

**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
К проекту Закона о Прокуратуре**

1. Условия, определяющие разработку проекта, преследуемые цели (целесообразность).

25 ноября 2011, Парламент Республики Молдова, Законом пг. 231, утвердил *Стратегию реформы сектора юстиции на 2011–2016 годы*, общая цель которой заключается в создании доступного, эффективного, независимого, прозрачного, профессионального и ответственного перед обществом, сектора юстиции, что соответствует европейским стандартам, который обеспечит верховенство закона и соблюдение прав человека и будет содействовать обеспечению уверенности общества в судебной системе. Достижение этой цели невозможно без выполнения задач предусмотренных в стратегическом направлении пункта 2.2, II-го Пилона, Стратегии „Повышение профессионализма и независимости Прокуратуры”.

Другими программными документами, посредством которых Республика Молдова взяла на себя обязательство реформы данного учреждения, являются:

- *Финансовое соглашение между Правительством Республики Молдова и Европейским Союзом о Программе поддержки реформы системы правосудия, подписанного в Брюсселе 14 июня 2013года*, утвержденное Постановлением Правительства пг. 669 от 2 сентября 2013 года.

- *Соглашение об Ассоциации между Европейским Союзом и Европейским сообществом по Атомной Энергии и их государствами-членами, с одной стороны, и Республикой Молдова с другой стороны*, ратифицированное Законом пг. 112 от 2 июля 2014 года.

Принятием Стратегии было признано существование ряда проблем, которые влияют на деятельность системы органов Прокуратуры. Изучение проблем и их решения, были идентифицированы в Концепции о реформе Прокуратуры, утвержденной Законом пг. 122 от 3 июля 2013 года.

Вышеуказанные программные документы установили и предлагают выполнение некоторых действий, **целью которых является** – создание функциональной, независимой, самостоятельной и прозрачной Прокуратуры – как неотъемлемый элемент справедливой и эффективной системы правосудия.

В виду выполнения намеченной цели, учитывая положения Концепции о реформе Прокуратуры, был разработан проект Закона о Прокуратуре. Проект разработан Рабочей Группой по разработке законопроектов относительно деятельности системы органов Прокуратуры, которая была создана совместным Приказом министра юстиции и Генерального Прокурора пг. 307/46 от 11 июля 2013 года. В состав Рабочей Группы входят представители Генеральной Прокуратуры, Министерства Юстиции, гражданского общества и партнеров по развитию Республики Молдова (Делегации ЕС в Республике Молдова, Офиса Европейского Совета в Республике Молдова, Миссии Организации по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в Молдове, Норвежской Миссии Экспертов по Продвижению Верховенства Закона в Молдове- NORLAM).

Для выполнения выше указанной цели, разработанный законопроект имеет следующие цели:

I. Установление европейских стандартов в организации и деятельности Прокуратуры:

- определить место и роль Прокуратуры и ее взаимодействие с исполнительной, законодательной, судебной властью;
- сосредоточение полномочий Прокуратуры в рамках системы уголовного правосудия;
- оптимизация структуры Прокуратуры, исходя из сфер действия и ее полномочий;
- продвижение специализации в Прокуратуре;
- повышение прозрачности деятельности Прокуратура;

II. Укрепление статуса Прокурора:

- обеспечение высокого уровня профессиональной компетентности и целостности;
- уточнение полномочий прокурора при исполнении компетенций Прокуратуры в рамках

отношений между ней и субъектами уголовного судопроизводства;

- обеспечение независимости в принятии решений прокурора при исполнении своих полномочий

III. Пересмотр управления ресурсами Прокуратуры:

- предоставление адекватных организационных, финансовых, материальных и человеческих ресурсов Прокуратуре;

- укрепление роли органов самоуправления Прокуратуры при администрировании ресурсов Прокуратуры.

Проект Закона о Прокуратуре был одобрен Европейской Комиссией для Демократии, Законом (Венецианская Комиссия), выдвинутые ею замечания (принятый на пленарном заседании от 20-21 марта 2015 года) были учтены при доработке проекта.

2. Основные элементы проекта и вынесенные вопросы для обсуждения

Проект Закона о Прокуратуре, о котором отмечено выше, предназначен для привнесения нового подхода к организации и функционированию Прокуратуры в совокупности со всем исходящим – структура, управление, статус прокурора, роль органов самоуправления.

