

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ В ПРОЕКТ КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

РОЛЬ ПРОКУРАТУРЫ В ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

2021



АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ В ПРОЕКТ КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

РОЛЬ ПРОКУРАТУРЫ В ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

**Алматы
2021**

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ В ПРОЕКТ КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН. РОЛЬ ПРОКУРАТУРЫ В ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН — Алматы, 2021 — 13 С.



Данная публикация выпущена в рамках проекта «Совместное пространство демократических практик для общественных инициатив: продвижение гражданского участия в принятии решений по развитию демократических политических практик и механизмов» при финансовой поддержке Фонда Сорос-Казахстан. Содержание данной публикации отражает точку зрения авторов и не обязательно совпадает с точкой зрения Фонда. Все материалы используются с социальной целью, не связанной с получением прибыли.

© Центр исследования правовой политики

I. КРАТКИЙ АНАЛИЗ ВЫПОЛНЕНИЯ КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ НА 2010–2020 ГОДЫ

Данный краткий анализ Концепции правовой политики на 2021–2030 годы сфокусирован на вопросах, связанных с работой органов прокуратуры. В частности, обзор отвечает на вопрос, насколько полно и системно были реализованы в национальном законодательстве и практике положения Концепции на 2010–2020 годы, связанные с органами прокуратуры?

Концепция правовой политики на 2010–2020 годы упоминает органы прокуратуры во Введении и разделе 3.1. В частности, во Введении говорится о конституционных изменениях, введенных в мае 2007 года: *«исключен конституционный запрет на возможность ведения прокуратурой следствия»*.

В разделе 3.1 говорится о совершенствовании деятельности прокуратуры, повышении эффективности надзорной деятельности прокуратуры, совершенствовании процессуальных основ, повышении роли и ответственности прокуратуры в досудебном производстве.

*«Адаптации к новым условиям и умению эффективно работать в законодательном поле, где главенствующими являются права человека, потребует в первую очередь **совершенствования деятельности прокуратуры**, которая является ядром правоохранительной системы страны.*

*Необходимо **повышать эффективность** надзорной деятельности прокуратуры как основной ее функции.*

*В дальнейшем **совершенствовании** нуждаются **процессуальные основы** деятельности органов прокуратуры. В рамках этой работы необходимо **повысить роль и ответственность прокурора в досудебном производстве**, в том числе путем расследования органами прокуратуры уголовных дел о преступлениях, представляющих серьезную общественную опасность и сложность, как составной части функции уголовного преследования, осуществляемого прокуратурой.*

*Следует и далее **повышать эффективность координирующей функции органов прокуратуры** по отношению к правоохранительной деятельности, в том числе посредством соответствующей правовой регламентации этой функции».*

В период с 2010 по 2020 год роль прокуратуры была повышена следующим образом.

В июле 2014 года был принят Уголовно-процессуальный кодекс РК (далее — УПК РК), где подробно описаны функции и полномочия органов прокуратуры в ходе досудебного расследования. Прокурор в период следствия наделен широкими полномочиями. В частности, прокурор:

- регистрирует заявление об уголовном правонарушении и передает его в орган уголовного преследования либо принимает в свое производство и осуществляет досудебное расследование;
- передает заявление и имеющиеся материалы об уголовном правонарушении, поступившие от одного органа уголовного преследования, по подследственности и подсудности;
- проверяет соблюдение законности при приеме и регистрации заявлений и сообщений об уголовных правонарушениях;

