

Сфера 3 – Прокуратура

СФЕРА 3. ПРОКУРАТУРА			
Индикатор	Контрольные показатели	Комментарий к оценке	Рекомендации по замеру контрольных показателей
Институциональная независимость прокуратуры			
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	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).	Данные оцениваются на основе оценки положений Конституции, специальных законов, регулирующих деятельность прокуратуры (правовой анализ). В дополнение можно оценить практику через инструменты мониторинга открытых источников (СМИ). По возможности дополнить данными опросов профессиональных и экспертных групп (эксперты-правоведы, прокуроры, адвокаты, судьи).

СФЕРА 3. ПРОКУРАТУРА			
Индикатор	Контрольные показатели	Комментарий к оценке	Рекомендации по замеру контрольных показателей
		В <i>Руководящих принципах ООН, касающихся роли лиц, осуществляющих судебное преследование</i>¹ 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); - 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).	

¹ 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>

СФЕРА 3. ПРОКУРАТУРА			
Индикатор	Контрольные показатели	Комментарий к оценке	Рекомендации по замеру контрольных показателей
		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 <i>Рекомендациях (Rec (2000) 19) Комитета Министров Совета Европы «Роль прокуратуры в системе уголовного правосудия»</i>² 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	

² 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>

СФЕРА 3. ПРОКУРАТУРА			
Индикатор	Контрольные показатели	Комментарий к оценке	Рекомендации по замеру контрольных показателей
		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.	
	1.2. Закон и практика защищают органы прокуратуры от политического вмешательства исполнительных, законодательных и судебных органов	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 стандарты³ и говорят о том, что статус прокурора должен быть приближен к статусу судьи, так как	Данные оцениваются на основе оценки положений Конституции, специальных законов, регулирующих деятельность прокуратуры (правовой анализ). В дополнение можно оценить практику через инструменты мониторинга открытых источников (СМИ). По возможности дополнить данными опросов профессиональных и экспертных групп (эксперты-правоведы, прокуроры, адвокаты, судьи).

³ 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>

СФЕРА 3. ПРОКУРАТУРА			
Индикатор	Контрольные показатели	Комментарий к оценке	Рекомендации по замеру контрольных показателей
		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 <i>«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»</i> (п. 17 Руководящих принципов ООН, касающихся роли лиц, осуществляющих судебное преследование). Индикаторы мониторинга распространяются в равной степени на всех работников прокуратуры вне зависимости от того к какому виду органов прокуратуры они относятся, в том числе: военной, специализированной прокуратуре. Международная Ассоциация Прокуроров в <i>Стандартах профессиональной ответственности и Положении об основных обязанностях и правах прокуроров</i>⁴ указала: «Применение	

⁴ 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->

СФЕРА 3. ПРОКУРАТУРА

Индикатор	Контрольные показатели	Комментарий к оценке	Рекомендации по замеру контрольных показателей
		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 органа по даче указаний по процессуальному производству или прекращению законно возбужденного производства должны осуществляться таким же образом.» Согласно п. 12 <i>Руководящих принципов ООН относительно роли обвинителей</i>, принятых VIII Конгрессом ООН по профилактике преступности и обращению с нарушителями (27 августа - 7 сентября 1990 г.)⁵, 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 Res	

[%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](#)

⁵ 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>

СФЕРА 3. ПРОКУРАТУРА			
Индикатор	Контрольные показатели	Комментарий к оценке	Рекомендации по замеру контрольных показателей
		(2000) 19 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия 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.	
	1.3. В стране функционирует независимый орган самоуправления прокуратуры	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. <i>«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»⁶.</i> ОБСЕ в своем <i>Отчете по оценке потребностей «Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках»⁷</i> рекомендовала следующее: <i>«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,</i>	Данные оцениваются на основе оценки положений Конституции, специальных законов, регулирующих деятельность прокуратуры (правовой анализ). В дополнение можно оценить практику через инструменты мониторинга открытых источников (СМИ). По возможности дополнить данными опросов профессиональных и экспертных групп (эксперты-правоведы, прокуроры, адвокаты, судьи).

