределами уголовного преследования, такое различие может быть оправданным. Это связано с тем, что уровень компетенций сотрудников органов прокуратуры, задействованных в несудебных вопросах, может отличаться от квалификационных требований, предъявляемых к судьям.

2. В отличие от судьи, уровень заработной платы прокурора может быть уменьшен после его назначения, что отрицательно сказывается на его независимости. Это создает риск коррупционных проявлений или, наоборот, может вынудить прокуратуру как институт искать внешние источники финансирования и идти на компромиссы с другими органами власти.

### **Рекомендации**

1. Важным шагом является приведение размера заработной платы прокуроров, осуществляющих функцию уголовного преследования, в соответствие с уровнем оплаты труда судей аналогичного уровня. Такой переход должен осуществляться поэтапно, параллельно с сокращением не уголовных функций прокуратуры и оптимизацией численности её сотрудников.

2. Рекомендуется также установить на законодательном уровне правило, согласно которому размер оплаты труда прокуроров не может быть уменьшен в период их пребывания в должности, по аналогии с гарантиями, предоставляемыми судьям. Это обеспечит дополнительную защиту независимости прокуроров и снизит риски влияния через финансовое давление.

### **Контрольный показатель 4.2. Заработная плата и другие льготы прокурора постоянны и не зависят от решений вышестоящих прокуроров**

#### **Описание**

Венецианская комиссия в Компильации заключений и докладов Венецианской комиссии, касающихся прокуроров<sup>63</sup>, указывает на гарантии против произвольного определения размера заработной платы и льгот (стр. 56): «179. *Возможность предоставления индивидуальных премий и жилья может привести к коррупции или подрывать независимость прокурора в плане распределения этих пособий будет включать элемент усмотрения. Только бонусы, которые определены объективными критериями, помогут избежать этой проблемы. [...] 180. Кроме того, вид материальной поддержки, предусмотренный статьей 88, представляется неуместным. [...] Эти потребности должны надлежащим образом удовлетворяться за счет заработной платы прокуроров.*»<sup>64</sup>

#### **Статус в Кыргызстане и вызовы**

<sup>63</sup> COMPILATION OF VENICE COMMISSION OPINIONS AND REPORTS CONCERNING PROSECUTORS. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2022\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2022)023-e)

<sup>64</sup> CDL-AD (2013)025, Совместное заключение по проекту закона о Государственной прокуратуре Украины, параграфы 179 и 180.

Выдача денежной премии является видом поощрения сотрудников органов прокуратуры за примерное и добросовестное исполнение служебных обязанностей, продолжительную и безупречную службу, исполнение заданий особой важности и сложности (ч. 1 ст. 81 Закона).

Премия не включена в состав заработной платы, что является положительным моментом, поскольку позволяет избежать проблем с депремированием как инструментом давления начальника на подчиненного и негативно отражается на функциональной независимости прокурора. Такие практики являются последствием того, что в некоторых государствах размер премии в общей зарплате составляет до 50%. Такой механизм оплаты труда используется в качестве инструмента контроля над нижестоящими прокурорами, которые, в свою очередь, понимают, что значительный объем заработной платы состоит из премий, размер которых единолично определяется руководством. Таким образом, размер премий может быть использован для влияния на прокурорскую независимость. Существует мнение, что это может быть сделано для оказания влияния на решение о возбуждении уголовного дела или на исход уголовного расследования или судебного преследования<sup>65</sup>.

В то же время существуют «персональные надбавки, которые обеспечивают стимулирование работы, проявление инициативы и заинтересованности в результатах труда» (ч. 1 ст. 85 Закона). Нам не удалось установить размер персональных надбавок. Если он составляет в пределах 10-20% от месячной заработной платы, то это в пределах допустимого поощрения, которым действительно можно стимулировать прокурора к лучшей работе. Если выше – это может быть расценено как инструмент давления, т.к. персональная надбавка будет составлять существенную часть заработной платы, на которую рассчитывает прокурор и утрата которой из-за субъективных волевых решений руководителя может отрицательно сказаться на его независимости.