- вправе участвовать в осмотре места происшествия, а также осуществляет другие действия в рамках своих полномочий, предусмотренных УПК;
- дает письменные указания о производстве тех или иных следственных действий;
- в предусмотренных настоящим Кодексом случаях согласовывает, утверждает действия и (или) решения лица, осуществляющего досудебное расследование;
- в случаях и порядке, установленных УПК, дает письменные указания о приобщении к материалам досудебного расследования результатов негласных следственных действий;
- вносит представление для получения согласия на лишение неприкосновенности и привлечение к уголовной ответственности лиц, обладающих иммунитетом и привилегиями от уголовного преследования;
- получает для проверки от органов уголовного преследования уголовные дела, документы, материалы, в том числе результаты оперативно-розыскных, контрразведывательных мероприятий и негласных следственных действий, направляет уголовные дела, по которым прерваны сроки, для производства дальнейшего расследования;
- прекращает незаконные негласные следственные действия;
- отменяет незаконные постановления следователя, дознавателя, органа дознания, а также постановления и указания начальников следственного отдела и органа дознания, нижестоящего прокурора;
- возвращает уголовное дело для производства дополнительного расследования либо прекращает досудебное расследование в полном объеме или в отношении конкретных лиц;
- изымает дела у органа, осуществляющего досудебное расследование, и передает другому органу досудебного расследования в соответствии с установленной УПК подследственностью;
- в исключительных случаях, связанных с необходимостью обеспечения объективности и достаточности расследования, по письменному ходатайству органа уголовного преследования либо участника уголовного процесса передает дела от одного органа другому либо принимает в свое производство и расследует их независимо от установленной настоящим Кодексом подследственности;
- вправе осуществлять досудебное расследование по делам о пытках, уголовных правонарушениях, предусмотренных главой 17 УК;
- Генеральный прокурор вправе в исключительных случаях по собственной инициативе поручить производство досудебного расследования прокурору независимо от установленной настоящим Кодексом подследственности;
- в случаях и порядке, установленных УПК, продлевает сроки досудебного расследования, а также в случаях, предусмотренных частями седьмой и восьмой статьи 192 УПК, устанавливает срок расследования;
- при рассмотрении вопросов, отнесенных УПК к компетенции следственного судьи, участвует в судебных заседаниях;
- проверяет соблюдение установленного законодательством порядка и условий содержания находящихся под стражей лиц;

- утверждает обвинительный акт, протокол об уголовном проступке, постановление о применении приказного производства, предаёт обвиняемого суду и направляет уголовное дело в суд для рассмотрения по существу;
- утверждает постановление лица, осуществляющего досудебное расследование, о прекращении уголовного дела либо уголовного преследования в полном объеме или в части;
- по постановлению суда организывает проведение следственных действий, результаты которых суд приобщает к материалам дела по ходатайству прокурора;
- иницирует и заключает процессуальное соглашение;
- осуществляет иные полномочия, предусмотренные УПК¹.

Кроме того, в июне 2017 года был принят Закон РК «О прокуратуре», где описывается роль прокуратуры в надзоре за соблюдением законности ОРД и негласных следственных действий.

Таким образом, на законодательном уровне прокуратуре переданы полномочия для полного контроля, координации и осуществления непосредственно прокурором досудебного расследования.

Вместе с тем законодательство о прокуратуре весьма лаконично относительно ответственности органов прокуратуры, о которой говорится в концепции. В частности, Закон «О прокуратуре» очень кратко касается вопроса ответственности органов прокуратуры. Например, ст. 46 п. 1 закона гласит: «Сотрудники прокуратуры при осуществлении своей деятельности несут ответственность, установленную законом». При этом закон никаким образом не описывает порядок такой ответственности. Даже не дает ссылку на нормы законодательных актов, предусматривающих такую ответственность.

II. КРИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР ПРОЕКТА КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ ДО 2030 ГОДА²

Данный критический обзор проекта Концепции правовой политики до 2030 года сфокусирован на вопросах, связанных с работой органов прокуратуры. В частности, обзор отвечает на два основных вопроса:

- Какие существуют основные проблемные вопросы в отрасли прокуратуры и предлагает ли их оптимальное решение проект новой Концепции до 2030 года?
- Какие могут быть предложены решения с учетом международных стандартов и лучших практик для развития органов прокуратуры?

¹ УПК РК, ст. 193.

² Текст проекта Концепции правовой политики на 2021–2030 годы доступен по ссылке <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=7553105>.