Учитывая, что настоящий проект регулирует в формате закона, выявленные решения и одобренные Законодательной властью вместе с утверждением Концепции о реформе Прокуратуры, очень детальный его обзор в содержании настоящей пояснительной записки. Таким образом, ниже представлена информация только по новаторским регулирующим моментам.

Одним из прочих рассмотренных новаторским образом вопросов, является вопрос о **полномочиях Прокуратуры**. Согласно проекту, были исключены полномочия Прокуратуры в не-уголовной области. Соответственно, областью фундаментального полномочия являются уголовные дела (исполнение и сопровождение уголовного преследования и поддержка обвинения в суде), сохраняя полномочия контроля регистрации только в части относящейся к контролю проведения специальной деятельности расследования, а также и контроль регистрации жалоб органов. Этот контроль сохранится до установления электронного Регистра жалоб - R1.

Полномочия по процедурам гражданского судопроизводства, Прокуратура сохраняет только в случаях исходящих из уголовных дел.

Новшеством является - **изменение роли Генеральной Прокуратуры**. Согласно проекту предложено, чтобы она оставалась преимущественно административным учреждением, но которое сможет быть вовлечено в производство определенных уголовных дел, но только в ситуациях особой важности.

Одновременно с пересмотром места и роли Генеральной Прокуратуры, вменяется **пересмотр статуса специализированных прокуратур**. Таким образом, дополнительно Антикоррупционной Прокуратуре, законом, создается новая прокуратура – Прокуратура по Особым Дела. Данная прокуратура будет преемником нынешних полномочий Генеральной Прокуратуры по решению некоторых категорий дел, как то - преступления совершенные криминальной организацией, террористические преступления, пытки.

Дополнительно, проект содержит положения направленные на укрепление специализированных прокуратур, предложенные к реализации посредством регулирования проведения откомандирования в рамках этих прокуратур, розыскных офицеров, следователей или других специалистов по упорядочению исполнения уголовного преследования этими прокуратурами и для обеспечения оперативности и конфиденциальности при исполнении соответствующих дел.

Другой специализированной прокуратурой, является Антикоррупционная Прокуратура, которая на данный момент существует в структуре Прокуратуры. Проект призван установить точно ее полномочия и укрепить ее роль посредством точного регулирования, что некоторые дела будут переданы исключительно в ее полномочие для

непосредственного исполнения и уголовного преследования по этим делам, а для других, уголовное преследование будет только управляться ею.

Специализированные прокуратуры будут в непосредственной субординации Генерального Прокурора, а их создание будет возможно только на основании закона.

Проект привносит более точное регулирование **иерархии прокуроров**, разграничивая ясно административную иерархию, от иерархии процессуальной. В части относящейся к процессуальной иерархии, проект очень точно регулирует, какой прокурор иерархически является вышестоящим, для которого и устанавливает точно существование одной единственной степени процессуального превосходства прокуроров.

Для обеспечения качества и целостности прокуроров, проект устанавливает **новые механизмы отбора, карьеры и оценки прокуроров**. Учреждаются ясные условия допуска в профессию, исчерпывающие основания для освобождения от должности прокурора. Также предусматривается механизм, который рассматривается как более объективный, оценки прокуроров. Проект достаточно детально регулирует процедуру проведения конкурсов и предоставляет больше прозрачности.

В части, относящейся к **назначению на должность Генерального Прокурора** – механизм является абсолютно новым и для его выполнения необходима модификация конституционных положений. Таким образом, проект предлагает назначение Прокурора Президентом страны по предложению Высшего Совета Прокуроров. Кандидатура будет избираться путем публичного конкурса, в котором могут участвовать прокуроры и другие лица, которые соответствуют формальным/правовым критериями назначения. Президент страны может мотивированно отклонить кандидатуру, в течение 30 дней. Повторное выдвижение той же кандидатуры (при голосовании 2/3 членов Высшего Совета Прокуроров) обязывает Президента издать, в течение 30 дней, декрет о назначении на должность.

Учреждение Высшего Совета Прокуратуры, как органа по отбору кандидата на должность Генерального Прокурора, стремится максимально снизить политическое влияние на процедуру отбора, поскольку принято считать, что он является органом, над которым политическое давлением является минимальным.

Исчерпывающие критерии отбора кандидата на должность Генерального Прокурора, будут отдельно регулироваться законом.

