

Постоянному бюро
Парламента Республики Молдова

В соответствии с положениями статьи 73 Конституции Республики Молдова и статьи 47 Регламента Парламента представляется в порядке законодательной инициативы проект Постановления Парламента об утверждении Концепции реформирования Прокуратуры.

Прилагаются:

- 1) проект закона;
- 2) пояснительная записка;
- 3) Концепция реформирования Прокуратуры.

Депутаты Парламента:

И. Корман
А. Канду
Р. Апольский
С. Сырбу
А. Стояногло
А. Архире
А. Чимбричук
А. Димитриу

ПАРЛАМЕНТ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

об утверждении Концепции реформирования Прокуратуры

В соответствии со Стратегией реформы сектора юстиции на 2011-2016 годы, утвержденной Законом № 231 от 25 ноября 2011 года (Официальный монитор Республики Молдова, 2012 г., № 1-6, ст. 6) и Планом действий по реализации Стратегии,

в целях построения доступной, эффективной, профессиональной и социально ответственной системы органов Прокуратуры, соответствующей европейским стандартам, обеспечивающей главенство закона и соблюдение прав человека, а также в целях содействия укреплению доверия общества к правосудию

Парламент принимает настоящее постановление.

Ст.1. – Утвердить Концепцию реформирования Прокуратуры (прилагается).

Ст.2. – В целях реализации Концепции реформирования Прокуратуры Рабочей группе по доработке Концепции реформирования Прокуратуры и разработке проектов нормативных актов о реформировании деятельности Прокуратуры (образованной Распоряжением Председателя Парламента DPP/С1 № 2 от 15 января 2014 года) в срок не более 45 дней разработать и представить Парламенту:

- проект Закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Молдова;
- проект нового Закона о Прокуратуре;
- проект Закона о внесении изменений и дополнений в нормативные акты о деятельности Прокуратуры.

Ст. 3. – Настоящее постановление вступает в силу со дня принятия.

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ПАРЛАМЕНТА

КОНЦЕПЦИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПРОКУРАТУРЫ

Законом № 231 от 25 ноября 2011 года Парламент Республики Молдова утвердил Стратегию реформы сектора юстиции на 2011-2016 годы, общей целью которой является построение доступного, эффективного, независимого, прозрачного, профессионального и социально ответственного сектора юстиции, соответствующего европейским стандартам, обеспечивающего главенство закона и соблюдение прав человека, содействующего укреплению доверия общества к правосудию. Достижение этой цели невозможно без осуществления мер, предусмотренных стратегическим направлением «2.2. Повышение профессионализма и независимости прокуратуры» пилон II Стратегии.

Принятием Стратегии признано наличие проблем в деятельности системы органов Прокуратуры. Поэтому признано необходимым принятие мер, направленных на:

- a) повышение процессуальной независимости прокуроров;
- b) обеспечение специализации прокуроров по специальным делам и рассмотрение целесообразности функционирования специализированных прокуратур;
- c) определение точных областей, относящихся к компетенции Прокуратуры;
- d) укрепление и уточнение полномочий Прокуратуры в уголовной сфере;
- e) установление четких и прозрачных критериев и процедур отбора, назначения и продвижения прокуроров;
- f) пересмотр процедуры назначения Генерального прокурора;
- g) пересмотр правил, касающихся ответственности прокуроров;
- h) укрепление потенциала Высшего совета прокуроров (ВСП).

В целях реализации поставленных Стратегией задач и осуществления мер, предусмотренных стратегическим направлением 2.2 Плана действий по реализации Стратегии Рабочая группа по разработке проектов законодательных актов о деятельности системы органов Прокуратуры, образованная Общим приказом министра юстиции и Генерального прокурора № 307/46 от 11 июля 2013 года, и Рабочая группа по доработке Концепции реформирования Прокуратуры и разработке проектов нормативных актов о реформировании деятельности Прокуратуры, образованная Распоряжением Председателя Парламента DPP/C1 № 2 от 15 января 2014 года, разработали и доработали настоящую концепцию, предлагающую решения выявленных в вышеуказанных политических документах проблем и других проблем деятельности Прокуратуры.

Концепция реформирования Прокуратуры основывается на следующих принципах и целях:

- применение стандартов стран Европейского сообщества в организации и деятельности системы органов Прокуратуры;
- укрепление стратегического планирования в организации, согласовании и осуществлении деятельности Прокуратуры;
- исключение из сферы компетенций прокурора большинства видов деятельности, не связанных с уголовным судопроизводством;
- уточнение компетенций прокурора в уголовном судопроизводстве и его взаимоотношений как главного субъекта уголовного процесса с органами уголовного преследования;
- специализация прокуроров;
- обеспечение индивидуализации процесса принятия решений прокурором и искоренение практики подписания актов прокурора вторым лицом;
- сокращение числа вышестоящих прокуроров;
- существенное сокращение повторных проверок законности процессуальных актов в Прокуратуре;
- равномерное и справедливое распределение объема работы между прокурорами;
- рациональное выделение бюджетных средств для деятельности Прокуратуры и органов самоуправления прокуроров.

СО ДЕРЖАНИЕ

A. МЕСТО И РОЛЬ ПРОКУРАТУРЫ

- I. Место Прокуратуры в правовой системе
- II. Назначение Генерального прокурора
- III. Компетенция Прокуратуры. Компетенции Прокуратуры в гражданском правосудии. Компетенции Прокуратуры в других областях
- IV. Бюджет Прокуратуры

B. ОРГАНИЗАЦИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

- I. Структура системы органов Прокуратуры, в том числе Генеральной прокуратуры. Специализация прокуроров
- II. Деятельность Прокуратуры как административного органа
- III. Институциональная оценка Прокуратуры

C. ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ НЕЗАВИСИМОСТЬ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПРОКУРОРОВ

- I. Общее собрание прокуроров и Высший совет прокуроров
- II. Иерархическое подчинение прокуроров
- III. Специальные звания прокуроров
- IV. Доступ к профессии прокурора и прокурорская карьера
- V. Оценка достижений прокуроров
- VI. Дисциплинарная ответственность прокуроров. Инспекция прокуроров
- VII. Уголовное преследование прокуроров

D. СОЦИАЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ ПРОКУРОРОВ

- I. Оплата труда прокуроров
- II. Право на пенсию и другие гарантии прокурорам

А. МЕСТО И РОЛЬ ПРОКУРАТУРЫ

Общепризнанным на мировом уровне элементом реальной и эффективной правовой системы является функциональный, независимый, автономный и прозрачный институт Прокуратуры, статус которого определен в Руководстве ООН о роли прокурора (1990 г.) и Рекомендациях Совета Европы относительно роли прокурора в системе уголовного правосудия (2000 г.). Такие гарантии, как независимость и автономия, предоставляются прокурорам не в их личных интересах, а для обеспечения верховенства закона и в интересах ищущих правосудия¹.

I. Место Прокуратуры в правовой системе

Выявленные проблемы:

- двусмысленность действующего законодательства, определяющего место Прокуратуры в системе правоохранительных органов и ее роль;
- недостаточно четкое регулирование деятельности Прокуратуры, что приводит к непоследовательному применению законодательства;
- Прокуратура не воспринимается полностью деполитизированным институтом, а законодательство не предоставляет бесспорных гарантий независимого и беспристрастного осуществления ее функций.

Контекст

1. Что касается места Прокуратуры в правовой системе, в Европе существуют системы, в которых прокуратура пользуется полной независимостью от парламента и правительства, и системы, в которых прокуратура подчинена одному из этих органов власти, имея, тем не менее, определенную независимость в действиях. О единой европейской модели прокуратуры пока еще говорить не приходится².

2. Независимо от действующей в государстве модели Прокуратура должна играть ключевую роль в обеспечении независимости и непредвзятости системы уголовного правосудия. Для этого Прокуратура должна быть ограждена от nepозволительного вмешательства и влияния, в том числе со стороны законодательной и исполнительной власти. Из этих соображений Прокуратура в Европе причисляется к судебной власти, предоставляющей ей защиту, обеспечиваемой независимостью правосудия.

¹ Главные направления этики и поведения прокуроров («Будапештские главные направления»), принятые 31 мая 2005 года на Конференции Главных прокуроров Европы.

² Рекомендация Комитета Министров Совета Европы Rec (2000)19. Пояснительный меморандум, с. 11.

3. В Оценочном докладе ВСП, представленном ОБСЕ в 2009 году, отмечалось, что несмотря на трудолюбие и преданность своему делу многих прокуроров системы органов Прокуратуры Республики Молдова существует «проблема имиджа Прокуратуры».

Еще в 2008 году Инициатива за верховенство закона Ассоциации американских адвокатов отмечала в одном из своих докладов: «Общественность мало верит в то, что Прокуратура политически способна расследовать и уголовно преследовать нарушения прав человека и преступления, совершенные должностными лицами»³. Осуществленный в 2009 году Фондом Сороса опрос общественного мнения показал, что менее половины опрошенных молдаван согласны с тем, что Прокуратура предъявляет обоснованные и правильные обвинения. Только 45 процентов респондентов считают, что прокуроры предъявляют обоснованные обвинения. Опрошенным задавался также вопрос: как хорошо прокуроры справляются со своими обязанностями. Труд прокуроров оценен в среднем на 3,1 по пятибалльной системе, что немного выше оценки, данной офицерам по уголовному преследованию⁴.