Основные проблемные вопросы в отрасли прокуратуры

В 2018 году было проведено исследование проблем функциональной независимости органов прокуратуры в шести странах Восточного партнерства ОБСЕ, которые включают Армению, Азербайджан, Беларусь, Грузию, Молдову и Украину. Нам представляется, что проблемы, которые были обнаружены в ряде этих стран, являются актуальными также и для органов прокуратуры Республики Казахстан.

В частности, в Отчете³ были выявлены следующие проблемы, касающиеся функциональной независимости⁴ в органах прокуратуры этих стран.

- Функциональная независимость в органах прокуратуры развита слабо и представляет собой серьезную проблему для развития систем уголовного правосудия;
- хотя как в международном, так и в национальном законодательстве о прокуратуре этих стран заявлены различные гарантии независимости прокуроров, на практике многие из этих гарантий не выполняются или игнорируются;
- на практике распространено обсуждение с вышестоящим прокурором ключевых процедурных решений, где получение неофициального «одобрения» от руководства часто считается необходимым условием для продолжения работы;
- распространена практика издания вышестоящими прокурорами устных (без документации в письменном виде) указаний и инструкций нижестоящим прокурорам;
- распределение дел в органах прокуратуры осуществляется вышестоящими прокурорами на основании их дискреционных полномочий. При этом прокуроры не обладают достаточной подготовкой по вопросам осуществления дискреционных полномочий;
- главы органов прокуратуры оказывают сильное влияние на всю вертикаль подчинения, в том числе и неформальное влияние, что является наследием предыдущей системы в Советском Союзе;
- все прокуроры, как правило, зависят от главы прокуратуры в вопросах их карьерного роста, заработной платы и вознаграждений, оценки деятельности и наказаний;
- даже в тех случаях, когда органы самоуправления отвечают за подбор и назначение вышестоящих прокуроров, на практике главы систем прокуратуры по-прежнему оказывают значительное влияние на этот процесс;
- вышестоящее руководство играет главную роль в принятии решений касательно оценки деятельности нижестоящих прокуроров, их вознаграждения и продвижения;
- иерархические системы уголовного правосудия становятся уязвимыми для влияния извне (например, политических лидеров) по всей вертикали власти, особенно в силу возможности неформального, непрозрачного и неподотчетного влияния на нижестоящих прокуроров и их решения по отдельным делам⁵.

³ Русскоязычная версия Отчета по оценке потребностей: Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках (далее Отчет) доступна по данной ссылке <https://www.osce.org/files/f/ documents/3/5/447865.pdf>.

⁴ Функциональную независимость прокуроров можно определить как их способность принимать ключевые процессуальные решения, в том числе в отношении возбуждения уголовного преследования, отклонения дела и обжалования дела в вышестоящем суде на основе законодательства, доказательств и личного убеждения, без предварительного одобрения их руководством.

⁵ Отчет, ссылка 3 выше, §§ 19–25.

Исследование также выявило ряд факторов, объясняющих значительное влияние старших прокуроров, включая глав службы прокуратуры, на нижестоящих прокуроров:

- (1) устоявшаяся иерархическая традиция в органах прокуратуры, где прокуроры в подчинении редко принимают важные решения без неофициальных консультаций и указаний от своего начальства;
- (2) оценка деятельности прокуроров связана с уровнем раскрываемости и обвинительных приговоров без учета значимых качественных показателей;
- (3) недостаток опыта, подготовки и уверенности среди нижестоящих прокуроров;
- (4) объем заработной платы зависит от недостаточно прозрачных решений руководителей органов прокуратуры;
- (5) отсутствие органов самоуправления прокуратуры или их недостаточная независимость;
- (6) механизмы отбора, назначения, продвижения по службе, оценки деятельности и наказания прокуроров непрозрачны, необъективны и не основаны на заслугах.

Предлагаемый проект Концепции правовой политики до 2030 года ничего не говорит о вопросах укрепления функциональной независимости прокуроров на местах. На наш взгляд, это серьезное упущение авторов проекта Концепции. Вместо этого проект Концепции говорит о применении залога с согласия прокурора. Данный вопрос, на наш взгляд, не должен входить в компетенцию органов прокуратуры и должен решаться исключительно судом в качестве одной из альтернативных мер пресечения наряду с домашним арестом и содержанием под стражей, как того требует действующий УПК РК.