⁶ Заключение № 9 (2014) Консультативного совета европейских прокуроров (ССРЕ) «Европейские нормы и принципы, касающиеся прокуроров». URL: <https://rm.coe.int/168074738b>

⁷ Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках: Отчет, по оценке потребностей. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/447865>

СФЕРА 3. ПРОКУРАТУРА			
Индикатор	Контрольные показатели	Комментарий к оценке	Рекомендации по замеру контрольных показателей
		<i>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.»</i> С целью обеспечения институциональной независимости органов прокуратуры создаются и укрепляются органы самоуправления прокуроров (прокурорских советов и/или квалификационных и дисциплинарных комиссий). В Отчете⁸ 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»⁹. 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 – Совета по управлению карьерой, этике и поощрениям и другим). В Республике Молдова в 2009	

⁸ Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках: Отчет, по оценке потребностей. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/447865>

⁹ Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках: Отчет, по оценке потребностей. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/447865>

СФЕРА 3. ПРОКУРАТУРА			
Индикатор	Контрольные показатели	Комментарий к оценке	Рекомендации по замеру контрольных показателей
		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)¹⁰. 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 комиссии 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 <i>«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»¹¹.</i>	

¹⁰Подробнее: «Обзор советов прокуроров и других органов, занимающихся прокурорским самоуправлением в государствах-членах Совета Европы». Консультативный совет европейских прокуроров (ССПЕ) (2023) 11. URL: <https://rm.coe.int/overview-of-councils-of-prosecutors-and-other-bodies-2023/1680ae976d>

¹¹ Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках: Отчет, по оценке потребностей. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/447865>

СФЕРА 3. ПРОКУРАТУРА			
Индикатор	Контрольные показатели	Комментарий к оценке	Рекомендации по замеру контрольных показателей
		Органы прокурорского самоуправления могут быть организованны 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	

СФЕРА 3. ПРОКУРАТУРА			
Индикатор	Контрольные показатели	Комментарий к оценке	Рекомендации по замеру контрольных показателей
		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 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.¹² 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.	
Функциональная независимость прокуроров			
2. Прокуроры имеют гарантии невмешательства в их деятельность со стороны руководства и третьих	2.1. Закон предусматривает четкие и прозрачные руководящие принципы осуществления прокурорских полномочий; закон	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	Данные оцениваются на основе оценки положений Конституции, специальных законов, регулирующих деятельность прокуратуры

¹² Заключение Венецианской комиссии Совета Европы о проекте Закона Украины «О прокуратуре» № 735 / 2013, пп. 30, 199 (укр.) URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>

СФЕРА 3. ПРОКУРАТУРА			
Индикатор	Контрольные показатели	Комментарий к оценке	Рекомендации по замеру контрольных показателей
сторон, предусмотренные законом	закрепляет принцип функциональной независимости прокуроров	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 <i>Венецианской комиссии, касающиеся прокуроров</i>,¹³ предлагают следующее определение «внутренней» или «индивидуальной» независимости прокуроров: <i>«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».</i> 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;	(правовой анализ). В дополнение можно оценить практику через инструменты мониторинга открытых источников (СМИ). По возможности дополнить данными опросов профессиональных и экспертных групп (эксперты-правоведы, прокуроры, адвокаты, судьи).

¹³EUROPEAN 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>

СФЕРА 3. ПРОКУРАТУРА

Индикатор	Контрольные показатели	Комментарий к оценке	Рекомендации по замеру контрольных показателей
		2) запрета на вмешательство в процессуальную самостоятельность прокурора со стороны руководителя, кроме вопросов организационного характера. При этом любые указания руководителя должны быть оформлены письменно. Бордоская декларация¹⁴, 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».	
	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	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. Стандарты Венецианской комиссии, касающиеся прокуроров¹⁵, 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». Бордоская декларация, 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».¹⁶	Данные оцениваются на основе оценки положений Конституции, специальных законов, регулирующих деятельность прокуратуры (правовой анализ). В дополнение можно оценить практику через инструменты мониторинга открытых источников (СМИ). По возможности дополнить данными опросов профессиональных и экспертных групп (эксперты-правоведы, прокуроры, адвокаты, судьи).