Решения

4. Принимая во внимание то, что во главу угла деятельности Прокуратуры ставится принцип независимости, а также историческое наследие системы органов Прокуратуры Республики Молдова, признается наиболее подходящей для Прокуратуры Республики Молдова следующая модель:

- Прокуратура продолжает оставаться судебной властью с обеспечением ее независимости от законодательной и исполнительной власти путем изменения порядка назначения Генерального прокурора, что позволит свести до минимума политический фактор в деятельности Прокуратуры, определить место Прокуратуры в системе государственных органов и придать последовательность законодательному процессу, относящемуся к деятельности Прокуратуры.

5. Сотрудничество Прокуратуры с законодательной и исполнительной властью должно ограничиваться законодательно назначением на должности, формированием органов самоуправления, утверждением бюджета и представлением периодических или тематических отчетов.

6. Из Постановления Конституционного суда от 23 сентября 2013 года о

³ Показатели реформы в Прокуратуре. Инициатива за верховенство закона Ассоциации американских адвокатов, июнь 2008 г., с. 44.

⁴ Фонд Сорос-Молдова. Достижения уголовного правосудия с точки зрения прав человека, ноябрь 2009 г., с. 40-41.

контроле конституционности некоторых положений Постановления Парламента № 3 от 15 февраля 2013 года вытекает, что не допускаются запрос сведений о конкретных уголовных делах, ни заслушивание прокуроров по конкретным уголовным делам, потому что такие действия явно нарушают конституционные положения о разделении властей, независимости прокуроров и подчинении их только закону.

7. Реализация предложенные решения предполагают внесение изменений в Конституцию (части (1) и (3) статьи 125), Закон о Прокуратуре № 294-XVI от 25 декабря 2008 года, Регламент Парламента, принятый Законом № 797-XIII от 2 апреля 1996 года, Закон о статусе депутата Парламента № 39-XIII от 7 апреля 1994 года, Закон о подаче петиций № 190-XIII от 19 июля 1994 года, Закон о доступе к информации № 982-XIV от 11 мая 2000 года.

II. Назначение Генерального прокурора

Выявленные проблемы:

- *недостаточное регулирование порядка отбора и назначения Генерального, что приводит к его произвольному толкованию, подрывает доверие к Прокуратуре и питает подозрения в политизации этого важного института правового государства.*

Контекст

8. Прописанный в законодательстве Республики Молдова порядок назначения и отстранения от должности Генерального прокурора создает предпосылки для возможности оказания на него политического влияния. Для того чтобы Генеральный прокурор был независимым, отбор кандидатов на эту должность должен быть непредвзятым и прозрачным, условия его назначения должны быть прописаны в законодательстве и ему должны быть предоставлены определенные гарантии против необоснованного отстранения от должности. В противном случае могут возникнуть опасения, что Генеральный прокурор и прокуроры, которых он «не в состоянии защитить», будут получать устные приказы «по телефону» политиков и других влиятельных лиц⁵.

9. Порядок назначения и отзыва Генерального прокурора играет важную роль в системе, призванной гарантировать правильное функционирование органов Прокуратуры.

⁵ Показатели реформы в Прокуратуре. Инициатива за верховенство закона Ассоциации американских адвокатов, июнь 2008 г., с. 24.

10. Назначение Генерального прокурора Парламентом означает, что на этот акт может оказывать влияние политический выбор. При этом «политизированный» Генеральный прокурор может поставить под сомнение политический нейтралитет всей Прокуратуры и Высшего совета прокуроров, потому что Генеральный прокурор является членом последнего.

11. Венецианская комиссия отметила, что в ситуации, когда Генеральный прокурор не подчинен Правительству, нет возможности установить единый и четкий принцип назначения его Президентом или Парламентом. Этот вопрос решен по-разному в различных государствах. Применение принципа сотрудничества государственных институтов могло бы позволить избежать односторонних политических назначений. Для этого необходимо достижение консенсуса. В любом случае, право выдвигать кандидата должно быть четко определено. Следовало бы принимать во внимание мнение авторитетных юристов (включая прокуроров) и представителей гражданского общества о профессиональной квалификации кандидатов⁶.

Решения

12. Исходя из изложенного в пункте 4 настоящей Концепции, для Республики Молдова рекомендована следующая процедура назначения Генерального прокурора:

а) Генеральный прокурор назначается Президентом страны по представлению Высшего совета прокуроров;

б) кандидатура отбирается на основе открытого конкурса, в котором могут принимать участие прокуроры и другие лица, соответствующие формальным/законным критериям назначения;

с) кандидатура может быть отклонена Президентом страны в 30-дневный срок. Повторное выдвижение то же кандидата (двумя третями голосов членов Высшего совета прокуроров) обязывает Президента в 30-дневный срок издать указ о назначении на должность.

13. Назначение Высшего совета прокуроров (ВСП) органом, отбирающим кандидата на должность Генерального прокурора, призвано свести до минимума политическое влияние на процедуру назначения, принимая во внимание то, что политическое влияние на этот орган незначительно.

14. Исчерпывающие критерии отбора кандидата на должность Генерального прокурора должны быть специально регламентированы законом.

⁶ Доклад Венецианской комиссии о европейских стандартах относительно независимости судебных систем. Часть вторая (декабрь 2010 г.), CDL-AD(2010)040, п. 35.

15. По рекомендациям Венецианской комиссии, «Генеральный прокурор должен назначаться пожизненно или на относительно длительный срок без возможности назначения на новый срок. Его срок полномочий должен совпадать с созывом Парламента. Это обеспечило бы большую стабильность прокурора и сделало бы его независимым от политических перемен»⁷.

16. Предлагается назначать Генерального прокурора на семилетний срок без возможности назначения на новый срок. При этом в законодательстве следует специально предусмотреть, что действующий на дату вступления в силу новых законоположений Генеральный прокурор продолжает исполнять свои обязанности до окончания пятилетнего срока, на который он был назначен согласно закону, с возможностью повторного назначения на основании новых законоположений.

17. Предлагаемая процедура назначения Генерального прокурора предполагает изложение части (1) статьи 125 Конституции в следующей редакции:

«(1) В соответствии с положениями закона Генеральный прокурор назначается Президентом Республики Молдова по представлению Высшего совета прокуроров на семилетний срок без возможности назначения на новый срок.»

18. Чтобы исключить любые сомнения в политической ангажированности Генерального прокурора, целесообразно предусмотреть в статьях 35 и 36 Закона о Прокуратуре такое обязательное условие для кандидата на должность Генерального прокурора, как отсутствие членства в любой партии и неучастие в любой другой политической деятельности в предшествующие 3 года назначению.

19. Для обеспечения стабильности и повышения ответственности Генерального прокурора следует пересмотреть основания отстранения от должности Генерального прокурора (часть (4) статьи 66 Закона о Прокуратуре), дополнив их следующими:

1) назначение наказания за правонарушение в виде лишения права занимать эту должность;

2) наложение Дисциплинарной коллегией дисциплинарного взыскания в виде отстранения от должности. В данном случае отстранение от должности производится Президентом Республики Молдова по представлению Высшего совета прокуроров.

20. Для облегчения применения Закона о Прокуратуре предлагается разделить основания отстранения от должности прокурора и основания

⁷ Там же, п. 37.

прекращения его полномочий по праву и внести соответствующие изменения в статью 66 закона.

21. Процедура освобождения от должности Генерального прокурора должна быть аналогичной процедуре назначения на должность (Президентом Республики Молдова по представлению Высшего совета прокуроров).

22. Порядок назначения заместителей Генерального прокурора влияет на независимость и эффективность органов Прокуратуры. Заместители Генерального прокурора будут назначаться из числа действующих прокуроров по предложению Генерального прокурора, одобренному Высшим советом прокуроров, приказом Генерального прокурора. Заместители Генерального прокурора исполняют свои обязанности до назначения заместителей нового Генерального прокурора. Одно и то же лицо может занимать должность заместителя Генерального прокурора и при новом Генеральном прокуроре.

23. Выполнение вышеизложенных рекомендаций предполагает внесение изменений в часть (3) статьи 125 Конституции, а также в часть (2) статьи 36 и часть (3) статьи 40 Закона о Прокуратуре.

В Законе о Прокуратуре должно быть специально предусмотрено, что на должность Генерального прокурора может быть назначено лицо, чьи профессиональная квалификация и опыт работы за последние 15 лет соответствуют задачам, реализуемым Прокуратурой.

Альтернативой этому может быть наличие 10-летнего опыта работы в области права, из которых 5 лет в должности прокурора.

III. Компетенция Прокуратуры. Компетенции Прокуратуры в гражданском правосудии. Компетенции Прокуратуры в других областях

Выявленные проблемы:

- наличие реминисценций общего надзора в деятельности Прокуратуры, обусловленных в том числе некоторыми положениями Конституции и действующего законодательства;
- утрата актуальности некоторых функций Прокуратуры, предусмотренных действующим законодательством, в связи с переходом их к другим институтам;
- неоднозначные положения о компетенциях прокурора в уголовном судопроизводстве, а также в других областях.

Контекст

24. В соответствии со статьей 124 Конституции Прокуратура выполняет следующие основные функции:

- представляет общие интересы общества;

- защищает правопорядок, а также права и свободы граждан;
- руководит уголовным преследованием и осуществляет его;
- представляет в соответствии с законом обвинение в судебных инстанциях.