Кроме того, проект содержит следующее предложение:

«Надзор прокуратуры будет переориентирован на эффективное решение проблем, с которыми обращаются граждане и бизнес, с четкой правовой регламентацией полномочий прокурора и инструментов по эффективной защите прав неограниченного круга лиц, общества и государства.»

Деятельность прокуратуры будет направлена на упреждающий надзор для своевременного реагирования на любые проявления нарушений законности с расширением ее присутствия в социально-экономической сфере. Безусловно, это позволит устранить ряд предпосылок для жалоб со стороны населения, снимет напряженность и конфликтность в обществе»⁶.

Данное предложение вызывает у нас огромную озабоченность. Формулировка данного предложения является весьма неоднозначной. Что означает «проблем, с которыми обращаются граждане и бизнес», «неограниченный круг лиц, общества и государства», «любые проявления нарушений законности», «расширение ее присутствия в социально-экономической сфере». Складывается впечатление, что авторы проекта Концепции предлагают наделить органы прокуратуры абсолютно безграничной компетенцией регулировать гражданские отношения между представителями бизнеса. Нам непонятно, на каком основании и с какой целью авторы проекта собираются вводить представителей прокуратуры в эти правовые отношения.

На наш взгляд, введение прокуроров в эти отношения только повысит возможности для злоупотребления властью, коррумпированность правоохранительных органов и никаким образом не «снимет напряженность и конфликтность в обществе», как утверждают авторы проекта Концепции. Гражданские споры и другие правоотношения регулируются гражданским

⁶ Раздел 5 проекта Концепции правовой политики на 2021–2030 годы.

правом и входят в компетенцию гражданских судов Республики Казахстан. В этой связи предлагается полностью исключить данное предложение по расширению надзорных функций прокуроров и сфокусировать внимание на укреплении функциональной независимости сотрудников прокуратуры в уголовном процессе.

Предлагаемые решения для развития органов прокуратуры

Международный опыт в области регулирования работы органов прокуратуры предлагает следующие решения для укрепления функциональной независимости органов прокуратуры.

Во-первых, органы прокуратуры многих стран предоставляют нижестоящим прокурорам более широкие дискреционные полномочия. Одна из основных проблем функциональной независимости нижестоящих прокуроров во многих странах — недостаточные дискреционные полномочия для самостоятельного принятия решений без получения одобрения вышестоящего руководства или нежелание руководства уважать функциональную независимость нижестоящих прокуроров. Страны, заинтересованные в наделении нижестоящих прокуроров большей функциональной независимостью, могут рассмотреть модель, используемую в некоторых юрисдикциях англосаксонского права. Например, в Англии, Канаде, Ирландии и Соединенных Штатах нижестоящие прокуроры обладают высокой степенью профессиональной функциональной независимости. В то же время границы их усмотрения не безграничны. Для обеспечения единообразия и беспристрастности принимаемых решений существуют письменные руководства.

Например, прокуроры Англии при принятии решения об уголовном преследовании должны проверить и оценить дело на соответствие общественным интересам, а также насколько это целесообразно с доказательной стороны. В соответствии с Кодексом прокуроров королевской уголовной прокуратуры доказательная стадия проверки гласит, что «прокурор должен убедиться в наличии достаточных доказательств, дающих реалистичные основания для осуждения каждого из подозреваемых по каждому из предъявленных обвинений. Он должен предусмотреть, каким будет изложение дела защитой и как это повлияет на вероятность обвинительного приговора. Если дело не смогло успешно пройти доказательную стадию проверок, оно не может идти дальше в работу, независимо от того, насколько серьезным или важным оно может быть». Если прокурор убежден в том, что имеются достаточные доказательства для поддержки обвинения, он должен продолжить уголовное преследование, за исключением случаев, когда это противоречит общественным интересам. При такой проверке прокурор должен учитывать все условия, перечисленные в Кодексе. Эти условия наряду с другими, изложенными в нормативных документах и политике прокуратуры, позволяют прокурорам оценить дело на соответствие общественным интересам. В перечень условий в Кодексе входят следующие вопросы: (а) Насколько серьезным является преступление? (б) Насколько подозреваемый виновен в преступлении? (в) Каковы обстоятельства и вред, причиненный потерпевшей стороне? (г) На момент совершения преступления подозреваемый был младше 18 лет? (д) Какое влияние оказало сообщество? (е) Привлечение к ответственности является соразмерной реакцией? (ж) Источники информации требуют защиты? Аналогичные правила и стандарты встречаются в других юрисдикциях англосаксонского права⁷.