¹⁴Бордоская декларация «О судьях и прокурорах в демократическом обществе. URL: <https://rm.coe.int/1680747391>

¹⁵ 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>

¹⁶ Бордоская декларация «О судьях и прокурорах в демократическом обществе. URL: <https://rm.coe.int/1680747391>

СФЕРА 3. ПРОКУРАТУРА			
Индикатор	Контрольные показатели	Комментарий к оценке	Рекомендации по замеру контрольных показателей
		<i>Стандарты профессиональной ответственности и положения об основных обязанностях и правах прокуроров,¹⁷ в пункте 6 указывают (i), что прокурорам должно быть предоставлено право «[...] на освобождение от исполнения незаконного приказа или приказа, противоречащего профессиональным стандартам и этике».</i>	
	2.3. Оценка деятельности прокуроров не связана с уровнем раскрываемости и обвинительных приговоров (количественные показатели)	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 <i>Отчете по оценке потребностей «Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках»¹⁸</i> рекомендовала следующее (параграф 138): «Государствам-участникам следует разработать и внедрить систему оценки деятельности без привязки к показателям раскрываемости и оправдательных приговоров. Вместо этого оценка деятельности должна ориентироваться на навыки прокурора, включая факторы, которые могут быть профессиональными	Данные оцениваются на основе оценки положений Конституции, специальных законов, регулирующих деятельность прокуратуры (правовой анализ). В дополнение можно оценить практику через инструменты мониторинга открытых источников (СМИ). По возможности дополнить данными опросов профессиональных и экспертных групп (эксперты-правоведы, прокуроры, адвокаты, судьи).

¹⁷ 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)

¹⁸ Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках: Отчет по оценке потребностей. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/447865>

СФЕРА 3. ПРОКУРАТУРА			
Индикатор	Контрольные показатели	Комментарий к оценке	Рекомендации по замеру контрольных показателей
		<i>(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).»</i>	
	2.4. Закон предусматривает четкие и прозрачные принципы дисциплинарной ответственности прокуроров	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;	Данные оцениваются на основе оценки положений Конституции, специальных законов, регулирующих деятельность прокуратуры (правовой анализ). В дополнение можно оценить практику через инструменты мониторинга открытых источников (СМИ). По возможности дополнить данными опросов профессиональных и экспертных групп (эксперты-правоведы, прокуроры, адвокаты, судьи).

СФЕРА 3. ПРОКУРАТУРА			
Индикатор	Контрольные показатели	Комментарий к оценке	Рекомендации по замеру контрольных показателей
		- 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 – <i>Контрольный показатель 2.4;</i> 2) субъекта, уполномоченного на привлечение к дисциплинарной ответственности – <i>Контрольный показатель – 2.5;</i> 3) дисциплинарную процедуру, обеспечивающую состязательный, объективный и беспристрастный процесс рассмотрения дисциплинарного дела – <i>Контрольный показатель 2.6.</i> 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 <i>Отчете по оценке потребностей «Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских</i>	

СФЕРА 3. ПРОКУРАТУРА			
Индикатор	Контрольные показатели	Комментарий к оценке	Рекомендации по замеру контрольных показателей
		<i>государствах-участниках</i>¹⁹, пар. 143-144). ОБСЕ в своем Отчете рекомендовала следующее (параграф 143-144): «<i>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. ...</i> 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 (<i>Руководящие принципы ООН, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование</i>, п. 21). Венецианская комиссия в своем <i>Отчете по Европейским стандартам в отношении независимости Судебной системы: Часть вторая – прокуратура</i>²⁰ указала: «В случае	

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

²⁰ REPORT ON EUROPEAN STANDARDS AS REGARDS THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIAL SYSTEM: PART II – THE PROSECUTION SERVICE. URL: <https://rm.coe.int/1680700a60>

СФЕРА 3. ПРОКУРАТУРА			
Индикатор	Контрольные показатели	Комментарий к оценке	Рекомендации по замеру контрольных показателей
		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»²¹ 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 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	

²¹ КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ СОВЕТ ЕВРОПЕЙСКИХ ПРОКУРОРОВ (КСЕП). Заключение № 13 (2018) КСЕП: «Независимость, подотчетность и этика прокуроров». URL: <https://rm.coe.int/ccpe-2018-op13ru/1680a20cba>