Первые две из указанных функций являются проблематичными.

25. В восточно-европейских государствах Прокуратура традиционно играла важную роль в правовой системе. Нынешние широкие полномочия Прокуратуры Республики Молдова являются наследием надзорной роли советского прокурора. Согласно положениям статей 1 и 5 Закона о Прокуратуре помимо функций в уголовном судопроизводстве прокуроры Молдовы представляют общие интересы общества и обеспечивают законность. Кроме того, они могут представлять государство, министерства и другие правительственные органы и интересы беззащитных лиц (например, несовершеннолетних) в гражданских процессах.

Решения

26. Функцию представлять общие интересы общества нужно понимать как «представление интересов государства». Поэтому представляется неоправданным осуществляемый ныне Прокуратурой контроль деятельности местных или центральных органов власти.

Такой контроль больше походит на прокурорский надзор за деятельностью этих органов, а данная функция была исключена из Конституции Законом № 1115-XIV от 5 июля 2000 года.

27. Осуществляемые Прокуратурой формы контроля деятельности органов власти предполагают оказание влияния на их административную деятельность. В пользу их сохранения приводятся такие доводы, как отсутствие такого контроля со стороны других органов либо при наличии контролирующих органов неисполнение ими своих функций или неэффективность и недостаточность их контрольной деятельности.

28. В вопросе компетенций Прокуратуры Венецианская комиссия высказывается, хотя и не категорично, за ее главным образом функции в уголовном правосудии⁸.

29. Из вышеизложенного следует, что Прокуратура должна осуществлять контроль «в интересах государства или физических/юридических лиц» только по обращению и только при наличии разумного подозрения относительно преступления.

30. В отступление от положений пункта 29, принимая во внимание

⁸ Там же, п. 86.25.

сложности с регистрацией обращений в Регистре иных сведений о преступлениях (P2), а также скрытый характер специальной розыскной деятельности, предусмотренной Законом № 59 от 29 марта 2012 года, в рамках которой прокурор осуществляет контрольные функции, необходимо:

- сохранить прокурорский контроль таких аспектов деятельности органов уголовного преследования, как регистрация обращений (до внедрения автоматизированной системы регистрации) и действия по конкретным делам;

- сохранить прокурорский контроль специальной розыскной деятельности;

- рассмотреть возможность ограничения и постепенного исключения прокурорского контроля пенитенциарных учреждений (кроме изоляторов предварительного заключения Министерства внутренних дел до их передачи Министерству юстиции).

31. Должны быть укреплены компетенции Прокуратуры в уголовном преследовании и представлении обвинения в судебных инстанциях.

32. В связи с этим необходимо уточнить в законодательстве компетенции Прокуратуры в уголовном преследовании и уголовном правосудии. В частности, следует прописать процедуру передачи уголовных дел от одного прокурора другому и от одного органа уголовного преследования другому.

Так, для соблюдения принципа предсказуемости правовых норм и принципа проведения уголовного процесса в разумные сроки, а также для гарантирования применения других принципов уголовного процесса в Уголовно-процессуальном кодексе Республики Молдова должны быть четко прописаны субъекты, условия и основания передачи уголовных дел от одного прокурора другому и от одного органа уголовного преследования другому.

33. Положения пунктов а), h), i), j) и k) статьи 5 и статьи 6 Закона о Прокуратуре должны быть изменены или исключены.

34. Законодательство должно быть дополнено положениями, позволяющими прокурорам предъявлять гражданские требования в интересах государства или лиц с ограниченной дееспособностью в рамках уголовного процесса (предполагается дополнить статью 241 УПК частью (4¹)).

35. Предлагается рассмотреть возможность специального регулирования в Уголовно-процессуальном кодексе случаев рассмотрения гражданских дел, возбужденных прокурором в рамках уголовного процесса, по настоянию одной из сторон гражданского дела в рамках уголовного процесса, не передавая их в судебные инстанции по гражданским делам (предполагается исключить часть (3) из статьи 225 и пересмотреть часть (4) той же статьи УПК).

Чтобы прокурор мог возбуждать дела в интересах государства и лиц с ограниченной дееспособностью, необходимо предусмотреть в Уголовно-процессуальном кодексе прописанные Гражданским процессуальным кодексом компетенции прокурора.

36. Прокуратуру необходимо постепенно освободить от функции защиты прав и свобод граждан, в частности интересов социально уязвимых лиц и лиц с ограниченными возможностями. Поэтому статьи 71 и 72 Гражданского процессуального кодекса предлагается признать утратившими силу, а для защиты этих категорий лиц предусмотреть в Заключительных и переходных положениях проекта закона, разработанного на основании настоящей Концепции, переходный период (не более трех лет) для развития специализированных учреждений по оказанию юридической помощи, гарантируемой государством, этим категориям лиц.

37. Компетенции прокурора в производстве о правонарушениях целесообразно пересмотреть, а в связи с этим необходимо: изъять у него право проверять законность действий констатирующего субъекта, предусмотренное пунктом е) части (2) статьи 386 Кодекса о правонарушениях; допускать реализацию его права обжаловать решение констатирующего субъекта, предусмотренного пунктом f) части (2) той же статьи, только при наличии веских оснований полагать, что деяние, лежащее в основе дела о правонарушении, является преступлением, и внести соответствующие изменения в часть (3) той же статьи; в случае отказа в возбуждении уголовного дела или прекращения уголовного преследования на основании признания деяния, лежащего в основе уголовного дела, правонарушением предусмотреть, что течение срока давности для привлечения к ответственности за правонарушение начинается со дня вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела или о прекращении уголовного преследования, но не позднее одного года после совершения деяния; пересмотреть перечень правонарушений, констатация/рассмотрение которых является исключительной компетенцией прокурора (переквалификация деяния из преступления в правонарушение; деяния, совершенные работниками органов полиции и органов уголовного преследования при исполнении служебных обязанностей и др.).

38. Прокуратура будет продолжать рассматривать петиции и официальные обращения исходя из своих новых компетенций.

39. Предложенные изменения предполагают изложение части (1) статьи 124 Конституции в следующей редакции:

«(1) В общих интересах общества и в соответствии с законом Прокуратура содействует соблюдению законности в уголовных делах, руководит уголовным преследованием и осуществляет его, представляет государственное обвинение в судебных инстанциях.».

IV. Бюджет Прокуратуры

Выявленные проблемы:

- принимая во внимание функции Прокуратуры, сохранение типового механизма формирования и исполнения бюджета Прокуратуры может отрицательно сказаться на ее независимости;

- наличие двусмысленностей в процедуре разработки и представления на утверждение бюджета органов Прокуратуры;

- отсутствие объективных и прозрачных критериев для разработки бюджета органов Прокуратуры, основанных на оценке потребностей организационного, административного, материально-технического и информационного порядка, а также на достижениях; недостаточное финансирование органов Прокуратуры;

- неадекватное финансовое управление органов Прокуратуры.

Контекст

40. Статьи 124 и 125 Конституции, регулирующие деятельность Прокуратуры, не содержат положений об утверждении бюджета органов Прокуратуры, в них не определен орган, уполномоченный разрабатывать и представлять Парламенту проект бюджета органов Прокуратуры. А в статье 124, устанавливающей полномочия и структуру Прокуратуры, не отражен финансовый аспект ее деятельности.

41. В настоящее время не существует процедуры соотнесения оперативных бюджетов органов Прокуратуры с объемом выполняемой ими работы. Бюджет прокуратуры основывается на устаревших схемах расходов и на текущих потребностях, не учитывающих изменения в системе, реальный объем работы прокуроров и потребности модернизации деятельности.

42. Состояние зданий прокуратур свидетельствует о недостаточности капитальных вложений для обеспечения их соответствия нормам безопасности и функциональной эффективности. До сих пор не разработана стандартная и объективная процедура выделения бюджетных средств на капитальный и текущий ремонт зданий прокуратур.

43. При сопоставлении широких полномочий Прокуратуры (статья 5 Закона о Прокуратуре № 294-XVI от 25 декабря 2008 года) с порядком ее финансирования на протяжении многих лет становится явной недостаточность ее финансирования для реализации поставленных перед нею задач.

44. Согласно рекомендациям ОБСЕ, содержащимся в Оценочном докладе о Высшем совете прокуроров за 2009 год, для реализации поставленной перед ним задачи – гарантировать «автономию, объективность и непредвзятость прокуроров, их неподвластность внешнему влиянию, в том числе со стороны законодательной и исполнительной властей, - Высший совет прокуроров должен иметь постоянный персонал, адекватные здание и годовой оперативный бюджет⁹.

45. В Оценочном докладе Европейской комиссии о верховенстве закона и судебном управлении с учетом секторального программирования в Молдове (сентябрь 2011 г.) эксперты Европейского союза отметили, что растущие ассигнования на Прокуратуру позволяют утверждать, что система располагает необходимыми средствами для надлежащего функционирования. При этом ассигнования на Прокуратуру в Молдове по сравнению с другими европейскими странами являются самыми низкими, составляя 1,5 евро на душу населения. Этот показатель в странах с аналогичными социально-экономическими условиями составляет 1,8 евро в Армении, 2,0 евро в Грузии, 2,2 евро в Украине. Значения этого показателя несравнимо выше не только в высокоразвитых западноевропейских странах, но и у новых членов Европейского Союза, таких как Литва (12,8 евро), Венгрия (12 евро), Словакия (10,9 евро), Латвия (10,4 евро). Тем не менее, в Молдове выделяется из ВВП все больше средств на Прокуратуру, доля которых в ВВП составляет 0,13 процента и превышает средний показатель СЕРЕJ (0,09 процента). Из европейских стран только Болгария (0,18 процента), Босния-Герцеговина (0,18 процента), Черногория (0,16 процента) и Литва (0,13 процента) выделяют из ВВП больше средств на Прокуратуру, чем Молдова¹⁰.