Во-вторых, многие страны в последние годы наряду с судебными советами ввели органы самоуправления в прокуратуре — прокурорские советы, которые наделены широкими полномочиями. Некоторые страны бывшего СССР создали различные органы самоуправления, в том числе прокурорские советы, среди этих стран: Грузия, Молдова и Украина. Другие государства — участники ОБСЕ, такие как Хорватия и Сербия, также приняли модель отдельных Советов прокуроров. В некоторых юрисдикциях существуют совместные советы судей

⁷ Отчет, ссылка 3 выше, §§ 105–107.

и прокуроров. Основная причина существования двух моделей заключается в том, что в некоторых государствах-участниках прокуроры считаются юристами, не имеющими отношения к судебной системе, в то время как в других странах судьи и прокуроры являются представителями одной профессии магистрата. Обе модели следует рассматривать как действенные варианты для укрепления независимости прокуроров. Советы прокуроров и магистратов могут выполнять различные функции и задачи, включая назначение прокуроров, рассмотрение апелляций результатов оценок деятельности прокуроров, слушание и принятие решения по дисциплинарным производствам, утверждение перемещения прокуроров и т.д.

Одним из примеров самостоятельных прокурорских советов является Совет государственного прокурора Хорватии (*Državnoodvjetničko vijeće*), который состоит из 11 членов: семь прокуроров, два профессора права и два члена парламента Хорватии. Прокуроры представляют муниципальные, окружные и Генеральную прокуратуру. Члены Совета из числа прокуроров избираются всеми прокурорами и заместителями прокуроров на прямых выборах. Члены Совета, профессора юридических наук в университетах, избираются на основе предложений советов факультетов всеми профессорами юридических факультетов со всей страны⁸.

В-третьих, изменение системы оценки работы сотрудников органов прокуратуры. Использование исключительно или преимущественно количественных показателей для оценки деятельности прокуроров не соответствует позиции Консультативного совета европейских прокуроров (КСЕП). В своем заключении КСЕП указал, что «количественные показатели (такие как количество дел, продолжительность судебного разбирательства) не должны быть единственными критериями для оценки эффективности деятельности как органа в целом, так и прокуроров в отдельности. [...] «Качество» правосудия не следует понимать как всего лишь синоним «производительности» судебной системы»⁹. Венецианская комиссия придерживается аналогичной позиции: «Некоторые из предложенных подкритериев, в частности количественные, [...] нуждаются в тщательном рассмотрении, чтобы гарантировать, что измерение объема работы не ограничивается простым подсчетом количества дел без учета их серьезности и сложности. Количество обвинительных приговоров ни при каких условиях не должно быть критерием. Ни один прокурор не должен быть лично заинтересован в достижении осуждения подсудимого. [...] Аналогичным образом, показатель успешных апелляций также не должен быть критерием»¹⁰.

В некоторых странах СНГ уже внедрены системы оценки, которые ориентированы как на качественные, так и на количественные показатели. Например, Высший совет прокуроров Молдовы недавно разработал новую систему оценки¹¹. Согласно этой системе, прокуроры оцениваются Советом по оценке деятельности прокуроров, состоящим из семи членов. Очередная оценка проводится каждые четыре года.