В то же время в судебной системе, порядок предоставления льгот является более прозрачным. Вместо создания ряда фондов (медицинского, жилищного, санаторно-курортного и т.д.), что может сопровождаться коррупционными рисками, в судебной системе применяются страхование (медицинском, материальном) и компенсационные механизмы.

Прокуроры в ходе глубинных интервью отметили, что за последнее время премии не выплачивались, и основная часть дохода прокуроров формируется за счет оклада и надбавок, зависящих от стажа, классного чина, научной степени и других факторов. Прокуроры подчеркивают, что повышение заработной платы снизит риски коррупции и будет соответствовать специфике и реалиям их работы. Также было отмечено, что заработная плата прокуроров не может быть уменьшена по инициативе вышестоящего руководства, что является важным фактором для обеспечения их профессиональной независимости и финансовой стабильности.

## **Выводы**

**1.** В системе прокуратуры созданы обширные фонды для социальной и материальной поддержки прокуроров, включая медицинские и курортно-санаторные учреждения, а также система предоставления жилья и компенсаций за его аренду. С одной стороны, это создаёт коррупционные риски, а с другой — ставит прокуроров в зависимость от воли руководства, контролирующего распределение этих материальных преференций. По аналогии с судебной системой, большинство таких льгот можно было бы компенсировать более высоким уровнем

---

<sup>65</sup> Отчет по оценке потребностей. «Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках». ОБСЕ. 2020. п. 97. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/5/447865.pdf>

заработной платы, предоставляя прокурорам свободу самостоятельно определять, какие потребности в отдыхе, лечении и проживании покрывать и каким образом. Такой подход способствует укреплению их независимости и снижению потенциальных коррупционных рисков.

2. Размер премий и персональных надбавок может значительно варьироваться. В случаях, когда они составляют существенную часть заработной платы, это может рассматриваться как потенциальный инструмент давления. Зависимость прокурора от таких выплат, особенно если их предоставление или лишение зависит от субъективных решений руководства, способна негативно повлиять на его профессиональную независимость. Для минимизации подобных рисков целесообразно обеспечить прозрачные и объективные критерии назначения надбавок и премий, а также сократить их долю в структуре заработной платы, делая основной акцент на стабильной и достойной базовой оплате труда.

### **Рекомендации**

1. Рекомендуется изменить систему социально-материального обеспечения прокуроров по аналогии с судебной системой, перейдя от использования медицинских, жилищных и других фондов к системе медицинского страхования и компенсационным выплатам, связанным с профессиональной деятельностью.

2. Следует сократить перечень и размер льгот для прокуроров, включая единовременные денежные выплаты, компенсировав их за счет существенного увеличения заработной платы. Должный уровень заработной платы должен устранить необходимость в предоставлении обширных льгот.

3. Кроме того, важно установить объективные критерии для премирования и начисления персональных надбавок, которые должны составлять незначительную долю от общего размера заработной платы прокурора.

## ОЦЕНКА СФЕРЫ

СФЕРА 3. Прокуратура			
Индикатор	Контрольные показатели	Оценка	Комментарий к оценке
<b>1. Институциональная независимость прокуратуры</b>			
Индикатор 1. Прокуратура институционально не зависит от органов исполнительной, законодательной власти и судебной власти	1.1. Закон и практика гарантируют органам прокуратуры выполнять свои функции с соблюдением прав и свобод граждан, в том числе обвиняемых	0,5	$Z_{0,5} + P_{0,5} = 0,5$ КП оценен в 0,5 баллов по КР, поскольку несмотря на то, что УПК предусматривает контроль за помещением лица под стражу на досудебном и судебном производстве, не указано прямо на право в любой момент обратиться к следственному судье с жалобой на незаконное содержание. Наблюдается неоднородная правоприменительная практика.
	1.2. Закон и практика защищают органы прокуратуры от политического вмешательства исполнительных, законодательных и судебных органов	0	$Z_0 + P_0 = 0$ КП оценен в 0 баллов по КР, поскольку как Президент, так и Парламент имеют влияние на прокуратуру, в том числе в вопросах назначения, что подтверждается правоприменительной практикой.
	1.3. В стране функционирует независимый орган самоуправления прокуратуры	0	$Z_0 + P_0 = 0$ КП оценен в 0 баллов по КР, так как ни Конституция, ни Конституционный Закон «О прокуратуре Кыргызской Республики» не упоминают прокурорское самоуправление. Правоприменительная практика отсутствует.
<b>2. Функциональная независимость прокуроров</b>			
2. Прокуроры имеют гарантии невмешательства в их	2.1. Закон предусматривает четкие и прозрачные руководящие принципы	0	$Z_0 + P_0 = 0$ КП оценен в 0 баллов по КР, так как законом не выделена функциональная независимость прокуроров, осуществляющих