Решения

46. Прокуратура и Высший совет прокуроров должны иметь отдельные бюджеты.

⁹ Рекомендация 1 из Оценочного доклада о Высшем совете прокуроров. – ODIHR и Миссия ОБСЕ в Молдове, 2009 г., п.4.1.

¹⁰ Оценочный доклад Европейской комиссии о верховенстве закона и судебном управлении с учетом секторального программирования в Молдове (сентябрь 2011 г.), п. 83.

47. Прокуратура должна иметь единый бюджет, управляемый Генеральной прокуратурой.

48. Бюджет Прокуратуры должен формироваться по принципу «финансирование с учетом достижений», то есть средства из централизованного бюджета будут выделяться прокуратурам с учетом объема работы каждого прокурора, численности прокуроров в прокуратуре, сложности находящихся в производстве дел.

49. Генеральная прокуратура вырабатывает проект бюджета Прокуратуры с участием Высшего совета прокуроров.

50. Рекомендуется следующий механизм принятия бюджета Прокуратуры:

- разработанный Генеральной прокуратурой при участии Высшего совета прокуроров проект бюджета Прокуратуры, включающий самоутвержденный бюджет Высшего совета прокуроров, представляется Парламенту на утверждение;

- Парламент обсуждает и утверждает бюджет Прокуратуры, а затем включает его в государственный бюджет на соответствующий год.

Такая процедура позволила бы уменьшить влияние Министерства финансов на этот процесс, до сих пор недостаточно финансировавшего Прокуратуру. Для принятия бюджета судебных инстанций уже используется аналогичный механизм.

Совокупный бюджет должен покрывать потребности Прокуратуры.

51. Генеральный прокурор или администратор Прокуратуры, если такая единица будет создана, является распорядителем кредитов или исполнителем бюджета Прокуратуры.

В. ОРГАНИЗАЦИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

I. Структура системы органов Прокуратуры, в том числе Генеральной прокуратуры. Специализация прокуроров

Выявленные проблемы:

- нынешняя структура Прокуратуры не обеспечивает максимальную эффективность и качество ее деятельности, а также не отвечает принципу четкого распределения обязанностей и оптимального использования человеческих ресурсов.

Контекст

52. Анализ штатного расписания Генеральной прокуратуры и органов Прокуратуры показал:

- включением в свой состав подразделений, непосредственно не связанных с реализацией политики (Управление осуществления преследования и руководства им и Управление общих расследований). Генеральная прокуратура утрачивает надлежащий ей статус органа, координирующего реализацию политики и осуществляющего надзор за деятельностью Прокуратуры;

- в структуре органов Прокуратуры имеются специализированные прокуратуры, не оправдывающие свое существование из-за недостаточного объема работы (к примеру, военная прокуратура, транспортная прокуратура и др.) и возможности исполнения их функций другим органом прокуратуры (прокуратурами при апелляционных палатах).

53. Статус прокурора, которым обладают некоторые категории работников Генеральной прокуратуры, не соответствует их обязанностям (в рамках таких служб, как прием граждан, делопроизводство, управление кадрами, пресс-служба, информационные технологии и др.), поэтому штатное расписание должно быть пересмотрено.

Решения

54. Рекомендуется сохранить специализированные прокуратуры в системе органов Прокуратуры.

55. С административной точки зрения рекомендуется следующая структура системы органов Прокуратуры:

- Генеральная прокуратура;

- специализированные прокуратуры, руководство которых непосредственно подчиняется Генеральному прокурору (создаются по мере необходимости и их полномочия распространяются на всю территорию страны);

- территориальные прокуратуры.

56. С процессуальной точки зрения рекомендуется следующая иерархия органов Прокуратуры:

- Генеральная прокуратура (при условии реализации предусмотренного в пункте 57);

- специализированные прокуратуры, руководство которых непосредственно подчиняется Генеральному прокурору;

- территориальные прокуратуры.

57. Рассмотрена возможность и признан целесообразным вывод из структуры Генеральной прокуратуры управлений, осуществляющих уголовное преследование. Следовательно, Генеральная прокуратура не

будет больше заниматься уголовным преследованием, а все уголовные дела переходят в ведение территориальных и специализированных прокуратур. При этом за Генеральным прокурором оставляется право передавать отдельные дела прокурорам Генеральной прокуратуры. Преобразования в Прокуратуре должны проводиться комплексно, одновременно с изменениями в структуре органов уголовного преследования МВД, Таможенной службы, пограничной полиции.

58. Территориальные и специализированные прокуратуры должны создаваться или ликвидироваться законом/постановлением Парламента.

59. Общее число прокуроров, служащих и технических работников системы органов Прокуратуры будет установлено постановлением Парламента, а распределение персонала будет компетенцией Генерального прокурора.

60. Структура Генеральной прокуратуры, в том числе ее Аппарата, устанавливается и изменяется приказом Генерального прокурора.

61. Необходимо рассмотреть целесообразность объединения секторальных прокуратур и прокуратуры муниципия Кишинэу в единую муниципальную прокуратуру. Существование таковых не оправданно с точки зрения их полномочий. При рассмотрении целесообразности объединения секторальных прокуратур следует принимать во внимание следующие аспекты:

- соотношение полномочий прокуратуры муниципия Кишинэу и полномочий секторальных прокуратур;
- соотношение территориальных полномочий прокуратур и полномочий секторальных судов муниципия Кишинэу;
- оптимизация ресурсов (человеческих, финансовых, административных) Прокуратуры;
- обеспечение выполнения Прокуратурой функций, связанных с деятельностью секторальных инспекторов полиции.

62. Прокуратуры уровня апелляционных палат Бэлць и Кишинэу частично оправдывают свое существование большим объемом работы, но прокуратуры уровня других апелляционных палат имеют значительно меньший объем работы. Решением было бы создание отделов в составе прокуратуры муниципия Кишинэу и прокуратуры муниципия Бэлць, а также службы в составе прокуратур населенных пунктов, в которых имеются апелляционные палаты.

63. Признается целесообразным наличие следующих специализированных прокуратур:

- а) Прокуратура по борьбе с коррупцией;

б) Прокуратура по борьбе с организованной преступностью.

Принимая во внимание специфику осуществляемых ими расследований, в этих прокуратурах должны постоянно работать офицеры уголовного преследования и оперативные работники, подчиняющиеся главному прокурору специализированной прокуратуры. Такие офицеры уголовного преследования и оперативные работники подлежат откомандированию поименно в специализированные прокуратуры на длительный период (несколько лет) по запросу их главных прокуроров приказом Генерального прокурора.

64. Ввиду малого объема работы, представляется нецелесообразным сохранение военных и транспортной прокуратур. Их полномочия могут быть переданы секторальным прокуратурам.

Для ликвидации военных прокуратур может быть отведен трехлетний период, в течение которого должен быть укреплен потенциал секторальных прокуратур или специализированных органов Вооруженных сил, с тем чтобы они были способны исполнять нынешние функции военных прокуратур.

65. Предлагается специализация прокуроров территориальных прокуратур.

66. Предлагаемые выше ликвидацию Транспортной прокуратуры, военных прокуратур и Отдела расследования преступлений в Вооруженных силах, а также пересмотр полномочий территориальных и специализированных прокуратур можно осуществить только после внесения соответствующих изменений и дополнений в Закон о Прокуратуре.

II. Деятельность Прокуратуры как административного органа

Выявленные проблемы:

- сложность управления системой органов Прокуратуры из-за нынешней ее структуры и сосредоточения всех управленческих функций в руках Генерального прокурора;

- непропорциональное соотношение прокуроров, главных прокуроров и вспомогательного персонала.

Контекст и решения

67. В Оценочном докладе Европейской комиссии о верховенстве закона и судебном управлении с учетом секторального программирования в Молдове (сентябрь 2011 г.) отмечено, что наличие вспомогательного

персонала в прокуратуре позволяет улучшить условия труда и повысить тем самым качество оказываемых услуг. Со значением 1,0 показателя числа вспомогательных работников, приходящихся на одного прокурора, не дотягиваясь до среднего показателя СЕРЕJ 1,4, Молдова, тем не менее, опережает такие страны, как Россия (0,4), Эстония (0,5), Литва (0,6), Грузия (0,7), Азербайджан (0,7), Латвия (0,8), Армения (0,9), Словакия (0,9). Столь же низкие значения этого показателя в скандинавских странах (Норвегия 0,1; Швеция – 0,4; Финляндия – 0,5) объясняются низким уровнем преступности (а, следовательно, и малым объемом работы)¹¹. При этом то, как распределен вспомогательный персонал, не обеспечивает эффективной деятельности Прокуратуры.