Оценка квалификации прокуроров в Молдове состоит из четырех этапов: (а) самостоятельная оценка прокурорами; (б) оценка прокурора членом — докладчиком Совета; (в) собеседование перед оценкой Советом и (г) оценка прокурора Советом. Данная оценка основывается на следующих критериях: (а) качество работы прокурора в целом; (б) работа прокурора на стадии уголовного преследования; (в) работа прокурора на стадии судебного разбирательства по уголовным делам; (г) готовность и своевременность прокурора в выполнении его

⁸ Там же, §§ 110–111.

⁹ КСЕП, Заключение № 11 (2016) Консультативного совета европейских прокуроров «О качестве и эффективности работы прокуроров, в том числе в борьбе с терроризмом и серьезной и организованной преступностью», Страсбург, 8 ноября 2016 года, пункт 38.

¹⁰ Венецианская комиссия, Промежуточное заключение по законопроекту о государственной прокуратуре Черногории, Страсбург, 15 декабря 2014 года, пункты 86–88.

¹¹ Положение об организации и функционировании Совета по оценке деятельности прокуроров и методике оценки деятельности прокуроров, утвержденное Решением Высшего совета прокуроров № 12–256/16 от 22 декабря 2016 года.

профессиональных обязанностей; (д) соблюдение институциональных правил прокуратуры; (е) навыки интеграции и общения; (ж) репутация и честность¹².

В-четвертых, введение более конкретных дисциплинарных правонарушений. В некоторых странах перечень конкретных дисциплинарных правонарушений является слишком обрывочным и общим. В некоторых странах специалисты подразделяют прокурорские проступки на несколько типов. Например, американские ученые выделяют 13 различных категорий неправомерного поведения: злоупотребление функцией обвинения, неразглашение доказательств, неправомерное использование средств массовой информации, неправомерное поведение при переговорах о заключении сделки о признании вины, необоснованная задержка при выполнении обязанностей, злоупотребление прокурорскими полномочиями при отборе присяжных, неправомерное поведение при представлении доказательств, неправомерное поведение при судебной экспертизе, неправомерное поведение при вынесении приговора, неправомерное поведение в работе с большим жюри присяжных, злоупотребление судебным процессом, нарушение процессуальных норм в течение судебного процесса, обвинительный вердикт и повторное привлечение к уголовной ответственности по вине стороны обвинения¹³.

В-пятых, расширение и уточнение списка дисциплинарных взысканий. В некоторых странах в национальном законодательстве о прокуратуре предусмотрен ограниченный диапазон дисциплинарных взысканий, что не всегда позволяет применить в отношении прокурора эффективную и справедливую дисциплинарную меру. Законодательные акты некоторых стран содержат более подробный перечень мер взыскания. Например, Закон о статусе французских магистратов предусматривает восемь различных мер взыскания: (1) выговор с занесением в личное дело прокурора; (2) перевод в другое место; (3) лишение функций; (4) понижение в звании; (5) временное отстранение от должности на срок не более одного года с полным или частичным удержанием заработной платы; (6) понижение в должности; (7) обязательный выход на пенсию и (8) отстранение от должности с правом или без права на пенсию¹⁴. Подобный список дисциплинарных взысканий также существует в Швейцарии: (1) предупреждение; (2) выговор; (3) штраф; (4) сокращение заработной платы; (5) временное отстранение от должности; (6) понижение в звании и (7) увольнение с должности¹⁵.

III. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ДЛЯ ВКЛЮЧЕНИЯ В ПРОЕКТ КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ ДО 2030 ГОДА

1. Международные¹⁶ и региональные стандарты¹⁷ рекомендуют государствам обеспечить достаточные гарантии прокурорам, в некоторых случаях сопоставимые с теми, которые

¹² Там же, п. 7.1.

¹³ См, например, Беннетт Л. Гершман, Прокурорские проступки, 2-е изд. Thomson Reuters (2018) и Джозеф Ф. Лоулесс, Прокурорские проступки: закон, процедура, формы, 4-е изд., LexisNexis (2008). [на англ: Bennett L. Gershman, Prosecutorial Misconduct, 2nd ed. Thomson Reuters (2018) and Joseph F. Lawless, Prosecutorial Misconduct: Law, Procedure, Forms, 4th ed., LexisNexis (2008)].