В соответствии с рекомендациями Венецианской Комиссии, „Генеральный Прокурор должен быть назначен на постоянной основе или на относительно длительный срок, без возможности повторного назначения по истечению мандата. Период мандата не должен совпадать с мандатом Парламента. Это обеспечит большую стабильность прокурору и даст ему независимость от политических перемен” (Отчет Венецианской Комиссии по европейским стандартам относительно независимости судебной системы, декабрь 2010, вторая часть, CDL-AD(2010)040, пункт 37). В контексте этих замечаний Комиссии, проект предлагает назначение Генерального Прокурора мандатом на 7 лет, без права повторного назначения. Это изменение требует отдельного регулирования, в заключительных и переходных положениях проекта, что мандат действующего Генерального Прокурора на момент вступления в силу новых положений, продолжает быть действительным до истечения срока, на который он был назначен, то есть 5 лет, в соответствии с законом на основании которого он был назначен, с возможностью повторного назначения (для соблюдения неиспользования обратной силы закона) на основании положений закона.

Для обеспечения гарантий должности Генерального Прокурора, проект отдельно определяет основания для прекращения мандата Генерального Прокурора, или его освобождения от должности (на основании простого заявления или желания) не сможет быть выполнено.

Проект также, предлагает новые положения о назначении заместителей Генерального

Прокурора. Таким образом, учитывая, что назначение заместителей Генерального Прокурора содействует обеспечению независимости и эффективности органов Прокуратуры, заместители Генерального Прокурора назначаются по предложению Генерального Прокурора, из рядов действующих прокурора, с согласием Высшего Совета Прокуроров, приказом Генерального Прокурора. Мандат заместителей прекращается с момента назначения заместителей нового Генерального Прокурора. Нет запрета на повторное назначение заместителей Генерального Прокурора на должность заместителей нового Генерального Прокурора.

Новые поправки нацелены и на **дисциплинарную процедуру**. Проект детализирует совокупность правил относительно дисциплинарных процедур – сроки наложения дисциплинарного взыскания, временные рамки, дисциплинарные отклонения, процедура рассмотрения жалоб; применение дисциплинарных взысканий и обжалование дисциплинарных решений.

Проект учреждает *Инспекцию Прокуроров* – это подраздел в рамках Генеральной Прокуратуры, в субординации Генерального Прокурора. В компетенции Инспекции прокуроров входит рассмотрение заявлений и жалоб о дисциплинарных отклонениях, уведомлений Дисциплинарной Коллегии о дисциплинарном взыскании, а также и компетенции нынешнего Отдела Внутренней Безопасности Генеральной Прокуратуры, в том числе и аспекты, связанные с аспектами этики и целостности. Должность инспектора в рамках Инспекции прокуроров, является постоянной. На должность инспектора не могут назначаться действующие прокуроры, а в случае, когда они были назначены – они отзываются от исполняемой должности (с этой целью, необходимы дополнительные положения в Законе о Прокуратуре).

Нововведения проекта затрагивают и порядок **оплаты труда прокуроров**. Таким образом, предложено, чтобы заработная плата прокуроров устанавливалась со ссылкой на заработную плату судей.

Согласно сравнительным данным, предоставленные СЕПЕJ, в 2008 году Республика Молдова предоставила прокурорам самую низкую валовую годовую заработную плату по сравнению с остальными европейскими странами, составляющая 3207 EUR, за этим следуют Армения (4864 EUR), Россия (7201 EUR), Болгария (7227 EUR), Албания (7250 EUR) и Грузия (8383 EUR), единственные страны с заработной платой ниже 10000 EUR. Также, зарплаты прокуроров в Молдавии не достигли среднего показателя СЕПЕJ, то есть в 2 раза выше, чем среднестатистическая зарплата по стране, поскольку прокуроры в Молдавии, оплачиваются в среднем только в 1,6 раза выше. Только небольшое количество стран региона показали более низкие результаты – в особенности Албания (1,4) и Россия (1,4). Многие страны Центральной и Восточной Европы приблизились и превысили среднестатистический показатель, установленный СЕПЕJ, в 2 раза. Можно утверждать, что заработная плата прокуроров пропорционально выше, представляет собой, *среди прочего*, один из инструментов предотвращения коррупции. Это означает, что в Молдавии прокуроры не до-оплачены, по сравнению с сотрудниками других секторов/государств. Следовательно, хоть и необходимо отметить рост уровня зарплаты всех прокуроров Молдавии, в период с 2004г. по 2008г. был самым значительным (на 114,1%), в соотношении со всеми остальными европейскими странами, можно сделать вывод, что молдавские прокуроры, в некоторой степени, не до-оплачены в сравнении с сотрудниками других секторов (Доклад Европейской Комиссии „Оценка верховенства закона и судебном управлении с учетом секторального программирования в Молдавии”, сентябрь 2011, пункт 85).