68. Чтобы освободить Генерального прокурора от административных функций и позволить ему сосредоточиться на координировании деятельности Прокуратуры как органа, реализующего политику, особенно уголовную, целесообразно ввести должность секретаря (управляющего) Генеральной прокуратуры со статусом государственного служащего, к компетенции которого относились бы управление и материально-техническое обеспечение. Введение этой должности, требующее незначительных затрат, позволило бы освободить Генерального прокурора от решения ряда технических вопросов.

69. Рекомендуется устранить нынешнюю диспропорцию в соотношении прокуроры:главные прокуроры: вспомогательный персонал и создать такую систему, которая обеспечивала бы должный уровень помощи, необходимый для выполнения прокурорами своих служебных обязанностей.

70. Предлагается проанализировать степень участия консультантов в деятельности прокуроров и выработать рекомендации по большему привлечению консультантов к процессуальной деятельности прокуроров.

III. Институциональная оценка Прокуратуры

Выявленные проблемы:

- ограниченность человеческих (прокуроров), финансовых и административных ресурсов; отсутствие активного стратегического подхода в том что касается реагирования на выявленные полицией или самой Прокуратурой факты;

- несистематическое определение приоритетов, во многом зависящих от ведущейся Прокуратурой статистики, которая лишь частично отражает реальную преступность;

¹¹http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/documents/press_corner/md_justice_final_report_ro.pdf

- нынешняя малоэффективная оценка эффективности деятельности Прокуратуры или ее полное отсутствие;

- портящее имидж Прокуратуры недоверие субъектов, затрагиваемых деятельностью Прокуратуры, и общества в целом.

Контекст

71. Причины таких проблем кроются в отсутствии традиций и практики несения ответственности, наряду с органами уголовного преследования, за реализацию уголовной политики.

72. Одной из причин непроведения оценки деятельности Прокуратуры является отсутствие четкого механизма определения приоритетов деятельности Прокуратуры. Другой причиной невозможности оценки реализации приоритетов является отсутствие показателей достижений по каждому из определенных приоритетов.

73. Представляемые Прокуратурой отчеты о своей деятельности содержат статистические данные о преступности и использованных для борьбы с ней ресурсов, но не дают представления о том, как деятельность Прокуратуры сказывается на изменении действительности, в какой мере выполняются задачи, поставленные на год или на более длительный период.

Решения

74. Определение приоритетов в деятельности Прокуратуры по реализации уголовной политики является решающим моментом в последующем использовании механизмов повышения институциональной ответственности Прокуратуры.

75. Процесс определения институциональных приоритетов проводится в четыре этапа в течение двух-трех лет следующим образом:

1-й этап – сбор данных и сведений о преступности, результатах предотвращения преступлений и представлений различных категорий лиц о необходимости вмешательства. Такие данные и представления, собираемые полицией, Прокуратурой и специализированными учреждениями по запросу органов власти, позволят дать оценку определенным явлениям на национальном уровне и специфическим для регионов явлениям;

2-й этап – проведение анализа на основе данных и сведений, публичных обсуждений, установление тенденций, причин и отрицательных последствий;

3-й этап - определение институциональных приоритетов на двух-трех-летний период в виде задач с уточнением показателей оценки. Такие

приоритеты могут быть двух уровней: национального и специфически географического;

4-й этап – реализация определенных приоритетов, в том числе планирование выделения необходимых ресурсов (человеческих, технических, финансовых, организационных корректировок и др.), периодическая ежегодная оценка поставленных задач с возможностью их корректировки.

76. Помимо определения приоритетов (задач) необходимо внедрение системы показателей, позволяющих оценивать выполнение задач, влияние на деятельность Прокуратуры и эффективность таковой.

77. В качестве примера представлена следующая схема влияния количественных показателей на качественные показатели в такой ключевой функции Прокуратуры, как уголовное преследование:

1. Оперативные - данные	2. Уголовное - преследование	3. Поддержание обвинения в судебной инстанции	4. Решение судебной инстанции	5. Влияние на преступность
----------------------------	---------------------------------	--	-------------------------------------	-------------------------------

78. Чтобы создать систему показателей, необходимо внедрить автономный механизм мониторинга каждого дела с момента его поступления в прокуратуру, позволяющий получать количественные данные и показатели.

В самых передовых учреждениях такая система основывается на инфраструктуре современных информационных технологий, поэтому движение дела подлежит внутреннему мониторингу с соблюдением конфиденциальности.

Единство системы обеспечивается в том числе подчинением ответственного за управление системой подразделения непосредственно руководству Прокуратуры. Система мониторинга предоставляет количественные показатели и выявляет факторы риска для прохождения дела. Система мониторинга позволяла бы собирать информацию о действиях и ходатайствах ответственного по делу прокурора, в том числе о его постановлениях, протестах и т.п.

79. Не следует пренебрегать интегрированной электронной системой, которая позволяла бы проследить всю цепочку прохождения дела (предпочтительно в электронной форме) и эффективно управлять делами, а также предоставляла бы все показатели процесса и эффективности. Эта система позволяла бы систематически и детально, объективно и рационально оценивать достижения каждого прокурора, подразделений и прокуратуры в целом (предоставляя информацию по видам дел, регионам, этапам процесса, о предпринятых каждым прокурором действиях и т.п.)¹².

¹² Используемая в Англии с 2002 года система COMPASS имеет все указанные функции, сокращает в целом затраты на управление делами, позволяет улучшить

80. Об эффективности вмешательства Прокуратуры можно судить, только зная масштаб явления, его причины и факторы риска (хотя бы примерно), в том числе преступные группировки, число случаев, их влияние на преступность, финансовая сторона дела и т.п.

81. Повышать доверие к Прокуратуре можно, сделав ее деятельность более открытой, публикуя информацию о таковой. Восстановить доброе имя института можно только мерами по повышению неподкупности, эффективности, открытости (без ущерба выполняемым полномочиям и задачам) по отношению к таким социальным факторам, формирующим общественное мнение, как пресса, участвующие в осуществлении правосудия субъекты, публичные лица.

82. Механизмом повышения институциональной ответственности стало бы повышение институциональной ответственности Прокуратуры пред обществом в целом. В связи с этим рекомендуется опубликование информации об организации деятельности Прокуратуры, используемых методиках, законодательной основе, результатах деятельности и выполнении показателей достижений.

К такому роду информации относятся, как правило:

а) общие задачи^{13 14}, включая этические принципы деятельности¹⁵; политика поддержки жертв, свидетелей^{16 17};

б) стратегические цели и задачи на каждый год¹⁸ (на 3-4 года), годовые планы по их реализации¹⁹, в том числе уточненные²⁰; методические руководства и требования к стратегии расследования общих дел и ситуаций^{21 22 23 24}.

стратегию по общим делам, унифицировать институциональную политику и повысить доверие населения. COMPASS постепенно расширялась и интегрировалась с аналогичными системами судебных инстанций. Такие же системы действуют в Швеции (BRADIS) и Голландии (POLARIS).

¹³ Пример задач в Англии: <http://www.cps.gov.uk/about/>

¹⁴ Пример стратегических задач в Японии: http://www.kensatsu.go.jp/oshirase/img/kensatsu_no_rinen_english.pdf

¹⁵ Пример этических принципов в США: http://www.ketsapgov.com/pros/Quest_for_Justice_2008.pdf

¹⁶ http://www.cps.gov.uk/legal/v_to_z/cps_commitments_to_victim_and_witnesses/

¹⁷ http://www.cdpp.gov.au/victims_and_witnesses/

¹⁸ Пример стратегических целей и задач на год в Англии:

http://www.cps.gov.uk/publications/docs/business_plan_08_11.pdf

¹⁹ Пример годовых планов в Англии:

http://www.cps.gov.uk/publications/docs/cps_business_plan_2013_14.pdf

²⁰ Пример уточненных годовых планов в Англии:

http://www.justice.qld.au/_data/pdf_file/0020/215921/ODPP-Annual-Report-2012-13.pdf

²¹ Методические руководства для прокуроров Англии:

http://www.cps.gov.uk/publications/docs/code_2013_accessible_english.pdf

²² Методические руководства для прокуроров Австралии:

http://www.justice.qld.gov.au/_data/pdf_file/0015/16701/Directors-guidelines.pdf

83. В странах региона, характеризующихся ущербным имиджем института прокуратуры, принимаются следующие меры:

а) правильное периодическое информирование общественности о состоянии дел, получивших большой резонанс в обществе;

б) представление годового отчета о деятельности, основанного на качественных и количественных показателях, с обсуждением таковых профессионалами и лицами, формирующими общественное мнение;

с) открытое обсуждение при участии заинтересованных лиц специфических проблемных областей с выявлением причин и оценкой эффективности вмешательства Прокуратуры.

С. ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ НЕЗАВИСИМОСТЬ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПРОКУРОРОВ

I. Общее собрание прокуроров и Высший совет прокуроров

Выявленные проблемы:

- нечеткое определение роли и места *Общего собрания прокуроров и Высшего совета прокуроров (ВСП)* как органов самоуправления Прокуратуры;

- нечеткое разграничение ролей *Высшего совета прокуроров и Коллегии Прокуратуры*;

- недостаточность функций *Высшего совета прокуроров* для обеспечения его независимости;

- финансовая и административная необеспеченность *Высшего совета прокуроров*.