СФЕРА 3. ПРОКУРАТУРА			
Индикатор	Контрольные показатели	Комментарий к оценке	Рекомендации по замеру контрольных показателей
		санкция также должна быть необходимой, адекватной и соразмерной дисциплинарному правонарушению.»	
	2.5. Дисциплинарные органы принимают независимые и беспристрастные решения по дисциплинарным делам	Венецианская комиссия в <i>Компиляции Заключений и докладов Венецианской комиссии, касающихся прокуроров</i>²² комментирует какие органы и каким образом принимают дисциплинарные решения в отношении прокуроров (стр. 76-80): П. 77. «[...]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. 100. «[...] было бы предпочтительнее, чтобы дисциплинарные решения принимались небольшим органом, члены которого не входят в состав Прокурорского совета, и с элементами независимого внешнего участия.» 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	Данные оцениваются на основе оценки положений Конституции, специальных законов, регулирующих деятельность прокуратуры (правовой анализ). В дополнение можно оценить практику через инструменты мониторинга открытых источников (СМИ). По возможности дополнить данными опросов профессиональных и экспертных групп (эксперты-правоведы, прокуроры).

²² 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)

СФЕРА 3. ПРОКУРАТУРА			
Индикатор	Контрольные показатели	Комментарий к оценке	Рекомендации по замеру контрольных показателей
		Европейским стандартам в отношении независимости Судебной системы: Часть вторая – прокуратура²³). 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 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.	
	2.6. Дисциплинарный процесс является	Венецианская комиссия в своем <i>Отчете по Европейским стандартам в отношении независимости Судебной системы</i> :	Данные оцениваются на основе оценки положений

²³ REPORT ON EUROPEAN STANDARDS AS REGARDS THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIAL SYSTEM: PART II – THE PROSECUTION SERVICE. URL: <https://rm.coe.int/1680700a60>

СФЕРА 3. ПРОКУРАТУРА			
Индикатор	Контрольные показатели	Комментарий к оценке	Рекомендации по замеру контрольных показателей
	состязательным и основан на принципах справедливого судопроизводства	<i>Часть вторая – прокуратура</i>²⁴ указала: «52. 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.» Венецианская комиссия в <i>Компиляции Заключений и докладов венецианской комиссии, касающихся прокуроров</i>²⁵ комментирует права прокуроров в дисциплинарном производстве (стр. 81-82): «75. 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. Они имеют право лично ознакомиться с материалами дела или через своих законных представителей и для получения копий, а также может защищать себя в устной или письменной форме, или через их законных представителей. 110. С учетом полномочий дисциплинарных комиссий увольнять [...] прокурора, апелляция в суд была бы необходима, по крайней мере в случаях, когда применяется серьезная мера дисциплинарного взыскания.	Конституции, специальных законов, регулирующих деятельность прокуратуры (правовой анализ). В дополнение можно оценить практику через инструменты мониторинга открытых источников (СМИ). По возможности дополнить данными опросов профессиональных и экспертных групп (эксперты-правоведы, прокуроры).

²⁴ REPORT ON EUROPEAN STANDARDS AS REGARDS THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIAL SYSTEM: PART II – THE PROSECUTION SERVICE. URL: <https://rm.coe.int/1680700a60>

²⁵ 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)

СФЕРА 3. ПРОКУРАТУРА			
Индикатор	Контрольные показатели	Комментарий к оценке	Рекомендации по замеру контрольных показателей
		38. Эта статья предусматривает право прокурора, в отношении которого применяются дисциплинарные санкции, на обжалование в Административный суд.» Заключение № 13 (2018) Консультативного совета европейских прокуроров КСЕП: «Независимость, подотчетность и этика прокуроров»²⁶: «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...».	
Карьера прокурора			
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	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	Данные оцениваются на основе оценки положений Конституции, специальных законов, регулирующих деятельность прокуратуры

²⁶ КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ СОВЕТ ЕВРОПЕЙСКИХ ПРОКУРОРОВ (КСЕП). Заключение № 13 (2018) КСЕП: «Независимость, подотчетность и этика прокуроров». URL: <https://rm.coe.int/ccpe-2018-op13ru/1680a20cba>