СФЕРА 3. Прокуратура

Индикатор	Контрольные показатели	Оценка	Комментарий к оценке
деятельность со стороны руководства и третьих сторон, предусмотренные законом	осуществления прокурорских полномочий; закон закрепляет принцип функциональной независимости прокуроров		функцию уголовного преследования. Вывод подтверждён анализом правоприменительной практики.
	2.2. Прокурор имеет право оспаривать незаконные указания, выданные ему его руководством, а также право не быть отстраненным от дела без какой-либо на то причины	0	$Z_0 + P_0 = 0$ КП оценен в 0 баллов по КР, поскольку Законе отсутствует механизм реагирования на угрозы независимости прокурора. В свою очередь правоприменительная практика не сформирована.
	2.3. Оценка деятельности прокуроров не связана с уровнем раскрываемости и обвинительных приговоров (количественные показатели)	0	$Z_0 + P_0 = 0$ Данный контрольный показатель был оценен в 0 баллов по стране, поскольку законодательство не предусматривает систему оценки эффективности работы прокурора, а внутриведомственных актов нет в открытом доступе. Правоприменительная практика не отражает международного стандарта.
	2.4. Закон предусматривает четкие и прозрачные принципы дисциплинарной ответственности прокуроров	0,5	$Z_{0,5} + P_{0,5} = 0,5$ Законодательство страны частично соответствует международному стандарту, обеспечивая обширный перечень дисциплинарных взысканий, но не предусматривая взысканий, связанных с продвижением по карьере, а также градацию (соответствие) между тяжестью проступков и взысканий. Правоприменительная практика, также демонстрирует неоднородность, поскольку прокуроры в ходе опроса

СФЕРА 3. Прокуратура

Индикатор	Контрольные показатели	Оценка	Комментарий к оценке
			отметили, что есть комиссия и обеспечена возможность обжалования, но не всегда соблюдается установленный порядок. В связи с этим контрольному показателю по стране присвоен балл 0,5.
	2.5. Дисциплинарные органы принимают независимые и беспристрастные решения по дисциплинарным делам	0,5	$Z_{0,5} + P_{0,5} = 0,5$ Законодательство страны частично соответствует международному стандарту, поскольку не обеспечено внедрение независимой комиссии вне органов прокуратуры или органа прокурорского самоуправления, в то время как система все же отошла от дисциплинарного производства со стороны руководителя, правоприменительная практика формируется неравномерно. В связи с этим балл контрольного показателя по КР составляет 0,5.
	2.6. Дисциплинарный процесс является состязательным и основан на принципах справедливого судопроизводства	0,5	$Z_{0,5} + P_{0,5} = 0,5$ КП оценен в 0,5 баллов по КР, поскольку Законом предусмотрен механизм обжалования, однако срок рассмотрения остается ограниченным, не предусмотрено право иметь адвоката (защитника). Правоприменительная практика, также демонстрирует неоднородность.
<b>3. Карьера прокурора</b>			
3. Назначение, продвижение по службе и привлечение к ответственности прокуроров основаны на	3.1. Назначение лиц в органы прокуратуры осуществляется на основе их квалификаций и конкурса	0,5	$Z_{0,5} + P_{0,5} = 0,5$ Законодательство страны частично соответствует международному стандарту, поскольку предусматривает конкурс на должность прокурора, но в то же время предусматривает порядок принятия на службу вне конкурса, а