Контекст

84. Способность саморегулирования Прокуратуры была признана европейскими экспертами в 2011 году находящейся на начальном этапе. ВСП и его коллегии организовали первые заседания в 2010 году. В том же году была введена процедура замещения должностей на конкурсной основе. Эксперты отметили также, что только через некоторое время ВСП и его коллегии смогут быть более независимыми от Генерального прокурора в

²³ Методические руководства для прокуроров США:
<http://www.kitsapgov.com/pros/StandardsGuidelines2007.pdf>

²⁴ Методические руководства для прокуроров Англии:
<http://www.cdpp.gov.au/wp-content/uploads/CDPP-GDM-Policy-Framework.pdf>

вопросах развития, доступа к профессии, дисциплины, бюджета и контроля²⁵. При этом остается актуальной рекомендация об укреплении органов самоуправления прокуроров, содержащаяся в Оценочном докладе о Высшем совете прокуроров, подготовленном ОБСЕ в 2009 году.

85. После учреждения ВСП необходимо четко определить его статус, чтобы создать реальные предпосылки реализации поставленных перед ним задач – способствовать постепенному освобождению Прокуратуры от политического влияния, организовать систему допуска к профессии и профессионального развития прокуроров.

86. В действующем законодательстве нет четкого определения статуса Общего собрания прокуроров и его взаимоотношений с ВСП. Чтобы обеспечить укрепление потенциала самоуправления системы органов Прокуратуры, необходимо пересмотреть и четко определить роль, состав и полномочия Общего собрания прокуроров, ВСП и его коллегий.

Решения

87. Необходимо законодательно закрепить следующие полномочия Общего собрания прокуроров:

- избирает из числа прокуроров членов ВСП, Коллегии по отбору и продвижению, Оценочной коллегии и Дисциплинарной коллегии. Члены коллегий не могут быть отозваны, а в случае несовместимости их полномочия прекращаются согласно закону;

- заслушивает отчет о деятельности Прокуратуры, представляемый Генеральным прокурором, и отчет о деятельности ВСП, представляемый его председателем;

- утверждает приоритеты деятельности Прокуратуры на следующий год (представленные Генеральным прокурором после их одобрения ВСП);

- обсуждает предложения прокуроров по приоритетам и отчетам о деятельности Прокуратуры и ВСП. Генеральный прокурор и ВСП обязаны в 30-дневный срок рассмотреть поступившие в ходе обсуждений предложения и вопросы и принять по ним решения;

²⁵ Оценочный доклад Европейской комиссии о верховенстве закона и судебном управлении с учетом секторального программирования в Молдове (сентябрь 2011 г.), п. 81.

- утверждает Кодекс этики прокуроров, разработанный ВСП;
- принимает и вносит изменения в Положение об Общем собрании прокуроров, разработанное ВСП.

88. Общее собрание прокуроров рекомендуется созывать ежегодно, а при необходимости и на внеочередные заседания. Общее собрание прокуроров может созываться по инициативе ВСП, Генерального прокурора или определенного числа прокуроров. Ответственным за организацию Общего собрания прокуроров является ВСП. Повестка дня Общего собрания прокуроров и подлежащие рассмотрению на нем материалы должны быть опубликованы на веб-странице Прокуратуры за 30 дней до его проведения (подобно Общему собранию судей).

89. Кандидатом на должность члена ВСП и его коллегий может быть выдвинут любой прокурор. Список кандидатов, их автобиографии и программы публикуются на веб-странице ВСП за 10 дней до проведения заседания Общего собрания.

90. Протокол заседания Общего собрания прокуроров подписывается его секретарем и председательствующим.

91. Общее собрание прокуроров принимает решения.

92. Общее собрание прокуроров избирает членов ВСП и членов его коллегий тайным голосованием с объявлением результатов голосования счетной комиссией.

93. Председательствующий на заседании Общего собрания прокуроров и секретарь избираются открытым голосованием в начале заседания.

94. Положения о Коллегии Прокуратуры должны быть пересмотрены по причине их несостоятельности и неэффективности, а также дублирования функций Общего собрания прокуроров, ВСП и Генерального прокурора. Коллегия Прокуратуры могла бы стать консультативным органом (или советом) Генерального прокурора. В целях недопущения дублирования функций ее функции должны быть четко отграничены от функций других органов Прокуратуры с установлением рекомендательного, консультативного характера принимаемых ею решений. При этом создание таковой остается на усмотрение Генерального прокурора.

95. К компетенции ВСП относятся:

- организация конкурса на замещение должности Генерального прокурора и представление Президенту Республики Молдова кандидата на должность Генерального прокурора;

- разработка и утверждение регламентов отбора и продвижения прокуроров, функционирования коллегий ВСП;

- утверждение положения о своей деятельности;

- разработка регламента Общего собрания прокуроров, принимаемого Общим собранием прокуроров;

- отбор из представителей гражданского общества и назначение членов коллегий ВСП;

- рассмотрение жалоб на решения коллегий;

- внесение Генеральному прокурору предложений по назначению, продвижению, откомандированию, отстранению от должности (в случае осуществления в отношении прокурора уголовного преследования) или освобождения от обязанностей прокурора. Генеральный прокурор может обоснованно отклонить представленную ВСП кандидатуру. В случае повторного представления той же кандидатуры, за которую проголосовал определенный процент членов ВСП, Генеральный прокурор обязан ее принять;

- назначение прокуроров в Совет Национального института юстиции;

- утверждение стратегии начальной подготовки и непрерывного образования прокуроров, дача заключения на план действий по реализации этой стратегии;

- участие в разработке планов стратегического развития Прокуратуры;

- рассмотрение и одобрение регламента организации вступительного конкурса в Национальном институте юстиции, учебных программ и планов для курсов начальной подготовки и непрерывного образования в этом институте, регламента организации конкурса на замещение преподавательских должностей, состава комиссии по приему вступительных экзаменов и состава комиссии по приему выпускных экзаменов в Национальном институте юстиции;

- определение количества мест для поступления на начальную подготовку прокуроров в Национальном институте юстиции;

- рассмотрение обращений граждан и прокуроров по вопросам, относящимся к его компетенции;

- разработка и представление на утверждение Общего собрания прокуроров проекта Кодекса этики и дисциплины прокуроров, а также изменений в него;

- утверждение проекта своего бюджета и представление его Парламенту;

- участие в разработке проекта бюджета Прокуратуры и дача заключения на него.

96. При ВСП могут действовать:

- Коллегия отбора и продвижения;

- Оценочная коллегия;

- Дисциплинарная коллегия.

Полномочия коллегий должны быть прописаны в законе и положениях о них, утверждаемых ВСП.

97. Рекомендуется следующий состав ВСП:

1) три члена по праву: Генеральный прокурор, председатель Высшего совета магистратуры, министр юстиции;

2) шесть членов избираются Общим собранием прокуроров из числа действующих прокуроров тайным голосованием при прямом и свободном волеизъявлении следующим образом:

- два члена избираются из числа прокуроров Генеральной прокуратуры;

- четыре члена избираются из числа прокуроров территориальных и специализированных прокуратур;

3) три члена избираются на конкурсной основе из числа представителей гражданского общества/академической среды и утверждаются постановлением Парламента.

98. Для обеспечения функциональности ВСП и с учетом специфики

деятельности ВСП и его коллегий ОБСЕ рекомендует²⁶, чтобы ВСП возглавлял откомандированный председатель. Возможна альтернатива, когда все члены ВСП, избранные из числа прокуроров, включая председателя, являются откомандированными.

99. Оплата труда членов ВСП, в том числе избранных из числа представителей гражданского общества/академической среды, и его коллегий за участие в работе этих органов осуществляется из бюджета ВСП.

100. Председатель ВСП избирается из числа избранных в ВСП прокуроров.

101. Аппарат ВСП состоит из государственных служащих и технического персонала.

102. Все заседания ВСП являются открытыми, кроме случаев принятия ВСП решения о проведении закрытого заседания или отдельной закрытой части заседания. Решения принимаются открытым голосованием, за исключением избрания председателя ВСП.

103. Каждая коллегия ВСП состоит из семи членов, пять из которых являются прокурорами, а два - представителями гражданского общества/академической среды. Члены коллегий ВСП из числа прокуроров назначаются Общим собранием прокуроров, а члены - представители гражданского общества/академической среды отбираются ВСП на конкурсной основе.

104. Вышеизложенные предложения могут быть реализованы посредством внесения соответствующих изменений в Закон о Прокуратуре.

II. Иерархическое подчинение прокуроров

Выявленные проблемы:

- недостаточная функциональная независимость прокуроров от главных прокуроров при рассмотрении конкретных уголовных дел;
- наличие нескольких вышестоящих прокуроров над одним нижестоящим;
- отсутствие разграничения между «административным подчинением» и «процессуальным подчинением»;

²⁶ Оценочный доклад о Высшем совете прокуроров. – ODIHR и Миссия ОБСЕ в Молдове, 2009 г.

- отсутствие детального регламентирования ступеней иерархического контроля в уголовном судопроизводстве.