Учитывая предлагаемые повышения заработной платы прокуроров, проект предлагает пересмотр социальных гарантий. Таким образом, предложено пересмотреть доли пособий предусмотренных проектом и условия их предоставления, по некоторым из них.

Отдельными субъектами рассмотрения, являются **органы самоуправления в рамках**

Прокуратуры. Проект предлагает их консолидирование путем четкого установления их компетенций, их состава, структуры и метода организации.

Таким образом, для начала проект регулирует точно полномочия *Генеральной Ассамблеи Прокуроров*, среди которых:

а) отбор, из числа прокуроров, членов Высшего Совета Прокуроров, Коллегии отбора и карьеры, Оценочной Коллегии и Дисциплинарной Коллегии. Члены коллегий не могут быть отозваны, но в случаях несовместимости, их мандат прекращается в силе закона;

б) слушание доклада о деятельности Прокуратуры, представленный Генеральным Прокурором, и доклада о деятельности Высшего Совета Прокуроров, представленный его председателем;

с) утверждение приоритетов деятельности Прокуратуры на следующий год (приоритеты представляются Генеральным Прокурором, после консультации с Высшим Советом Прокуроров);

д) утверждение Кодекса этики прокуроров, разработанный Высшим Советом Прокуроров, etc.

Проект предусматривает, что Генеральная Ассамблея Прокуроров будет созываться ежегодно, а в случае необходимости, будет созвана на внеочередное заседание. Генеральная Ассамблея может созываться по инициативе Высшего Совета Прокуроров, Генерального Прокурора или определенного числа прокуроров. Ответственным за организацию Генеральной Ассамблеи является Высший Совет Прокуроров. Повестка дня и материалы для обсуждения Генеральной Ассамблеи Прокуроров, будут опубликованы на официальной web-странице Прокуратуры не позднее 30 дней до проведения Ассамблеи (аналогично с Генеральной Ассамблеей Судей).

Относительно учреждения *Высшего Совета Магистратуры*, он будет иметь следующий состав:

а) 3 члена права: Генеральный Прокурор, председатель Высшего Совета Магистратуры, министр юстиции;

б) 6 членов Высшего Совета Прокуроров будут избраны из числа действующих прокуроров, в рамках Генеральной Ассамблеи, путем тайного голосования, свободно выраженного, из рядов прокуроров Генеральной Прокуратуры, территориальных прокуратур и специализированных прокуратур;

с) 3 члена Высшего Совета Прокуроров будут избраны на конкурсной основе, из рядов гражданского общества/академической среды и будут назначены, один Парламентом, другой Президентом Республики Молдова и один Союзом Адвокатов.

Исходя из рекомендаций ОБСЕ (Доклад по оценке Высшего Совета Прокуроров, ODNIR и Миссия ОБСЕ в Молдове, 2009) которые предусматривают обеспечение функциональности Высшего Совета Прокуроров, а также учитывая специфику деятельности Совета и его коллегий, проект предлагает откомандирование членов - прокуроры, избранные в Совет.

Проектом учреждается аппарат Высшего Совета Прокуроров, составленный из государственных служащих и технического персонала.

Все заседания Высшего Совета Прокуроров, открыты, за исключением случаев по которым, постановлением Совета или одной из сторон, решено придать заседанию закрытый характер. Решения принимаются открытым голосованием, за исключением выборов председателя Высшего Совета Прокуроров.

Среди компетенций Высшего Совета Прокуроров, согласно проекту, могут быть перечислены следующие:

а) организация конкурса на должность Генерального Прокурора и предложение Президенту Республики Молдова кандидата на эту должность;

б) разработка и утверждение положений о процедуре отбора и карьеры прокуроров и относительно деятельности коллегий Высшего Совета Прокуроров;

с) утверждение регламента о деятельности Совета;

д) отбор и назначение на должность членов коллегий Высшего Совета Прокуроров из

рядов гражданского общества;

е) рассмотрение жалоб предъявленных против решений коллегий;

ф) выдвижение Генеральному Прокурору предложений о назначении, продвижении, откомандировании, отстранении от должности (в условиях уголовного преследования в процессе) или освобождения от должности прокуроров etc.