СФЕРА 3. ПРОКУРАТУРА			
Индикатор	Контрольные показатели	Комментарий к оценке	Рекомендации по замеру контрольных показателей
принципах объективности, прозрачности и способствуют укреплению независимости института прокуратуры		наличия соответствующих процедур назначения и продвижения по службе. <i>Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование</i> 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 <i>Стандартах профессиональной ответственности и положение об основных обязанностях и правах прокуроров</i>²⁷ указала: «Чтобы	(правовой анализ). В дополнение можно оценить практику через инструменты мониторинга открытых источников (СМИ). По возможности дополнить данными опросов профессиональных и экспертных групп (эксперты-правоведы, прокуроры).

²⁷ 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->

СФЕРА 3. ПРОКУРАТУРА			
Индикатор	Контрольные показатели	Комментарий к оценке	Рекомендации по замеру контрольных показателей
		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 <i>Отчете по европейским стандартам в отношении независимости судебной системы: Часть вторая – прокуратура</i>²⁸ 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 узаконенный Прокурорский совет или совет 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».	

[%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](#)

²⁸ REPORT ON EUROPEAN STANDARDS AS REGARDS THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIAL SYSTEM: PART II – THE PROSECUTION SERVICE. URL: <https://rm.coe.int/1680700a60>

СФЕРА 3. ПРОКУРАТУРА			
Индикатор	Контрольные показатели	Комментарий к оценке	Рекомендации по замеру контрольных показателей
		Государства - участники ОБСЕ указывают, что было бы лучше, если бы при отборе кандидатов на прокурорские должности участвовали бы лица, такие, как представители юридического сообщества (включая прокуроров) и гражданского общества, или независимым органом прокуроров, например, прокурорскими советами. 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 <i>Компиляции Заключений и докладов венецианской комиссии, касающихся прокуроров</i>²⁹ комментирует какие квалификационные требования должны предъявляться к прокурорам: «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 сдачу квалификационного экзамена: «110. Статья 33 предусматривает проверку биографических данных	

²⁹ 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)

СФЕРА 3. ПРОКУРАТУРА			
Индикатор	Контрольные показатели	Комментарий к оценке	Рекомендации по замеру контрольных показателей
		кандидатов в прокуроры, которые сдали квалификационный экзамен и в принципе являются надлежащими.» ³⁰	
	3.2. Прокуроры назначаются на должность на пожизненный или длительный срок без переназначения	Венецианская комиссия в своем документе <i>«Отчет по Европейским стандартам в отношении независимости Судебной системы: Часть вторая – прокуратура»</i>³¹ 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 или, по крайней мере, восприниматься в качестве такового. 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 пожизненный либо длительный срок службы без необходимости переназначения, чтобы прокурор не думал о том, будет ли продлено его назначение или нет.	Данные оцениваются на основе оценки положений Конституции, специальных законов, регулирующих деятельность прокуратуры (правовой анализ). В дополнение можно оценить практику через инструменты мониторинга открытых источников (СМИ). По возможности дополнить данными опросов профессиональных и экспертных групп (эксперты-правоведы, прокуроры).

³⁰ CDL-PI(2022)023 - 54 - CDL-AD(2013)025, Совместное заключение по проекту закона о Государственной прокуратуре Украины, № 110».

³¹ REPORT ON EUROPEAN STANDARDS AS REGARDS THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIAL SYSTEM: PART II – THE PROSECUTION SERVICE. URL: <https://rm.coe.int/1680700a60>

СФЕРА 3. ПРОКУРАТУРА			
Индикатор	Контрольные показатели	Комментарий к оценке	Рекомендации по замеру контрольных показателей
	3.3. Закон предусматривает гарантии против досрочного освобождения от должности	Венецианская комиссия в <i>Компиляции заключений и докладов Венецианской комиссии, касающихся прокуроров</i>³² 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 Заключении³³ 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 Генерального прокурора вместе с зависимостью Генерального прокурора от политических органов, таким образом,	Данные оцениваются на основе оценки положений Конституции, специальных законов, регулирующих деятельность прокуратуры (правовой анализ). В дополнение можно оценить практику через инструменты мониторинга открытых источников (СМИ). По возможности дополнить данными опросов профессиональных и экспертных групп (эксперты-правоведы, прокуроры).