Контекст

105. «Несмотря на то, что структурная независимость Генерального прокурора от исполнительной власти гарантирована его статусом, сохраняется риск политического влияния как на Прокуратуру в целом, так и на ее прокуроров. Недостаточная функциональная независимость прокуроров от вышестоящих начальников при рассмотрении дел определена так называемым принципом «безусловного подчинения» и главным образом вертикальным стилем управления системой. Право нижестоящих прокуроров «требовать письменные указания» с целью их опротестования является скорее иллюзорным. Такое положение дел усугубляется рядом непонятных и зачастую недоступных для общественности правил и приказов, определяющих политику и условия осуществления деятельности в Прокуратуре.»²⁷

Решения

106. Регулирование иерархической подчиненности должно исходить из следующих постулатов: иерархия должностей, экономические и оперативные аспекты организации деятельности прокуроров, распределение полномочий с учетом должности.

107. Понятие иерархии должностей включает две составляющие административную и процессуальную иерархии.

108. Должна существовать единственная ступень контроля процессуального акта со стороны вышестоящей инстанции с последующим обжалованием такового в судебной инстанции (судебные инстанции должны рассмотреть возможность обжалования такового в судебной инстанции). Наличие многих вышестоящих прокуроров в административной иерархии не должно сказываться на процессуальной деятельности прокурора. Это вытекает из части (4) статьи 299¹ Уголовно-процессуального кодекса, предусматривающей, что акт, изданный в рамках вышестоящего контроля, может быть обжалован только судье по уголовному преследованию.

109. Понятие вышестоящего прокурора, содержащееся в статье 6 Уголовно-процессуального кодекса, должно быть изложено в следующей редакции:

«37¹) *вышестоящий прокурор* – территориальный прокурор или его заместитель для прокуроров территориальной прокуратуры,

²⁷ Оценочный доклад Европейской комиссии о верховенстве закона и судебном управлении с учетом секторального программирования в Молдове (сентябрь 2011 г.), п. 80.

специализированный прокурор или его заместители для прокуроров специализированной прокуратуры, прокурор муниципия Кишинэу или его заместители для прокуроров прокуратуры муниципия Кишинэу, прокурор АТО Гагаузия или его заместители для прокуроров прокуратуры АТО Гагаузия и других прокуратур АТО Гагаузия, территориальный прокурор и специализированный прокурор для своих заместителей, начальники подразделений Генеральной прокуратуры для прокуроров этих подразделений и главных прокуроров других прокуратур, соответствующих специализации подразделений Генеральной прокуратуры, Генеральный прокурор или его заместители для всех прокуроров, Генеральный прокурор для своих заместителей;».

110. Любое постановление, изданное в порядке контроля вышестоящего прокурора, может быть отменено только Генеральным прокурором.

111. Процессуальные указания могут касаться только подлежащих выполнению процессуальных действий по делу. Эти указания не могут касаться решения по делу.

112. Общие положения Уголовно-процессуального кодекса об изъятии дела у прокурора не содействуют процессуальной независимости прокурора. Поэтому пункт 4) части (2¹) статьи 52 предлагается изложить в следующей редакции:

«4) удовлетворения жалобы на действия или бездействие прокурора;»,
А также дополнить данную часть пунктом 5) следующего содержания:

«5) удовлетворения заявления о самоотводе или об отводе.».

113. Принимая во внимание иерархическую подчиненность прокуроров и специфику прокурорской должности, прокуроры не могут быть приравнены к магистратам. Такого же мнения придерживается Конституционный суд²⁸.

114. Для применения предложенных решений необходимо комплексно пересмотреть Уголовно-процессуальный кодекс и Закон о Прокуратуре с учетом вышеизложенных предложений.

²⁸ Постановление Конституционного суда о контроле конституционности ряда законов об изменении условий обеспечения пенсиями и другими социальными выплатами некоторых категорий работников (*Обращения 34а/2010, 36а/2010, 19а/2011, 23а/2011*) № 27 от 20 декабря 2011 г., п. 93.

III. Специальные звания прокуроров

Выявленные проблемы:

- нынешние звания прокуроров создают впечатление военизированного характера Прокуратуры и отсутствия независимости прокурора;

- звания присваиваются прокурорам не за квалификацию, а за выслугу лет.

Контекст

115. Звания присваиваются прокурорам не за качество и сложность работы, профессионализм и подготовку, а зависят формально от выслуги лет и занимаемой должности в органах Прокуратуры. А это значит, что не существует мотивации для улучшения качества работы, повышения уровня квалификации и продвижения по службе.

Решения

116. С повышением оплаты труда классные чины должны быть отменены. При этом оплата труда прокуроров будет зависеть от занимаемой должности.

117. Военские звания прокуроров будут отменены с упразднением военных прокуратур.

118. Форменная одежда прокуроров будет заменена мантией, которую полагается носить только на судебных заседаниях.

IV. Доступ к профессии прокурора и прокурорская карьера

Выявленные проблемы:

- нынешний механизм доступа к профессии прокурора недостаточно регламентирован, основывается только на оценке теоретических знаний и не использует другие важные критерии отбора кандидатов на должность прокурора;

- различные механизмы доступа к профессии для разных категорий кандидатов (выпускников Национального института юстиции и кандидатов с опытом работы в других областях).

Контекст

119. При сохранении нынешней процедуры доступа к профессии будут существовать две параллельные системы доступа к профессии:

- для кандидатов с опытом работы (предусмотрена сдача квалификационного экзамена Квалификационной коллегии ВСП);

- для выпускников Национального института юстиции (на основании акта об окончании, без сдачи квалификационного экзамена).

120. В настоящее время некоторые прокуроры выполняют не свойственные должности прокурора обязанности, работая, например, в пресс-службе или отделе кадров Генеральной прокуратуры.

Решения

121. Доступ к профессии прокурора целесообразно осуществлять по аналогичной применяемой для судей процедуре.

122. Сдача теоретического экзамена выпускной комиссии Национального института юстиции должна быть обязательной как для закончивших курс этого института, так и для кандидатов на должность прокурора, имеющих опыт работы, но не являющихся выпускниками Национального института юстиции.

Полученная на этом экзамене оценка за теоретические знания должна составлять половину из всей суммы баллов, которую надлежит получить в конкурсе на замещение должность прокурора. Остальные баллы присваиваются Коллегией отбора и продвижения.

В разработке тестов по оценке теоретических знаний должен участвовать ВСП (так же как и в определении учебного плана Национального института юстиции).

123. Результаты экзамена в Национальном институте юстиции передаются Коллегии отбора и продвижения, которая оценивает кандидатов по дополнительным критериям (профессиональным, отличным от теоретических), утвержденным ВСП.

124. Должен быть создан Регистр участников конкурса на замещение вакансий прокурора и главного прокурора. Запись в регистре осуществляется на конкретную должность в определенной прокуратуре. По результатам набранных баллов на двух этапах кандидат включается в регистр.

125. В этой процедуре ВСП отводятся следующие полномочия:

а) представление Генеральному прокурору для назначения на соответствующую должность кандидата, набравшего наибольшее количество баллов из списка кандидатов на эту должность;

б) рассмотрение жалоб на решения Коллегии отбора и продвижения (касающихся исключительно процедуры);

с) выбор одного из двух кандидатов на одну должность, набравших равное количество баллов.

126. Отбор кандидатов на должность прокурора начинается с объявления ВСП вакансии по предложению Генерального прокурора. По окончании указанного в объявлении срока для записи кандидатов ВСП определяет кандидата, набравшего наибольшее количество баллов из списка кандидатов на эту должность.

127. По решению ВСП конкурс на замещение определенных им вакансий объявляется только для действующих прокуроров. В случае незамещения вакансии в результате такого конкурса объявляется новый конкурс для тех же кандидатов.

128. Процедура проведения конкурса должна быть прописана в утвержденном ВСП регламенте.

129. Представляется оптимальной следующая процедура назначения на должность прокурора. Генеральный прокурор назначает лицо на должность прокурора. При наличии неспоримых доказательств несовместимости кандидата с замещаемой должностью Генеральный прокурор может отклонить предложенную кандидатуру или обусловить назначение устранением несовместимости в установленный срок (например, 5 дней). В случае повторного выдвижения двумя третями голосов членов ВСП отклоненной кандидатуры Генеральный прокурор обязан ее принять.

130. Должность главного прокурора замещается на конкурсной основе. Должность главного прокурора можно занимать не более двух сроков подряд.

131. На должность прокурора может быть назначено лицо, не достигшее предельного возраста.

132. Назначенный на должность прокурор приносит присягу перед Генеральным прокурором и членами ВСП.

133. Генеральный прокурор может иметь кабинет, персонал которого обладает статусом, предусмотренным Законом о статусе персонала кабинета лиц, исполняющих ответственные государственные должности № 80 от 7 мая 2010 года. Поскольку данный закон не предусматривает наличие такого кабинета у Генерального прокурора, постольку необходимо внести соответствующие изменения в часть (2) статьи 2 этого закона.

134. Продвижение прокуроров осуществляется на основе конкурса баллов, набранных кандидатами, внесенными в регистр кандидатов.

135. Реализация предложенных решений предполагает внесение изменений в Закон о прокуратуре.

V. Оценка достижений прокуроров

Выявленные проблемы:

- оценка деятельности прокурора является формальной, критерии оценки ориентированы на теоретические знания, не учитывают другие аспекты деятельности и поведения прокурора;

- оценка деятельности прокурора не увязана с механизмом повышения квалификации и продвижения по карьерной лестнице;

- существующий механизм оценки не позволяет выявлять проблемы в деятельности прокурора и решать их, а субъективность оценки и непрозрачность механизма делают его инструментом влияния на прокурора, ставя под вопрос его независимость.