В субординации Высшего Совета Прокуроров, предлагается деятельность 3 коллегий:

а) Коллегия по отбору и карьере;

б) Оценочная Коллегия;

с) Коллегия по Дисциплине и Этике.

Коллегии при Высшем Совете Прокуроров будут составлены из 7 членов: 5 представителей Прокуратуры и 2 представителя гражданского общества/академической среды. Избрание 5 членов, прокуроров, в каждой коллегии будет осуществляться Генеральной Ассамблеей Прокуроров, а отбор 2 остальных членов, для каждой коллегии, будет осуществляться Высшим Советом Прокуроров, на конкурсной основе.

Бюджеты Прокуратуры и Высшего Совета Прокуроров являются предметом обособленного регулирования. Таким образом, согласно проекту, учитывая Концепцию Реформы Прокуратуры, предлагается, чтобы у этих двух единиц были обособленные бюджеты.

Бюджет Прокуратуры будет единым и будет управляться на уровне Генеральной Прокуратуры. Формирование бюджета Прокуратуры должно основываться на принципе „бюджетирование в соответствии с эффективностью”, то есть, средства централизованного бюджета будут распределяться в зависимости от объема работы каждой прокуратуры, числа прокуроров в рамках прокуратуры, сложности дел в производстве. Относительно механизма формирования и утверждения бюджета Прокуратуры, проект предлагает, чтобы он был разработан Генеральной Прокуратурой, с согласованием Высшего Совета Прокуроров.

По механизму утверждения бюджета Прокуратуры, предлагается следующее:

– проект бюджета, разработанный Генеральной Прокуратурой при участии Высшего Совета Прокуроров, включая бюджет Высшего Совета Прокуроров, утвержденный им, представляется на утверждение в Парламент;

– Парламент обсуждает и утверждает бюджет Прокуратуры, который впоследствии включается в государственный бюджет на соответствующий год.

Эта процедура снизит влияние Министерства Финансов на этот процесс, которое до настоящего момента определяло недостаточное финансирование Прокуратуры. Подобный механизм уже применяется в случае бюджета судебных инстанций.

Бюджет Прокуратуры в целом должен покрывать ее потребности. Генеральный Прокурор или Администратор Прокуратуры, в случае установления соответствующей должности, будет исполнителем бюджета Прокуратуры.

3. Финансово-экономическое обоснование.

Реализация нового проекта закона потребует финансовые затраты со стороны государства, в частности для выполнения положений относительно оплаты труда прокуроров и создания специализированной прокуратуры. Тем не менее, в части относящейся к специализированным прокуратурам – затраты могут быть понесены в лимите выделенных средств на данный момент, что достижимо в результате оптимизации структуры Прокуратуры.

На данном этапе, сложно выявить точную необходимую сумму, для покрытия оплаты труда прокуроров. Тем не менее, следует понимать, что государство взяло на себя обязательство по реформе этого учреждения, а выполнение процедур нового закона и требования, адресованные прокурорам выполнять свои полномочия, в качестве субъектов системы правосудия (в частности на фоне уже выполненных реформ в рамках других учреждений – субъектов правовой системы) было бы недостаточно обоснованно, без надлежащего обеспечения соответствующего оснащения прокуроров, без внедрения

новых технологий при исполнении полномочий, но и без соответствующего уровня оплаты труда.

Таким образом, в силу принятых государством обязательств, рассматривается необходимая поддержка проекта и обеспечение выполнения его положений.

4. Воздействие проекта

Рассматривается, что адекватное выполнение проекта Закона о Прокуратуре, обеспечит учреждение Прокуратуры направленной на гражданина и которая, в интересах общества, обеспечит применение закона там, где нарушение уголовно наказуемо, учитывая как права человека, так и необходимость эффективной системы уголовного права.

5. Введение (инкорпорирование) в систему действующих законодательных актов

Обеспечение выполнения проекта Закона о Прокуратуре, требует пересмотра ряда законодательных актов, среди которых: Уголовно-процессуальный Кодекс Республики Молдова, Гражданский Процессуальный Кодекс Республики Молдова, Закон nr. 355 от 23 декабря 2005г. о системе оплаты труда в бюджетной сфере, etc.

Министр

Владимир ГРОСУ