СФЕРА 3. Прокуратура

Индикатор	Контрольные показатели	Оценка	Комментарий к оценке
принципах объективности, прозрачности и способствуют укреплению независимости института прокуратуры			также упускает некоторые критерии, предусмотренные международными стандартами.
	3.2. Прокуроры назначаются на должность на пожизненный или длительный срок без переназначения	0	$Z_0 + P_0 = 0$ Данный контрольный показатель был оценен в 0 баллов по стране, поскольку законодательство и правоприменительная практика не отражают международный стандарт. Генеральный прокурор может быть повторно назначен на свою должность, никаких ограничений относительно повторного назначения нет, в то время как прокурор назначается на ограниченный срок – 5 лет.
	3.3. Закон предусматривает гарантии против досрочного освобождения от должности	0	$Z_0 + P_0 = 0$ Данный контрольный показатель был оценен в 0 баллов по стране, поскольку законодательство и правоприменительная практика не отражают международный стандарт.
	3.4. Прокуроры имеют ограниченный иммунитет за свои действия	0,5	$Z_{0,5} + P_0 = 0$ Законодательство страны частично соответствует международному стандарту, так как, с одной стороны, существуют гарантии мотивированного привлечения к уголовной ответственности Генерального прокурора, гарантии функционального иммунитета, а также возможность возмещения вреда, причиненного незаконным привлечением к уголовной ответственности, с другой стороны, не обеспечено право регрессивного требования.

4. Финансирование прокуроров

СФЕРА 3. Прокуратура

Индикатор	Контрольные показатели	Оценка	Комментарий к оценке
4. Социальные гарантии обеспечивают независимый статус прокуроров и предотвращают коррупцию	4.1. Прокурорам гарантируется справедливая заработная плата, соразмеряемая с заработной платой судей	0	$Z_0 + P_0 = 0$ Данный контрольный показатель был оценен в 0 баллов по стране, поскольку законодательство и правоприменительная практика не отражают международный стандарт
	4.2. Зарботная плата и другие льготы прокурора постоянны и не зависят от решений вышестоящих прокуроров	0	$Z_0 + P_0 = 0$ Данный контрольный показатель был оценен в 0 баллов по стране, поскольку законодательство и правоприменительная практика не отражают международный стандарт. Противоречит международному стандарту наличие медицинских, жилищных и других фондов вместо системы материального обеспечения, аналогичной судебной, нет объективных критериев для премирования и начисления персональных надбавок.
	<b>Итого</b>	<b>3 балла</b>	

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате мониторинга системы прокуратуры Кыргызской Республики были выявлены как позитивные изменения, так и ключевые вызовы, требующие решения. Прокуратура находится в процессе развития и реформирования, что обусловлено изменениями в законодательстве, включая Конституцию 2021 года. На этом пути важно изучить и по возможности внедрить международные стандарты, которые включают не только стандарты ООН и ОБСЕ, но и Совета Европы, его рабочих органов, а также лучшие практики из постсоветского пространства (евроинтеграционный опыт Грузии, Молдовы и Украины).

Национальное законодательство, в целом соответствуя международным стандартам, сталкивается с рядом ограничений в практической реализации принципов независимости прокуроров.

В первую очередь речь идет об ограничении функций прокуратуры уголовным преследованием как основной функции, что приведет к необходимости усиления гарантий независимости прокуратуры как органа (внешней независимости) и прокурора как такового (функциональной, внутренней независимости). Наличие широких надзорных полномочий сегодня является подменой задач административной юстиции и контролирующих органов в системе исполнительной власти.

Институциональная (внешняя) независимость прокуратуры в целом предусмотрена на уровне Закона, так как независимость является принципом формирования прокуратуры. Тем не менее в руках Генерального прокурора сконцентрированы слишком большие полномочия – от квалификационных и дисциплинарных до определения максимальной численности и структуры прокуратуры. В случае ненадлежащего их исполнения фигура Генерального прокурора может вызывать сомнения со стороны прокурорского корпуса, приводить к ощущению несправедливости и безразличности к делам внутреннего управления прокуратуры. Решением этого может быть внедрение органов прокурорского самоуправления.

Сама же фигура Генерального прокурора достаточно политизирована – отсутствует конкурс или присутствие органов прокурорского самоуправления при назначении Президентом и Парламентом на эту должность. Но еще более опасной является возможность увольнения Генерального прокурора простым большинством голосов от состава Парламента, т. е. по политическим, а не профессиональным причинам.