¹⁴ Глэдис Жильерон, «Прокуроры в Соединенных Штатах и Европе: сравнительный анализ с акцентом на Швейцарии, Франции и Германии», издательство Springer (2014), стр. 310–311. [на англ: Gwladys Gillieron, Public Prosecutors in the United States and Europe: A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France, and Germany, Springer (2014)].

¹⁵ Там же, стр. 256.

¹⁶ «Стандарты профессиональной ответственности и положение об основных обязанностях и правах прокуроров», Международная ассоциация прокуроров, 23 апреля 1999 года, https://www.iap-association.org/getattachment/5f278b49-dd58-49ee-97d0-3d2d51a1af37/IAP_Standards.aspx.

¹⁷ Рекомендация Rec(2000)19 Комитета министров Совета Европы «Роль прокуратуры в системе уголовного правосудия», 6 октября 2000 года, <https://rm.coe.int/16804be55a>.

предоставляются судьям¹⁸, чтобы прокуроры были независимы при принятии решений. Необходимо укреплять институциональную и функциональную независимость органов прокуратуры от исполнительной и законодательной ветвей власти. Кроме того, прокуратура должна быть строго отделена от судебной власти, а сотрудники прокуратуры должны уважать независимость и беспристрастность судей.

2. Необходимо обеспечить, чтобы главы прокуратур в первую очередь выполняли управленческие функции, при этом могли выступать в качестве старших прокуроров (работая по более серьезным делам). Как правило, руководящие прокуроры не должны вмешиваться в расследование и уголовное преследование по уголовным делам, которые были назначены нижестоящим прокурорам. Старшие прокуроры могут принимать активное участие по производству особо важных дел, в частности тех, где затрагиваются вопросы правовых принципов. Такие дела должны определяться заранее. Закон также может позволять задействовать команды прокуроров при производстве важных дел, при этом руководитель команды должен иметь решающий голос в принятии решений (хотя и не без учета мнения остальных прокуроров).
3. В тех случаях, где закон прямо разрешает руководителям органов прокуратуры вмешиваться в расследование и/или уголовное преследование по отдельным делам, которые находятся в ведении нижестоящих прокуроров, при отмене их решений, вышестоящие прокуроры должны быть обязаны предоставлять письменное мотивированное решение.
4. Важно обеспечить ведение органами прокуратуры подробных записей о периодических обязательных совещаниях, в ходе которых нижестоящие прокуроры докладывают главам прокуратур о том, как продвигается расследование или уголовное преследование по делам в их ведении, а также получают указания касательно дальнейшего производства. Необходимо требовать, чтобы все указания, получаемые нижестоящими прокурорами от руководителей органов прокуратуры, предоставлялись им в письменной форме и фиксировались в протоколах официальных совещаний. При предоставлении таких указаний старшие прокуроры должны уважать функциональную независимость подчиненных в принятии процессуальных решений. Не должны даваться устные или письменные указания в отношении окончательного результата дела, например, касательно решения передавать дело в суд или отклонить его. Указания могут быть даны только для исправления процессуальных пробелов, решений, которые не соответствуют нормам законодательства или доступным доказательствам, также они могут затрагивать факты нарушения прав человека и проведение дополнительных следственных действий.
5. Необходимо обеспечить, чтобы обычно при расследовании уголовных дел (возбуждении уголовного дела, выдвижении обвинений, прекращении дела, утверждении обвинительного заключения и направлении дела в суд) все основные решения принимались прокурорами самостоятельно без официального или неофициального одобрения руководителем прокуратуры. Особо необходимо обеспечить независимость прокуроров при ведении дел с участием влиятельных лиц (бизнесменов или политиков) и в тех ситуациях, когда государственные органы были замечены в неправомерных действиях, таких как пытки, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или коррупционные деяния. Необходимо четко регламентировать все критерии и исключения из общей практики, требующие одобрения вышестоящего прокурора.
6. Важно разработать и внедрить объективный и беспристрастный механизм распределения дел, при котором каждое новое дело назначается прокурору случайным образом

¹⁸ Заключение № 13 Консультативного совета европейских прокуроров (КСЕП) для представления Комитету министров Совета Европы «О независимости, подотчетности и этике прокуроров», Страсбург, 23 ноября 2018 года.