³² 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)

³³ Заключение Венецианской комиссии Совета Европы о проекте Закона Украины «О прокуратуре» № 735 / 2013, пп. 30, 199 (укр.) URL: <https://rm.coe.int/1680097fd>

СФЕРА 3. ПРОКУРАТУРА			
Индикатор	Контрольные показатели	Комментарий к оценке	Рекомендации по замеру контрольных показателей
		<i>препятствует независимости или самостоятельности прокуратуры».</i> 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 Парламента³⁴. 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.	
	3.4. Прокуроры имеют ограниченный иммунитет за свои действия	Венецианская комиссия в своем <i>Отчете по Европейским стандартам в отношении независимости судебной системы: Часть вторая – прокуратура</i>, 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.»	Данные оцениваются на основе оценки положений Конституции, специальных законов, регулирующих деятельность прокуратуры (правовой анализ). В дополнение можно оценить

³⁴ 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-zvinnennya-kerivnytstva/>

СФЕРА 3. ПРОКУРАТУРА			
Индикатор	Контрольные показатели	Комментарий к оценке	Рекомендации по замеру контрольных показателей
		Заключение № 13 (2018) КСЕП:³⁵ «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.»	практику через инструменты мониторинга открытых источников (СМИ). По возможности дополнить данными опросов профессиональных и экспертных групп (эксперты-правоведы, прокуроры).
Финансирование прокуроров			
4. Социальные гарантии обеспечивают независимый статус прокуроров и предотвращают коррупцию	4.1. Прокурорам гарантируется справедливая заработная плата, соразмеряемая с заработной платой судей	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	Данные оцениваются на основе оценки положений Конституции, специальных законов, регулирующих деятельность прокуратуры (правовой анализ). В дополнение можно оценить практику через инструменты мониторинга открытых источников (СМИ). По возможности дополнить данными опросов прокуроров.

³⁵ КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ СОВЕТ ЕВРОПЕЙСКИХ ПРОКУРОРОВ (КСЕП). Заключение № 13 (2018) КСЕП: «Независимость, подотчетность и этика прокуроров». URL: <https://rm.coe.int/ccpe-2018-op13ru/1680a20cba>

СФЕРА 3. ПРОКУРАТУРА			
Индикатор	Контрольные показатели	Комментарий к оценке	Рекомендации по замеру контрольных показателей
		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»³⁶ 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 – прокуратура³⁷, 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»³⁸. Т.е. надлежащий размер заработной платы должен устранить необходимость широких материальных выплат и льгот для прокуроров.	Провести оценку заработных плат судейского корпуса и прокуроров.

³⁶ 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>

³⁷REPORT ON EUROPEAN STANDARDS AS REGARDS THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIAL SYSTEM: PART II – THE PROSECUTION SERVICE. URL: <https://rm.coe.int/1680700a60>

³⁸CDL-AD(2013)025, Совместное заключение по проекту закона о Государственной прокуратуре Украины, параграфы 179 и 180.

СФЕРА 3. ПРОКУРАТУРА			
Индикатор	Контрольные показатели	Комментарий к оценке	Рекомендации по замеру контрольных показателей
	4.2. Заработная плата и другие льготы прокурора постоянны и не зависят от решений вышестоящих прокуроров	Венецианская комиссия в <i>Компиляции заключений и докладов Венецианской комиссии, касающихся прокуроров</i> , ³⁹ 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 или распределение 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.» ⁴⁰	Данные оцениваются на основе оценки положений Конституции, специальных законов, регулирующих деятельность прокуратуры (правовой анализ). В дополнение можно оценить практику через инструменты мониторинга открытых источников (СМИ). По возможности дополнить данными опросов прокуроров.

³⁹ 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)

⁴⁰ CDL-AD (2013)025, Совместное заключение по проекту закона о Государственной прокуратуре Украины, параграфы 179 и 180.