Функциональная (внутренняя) независимость прокуроров гарантирована на уровне Закона. Тем не менее конкретные механизмы ее реализации – возможность пожаловаться на угрозу независимости прокурора, гарантия от безосновательного отстранения прокурора от дела и в целом уменьшение власти руководителя по отношению к подчиненному либо не предусмотрены, либо предусмотрены поверхностно. То же самое касается системы оценки прокуроров, которая формально не предусмотрена Законом, а на практике сохраняется старая советская и постсоветская система оценки по динамике количественных показателей раскрываемости преступлений и направления обвинительных дел в суд (АПГГ+1). Это не только искажает знание о преступности и приводит к незаконным практикам, но и не позволяет объективно оценить профессионализм прокурора, поощрить тех, кто работает качественно и повлиять на тех, кто ненадлежащим образом исполняет свои обязанности.

Дисциплинарная процедура является недостаточно защищенной от необъективного и пристрастного решения. Хотя решение по делу принимает и не руководитель, а дисциплинарные комиссии или коллегии, тем не менее у прокурора нет права на

состязательный процесс. Нет возможности выступить, представить свою позицию, нанять адвоката, предоставить свои доказательства и т. д. Возможность дать письменные объяснения, предусмотренная Законом, явно не гарантирует этого. Проблемным также является перечень дисциплинарных проступков (недостаточно конкретный) и дисциплинарных взысканий (отсутствие пропорциональности по отношению к более или менее тяжким проступкам).

Карьерные возможности прокурора существенно улучшились по сравнению с предыдущим законодательством. Внедрение обязательной конкурсной процедуры является шагом вперед. Тем не менее, остаются основания для внеконкурсного приема в прокуратуру, которые практически все должны быть исключены. Множество вопросов, касающихся перевода (перемещения) прокурора, его увольнения (прекращения службы) и поощрения могли бы решаться на основании объективных критериев и более прозрачно. В этой сфере слишком много полномочий сконцентрировано на руководителях, что могло бы быть решено внедрением органов прокурорского самоуправления, которые бы перебрали на себя квалификационную процедуру и сами прокуроры принимали на работу себе равных прокуроров в рамках, установленных Законом.

Финансирование прокуроров находится на относительно достаточном уровне, если брать во внимание не столько размер заработной платы, а материальное обеспечение – от прокурорских медицинских и санитарно-курортных учреждений до существенных выплат в различных случаях службы и пенсионного обеспечения. Тем не менее это ставит в существенную зависимость прокурора от воли руководителя, так как материальное обеспечение является важным для каждого прокурора. Руководитель получает рычаги управления, которые могут быть недобропорядочно использованы в случае конфликта между руководителем и подчиненным и негативно повлиять на его независимость. Вместо того чтобы обеспечить высокий уровень заработной платы, соразмерный с судейской, а также внедрить систему страхования за государственный счет, развитие фондов и материальных объектов прокуратуры хотя и делает профессию более желаемой и престижной, но не соответствует международным стандартам. Гораздо лучше иметь высокую заработную плату и самостоятельно решать вопросы досуга, отдыха, материальные вопросы, чем пользоваться поощрениями и поддержкой со стороны руководства при более скромной заработной плате.

В связи с этим основные рекомендации касаются следующих концептуально важных вопросов, а именно необходимости:

- сокращения функций прокуратуры до функции уголовного преследования;
- внедрения органов прокурорского самоуправления;
- деполитизации порядка назначения и увольнения Генерального прокурора;
- внедрения эффективных механизмов реагирования на угрозу прокурорской независимости;
- улучшения дисциплинарной процедуры в сторону её состязательности, а дисциплинарных взысканий и проступков - в сторону большей пропорциональности между совершенным проступком и взысканием за него;
- внедрения объективной системы оценки эффективности работы прокурора;
- сокращения карьерных полномочий руководителей по отношению к подчиненным;
- повышения заработной платы соразмерно судейской;
- замены высокой заработной платой и механизма страхования существующих мер материальной поддержки прокурора.

Реализация данных рекомендаций будет способствовать созданию независимой, профессиональной и эффективной системы прокуратуры, соответствующей международным стандартам и укрепляющей доверие общества.