с учетом его специализации, количества дел под его ведением, рабочей нагрузки и опыта. Органы прокуратуры должны поощрять специализацию прокуроров.

7. Необходимо ввести или улучшить имеющиеся нормативные акты Генеральной прокуратуры в отношении функциональной независимости и автономии прокуроров. Эти нормативные акты должны четко разъяснить отношения между нижестоящими прокурорами, их руководством и главами органов прокуратуры по многим вопросам, включая и то, кто отвечает за следствие или преследование.
8. С целью соблюдения внутренней политики в отношении функциональной независимости требуется предусмотреть в законодательстве четкое определение подотчетности, установленной для сотрудников прокуратуры всех уровней, включая соответствующие дисциплинарные меры. При этом важно обеспечить, чтобы решения, принятые прокурором добросовестно, не могли стать основанием для привлечения его к дисциплинарной ответственности при отсутствии в его действиях признаков грубой халатности. В целом дисциплинарная ответственность должна возникать только в случаях ненадлежащего поведения, а не по причине неудовлетворительной работы прокурора, что выясняется в рамках оценки деятельности сотрудника.
9. Необходимо разработать и внедрить систему оценки деятельности прокуроров без привязки к показателям раскрываемости и оправдательных приговоров. 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). При рассмотрении возможности повышения на административную должность также необходимо учесть и оценивать лидерские навыки.
10. Прокуратурам следует периодически, например, раз в четыре года, проводить оценку деятельности сотрудников коллегией, состоящей из прокуроров того же самого и других органов прокуратуры. Руководитель прокуратуры и непосредственный вышестоящий прокурор не должны иметь единоличный решающий голос при оценке деятельности нижестоящих прокуроров. Необходимо обеспечить доступность результатов оценки для прокуроров. Он должен иметь право направить свои замечания касательно результатов оценки, а также при необходимости оспаривать их в судебном порядке.
11. Требуется гарантировать, чтобы прокуроры, по чьим делам были вынесены оправдательные приговоры, не были подвергнуты дисциплинарному расследованию и/или разбирательству, за исключением случаев, когда есть основания подозревать ненадлежащее поведение, такое как коррупционное деяние. Премирование прокуроров не должно зависеть от показателя раскрываемости и оправдательных приговоров.
12. Необходимо создать органы самоуправления прокуроров (прокурорских советов и/или квалификационных и дисциплинарных комиссий). Основные функции таких органов должны включать, помимо прочего, прозрачный процесс отбора кандидатов для работы в прокуратуре, повышение в должности прокуроров и рассмотрение дисциплинарных вопросов в отношении прокуроров.
13. В составе органов самоуправления должны присутствовать избираемые прокуроры, а также представители других кругов, в том числе гражданского общества. Следует избегать политических назначений. Им необходимо обеспечить независимость органов самоуправления от Генеральной прокуратуры как в структурном, так и в финансовом плане.

- 14.** Прокуратурам необходимо 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.
- 15.** На законодательном уровне следует ввести прогрессивный и подробный перечень дисциплинарных мер, которые могут применяться в отношении прокуроров, совершивших служебный проступок. Прогрессивный перечень должен включать более развернутый список дисциплинарных правонарушений.
- 16.** Необходимо прекратить практику возбуждения прокурорами уголовных дел в отношении судей, которые предположительно вынесли незаконные решения или решения, с которыми прокурор не согласен. Прокуроры должны оспаривать решения и постановления, считающиеся незаконными, главным образом путем подачи апелляций. Прокуроры должны возбуждать уголовное расследование в отношении судей только в случаях злого умысла или преднамеренного злоупотребления властью.
- 17.** Необходимо исключить из Уголовного кодекса ст. 418 «Вынесение заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта».

Июнь 2021 года