Контекст

136. Должная квалификация прокуроров может быть обеспечена улучшением методов отбора, юридической и профессиональной подготовки. Важно также создать надлежащие условия для выполнения должностных обязанностей²⁹.

137. Законодательством о Прокуратуре не установлены эффективные критерии и стандарты оценки достижений прокурора. Очень важно определить показатели достижений и качества, которыми должен обладать прокурор для принятия решений. Определение критериев и стандартов достижений на основе этих показателей и качеств является первым шагом в разработке эффективного плана оценки достижений. Вторым шагом является ознакомление прокуроров с критериями и стандартами, на основе которых будет осуществляться их оценка. Третьим шагом будет вызывающее доверие единообразное и справедливое применение этих критериев и стандартов. Со временем Прокуратура должна воплощать установленные ею в плане оценки достижений показатели и качества³⁰.

Решения

138. Подлежат оценке не знания, а деятельность прокуроров. При оценке

²⁹ Главные направления относительно роли прокуроров, принятые на Восьмом конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, проводимом в Гаване (Куба) с 27 августа по 7 сентября 1990 г.

³⁰ Оценочный доклад о Высшем совете прокуроров. – ODHR и Миссия ОБСЕ в Молдове, 2009 г.

главного прокурора должны приниматься во внимание его качества как прокурора и руководителя, навыки контроля и общения.

139. Оценка необходима для определения профессионального уровня, улучшения деятельности и продвижения прокурора по карьерной лестнице.

140. Оценке подлежат все прокуроры, включая заместителей Генерального прокурора, кроме последнего.

141. Проводятся очередные и внеочередные оценки прокурора. Очередные оценки проводятся один раз в пять лет. Результаты очередной оценки действительны в течение пяти лет, если не поступило заявления или запроса о проведении внеочередной оценки прокурора. Внеочередная оценка проводится по заявлению прокурора, при его участии в конкурсе по истечении более двух лет после проведения очередной оценки или при наличии недостатков в работе прокурора.

142. Критерии оценки устанавливаются ВСП. Процедура оценки должна быть прописана в утвержденном ВСП положении. Общие нормы всего процесса оценки должны содержаться в Законе о Прокуратуре.

143. Необходимы отдельные структуры, которые занимались бы отбором и продвижением, а также оценкой прокуроров.

144. Оценка проводится Оценочной коллегией ВСП.

145. Процедура оценки завершается принятием ВСП решения, в котором указывается набранное количество баллов. Если оцениваемый не набрал необходимого количество баллов, он подлежит внеочередной оценке через какое-то время после очередной оценки (например, спустя не менее шести месяцев и не более одного года).

146. Реализация предложенных решений предполагает внесение изменений в Закон о прокуратуре и принятие ВСП регламентов отбора и оценки прокуроров.

VI. Дисциплинарная ответственность прокуроров. Инспекция прокуроров

Выявленные проблемы:

- недостаточно четкое регламентирование порядка возбуждения дисциплинарной процедуры в отношении прокурора и ведения служебного расследования;

- недостаточная прозрачность деятельности Дисциплинарной коллегии, объясняемая и отсутствием представителей гражданского общества в ее составе;

- наличие возможности уйти от дисциплинарной ответственности уволившись по собственному желанию.

Контекст

147. Согласно статье 62 Закона о прокуратуре наложение дисциплинарных взысканий относится к компетенции Дисциплинарной коллегии, образуемой при Высшем совете прокуроров и имеющей целью рассмотрение вопросов дисциплинарной ответственности прокуроров.

Дисциплинарная коллегия состоит из девяти членов: трое членов, избранных прокурорами Генеральной прокуратуры из их числа; шесть членов, избранных прокурорами территориальных и специализированных прокуратур из их числа. (Примечательно, что в составе коллегии нет лиц, не входящих в систему органов Прокуратуры.)

Право возбуждения дисциплинарной процедуры в отношении прокурора имеют любой член ВСП, главные прокуроры подразделений Генеральной прокуратуры, территориальные и специализированные прокуроры.

Дисциплинарная процедура в отношении членов ВСП, членов Квалификационной коллегии и членов Дисциплинарной коллегии может быть возбуждена по инициативе не менее четырех членов ВСП.

148. Дисциплинарная процедура в отношении членов Прокуратуры должна быть прописана в законе и гарантировать правдивые и объективные оценки и решения, подлежащие независимому и непредвзятому контролю³¹. Законом должна быть предусмотрена процедура быстрого и справедливого рассмотрения жалоб на прокурора за нарушение им профессиональных стандартов. Прокурор имеет право на его справедливое слушание. Решение может быть подвергнуто контролю независимым органом³². Членам Прокуратуры должна быть обеспечена удовлетворительная процедура обжалования, в том числе они должны иметь право на обращение в трибунал, если затронут их юридический статус³³.

³¹ Рекомендация Комитета Министров Совета Европы Rec (2000)19 относительно роли Прокуратуры в системе уголовного правосудия, п. 5.

³² Главные направления относительно роли прокуроров, принятые на Восьмом конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. 1990 г., п. 21.

³³ Рекомендация Комитета Министров Совета Европы Rec (2000)19 относительно роли Прокуратуры в системе уголовного правосудия, п. 5.

Решения

149. Рекомендуется следующая процедура регистрации и движения заявления о дисциплинарном нарушении³⁴.

Жалобы о дисциплинарных нарушениях, поступающие в ВСП, а также поданные на имя Генерального прокурора, передаются непосредственно Инспекции прокуроров. Инспекция рассматривает жалобу, собирает информацию по делу и выносит мотивированное решение:

1) о передаче материалов и доклада по делу Дисциплинарной коллегии, если находит основание для привлечения к дисциплинарной ответственности;

2) о прекращении дисциплинарной процедуры, если не находит основания для привлечения к дисциплинарной ответственности.

150. Дисциплинарная процедура фактически возбуждается в момент регистрации заявления без составления специального процессуального акта о ее возбуждении.

151. О возбуждении или прекращении дисциплинарной процедуры инспектор информирует заявителя.

152. Заявитель может обжаловать решение о прекращении дисциплинарной процедуры (о непередаче материалов Дисциплинарной коллегии) в Дисциплинарной коллегии. Если и данная коллегия отклоняет заявление о привлечении к дисциплинарной ответственности, ее решение обжалованию не подлежит.

153. Решение по дисциплинарной процедуре принимается большинством голосов членов Дисциплинарной коллегии.

Оно может быть обжаловано в ВСП как по существу, так и по процедуре. В законодательстве должно быть прописано, какие решения могут быть приняты ВСП по таким жалобам.

Рассмотрение жалобы осуществляется ВСП с участием обеих сторон. Решение ВСП может быть обжаловано в судебной инстанции как по существу, так и по процедуре.

Решения Дисциплинарной коллегии не подлежат одобрению ВСП.

154. Обвинение в дисциплинарной процедуре поддерживает инспектор. На рассмотрение дисциплинарного дела Дисциплинарная коллегия приглашает лицо, которого касается заявление, и инспектора.

155. Заявитель вызывается по усмотрению Дисциплинарной коллегии.

³⁴ См. также аналогичные законоположения о судьях, в частности о случаях отклонения заявления с самого начала.

156. Должность инспектора Инспекции прокуроров является постоянной. Инспектором не может быть назначен действующий прокурор. Возможно только его откомандирование (для этого необходимо дополнить Закон о Прокуратуре соответствующими положениями).

К компетенции Инспекции прокуроров целесообразно отнести рассмотрение заявлений и обращений о дисциплинарных нарушениях, обращение в Дисциплинарную коллегия для наложения дисциплинарных взысканий, а также функции нынешнего Отдела внутренней безопасности Генеральной прокуратуры, в том числе связанные с этикой и неподкупностью.

Инспекции прокуроров подчиняется Генеральному прокурору.

157. Дисциплинарные взыскания применяются Дисциплинарной коллегией, за исключением увольнения, которое оформляется приказом Генерального прокурора на основании окончательного решения Дисциплинарной коллегии или постановления ВСП по жалобе на решение Дисциплинарной коллегии.

158. Если в отношении прокурора возбуждена дисциплинарная процедура, его почетная отставка невозможна до решения дисциплинарного дела.

159. Реализация предложенных решений предполагает внесение изменений в Закон о прокуратуре. Эти изменения должны касаться:

- срока давности для подачи заявления о дисциплинарном нарушении:
 - а) если нарушение касается процессуальной деятельности, срок давности должен быть шесть месяцев со дня признания акта окончательным и не подлежащим обжалованию, но не более трех лет со дня его совершения;
 - б) если нарушение не касается процессуальной деятельности, срок давности должен быть шесть месяцев со дня его совершения;
- вышеуказанные сроки давности для привлечения к дисциплинарной ответственности текут до подачи заявления;
- исключения пункта б) статьи 61 Закон о прокуратуре, потому что аналогичное положение о судьях признано неконституционным³⁵.

VII. Уголовное преследование прокуроров

Выявленные проблемы:

- недостаточная четкость законоположений о начале уголовного преследования в отношении Генерального прокурора.

³⁵ Постановление Конституционного суда № 28 от 14 декабря 2010 г. - Официальный монитор Республики Молдова, 2004 г., № 80-82, ст. 30.

Контекст

160. В действующем законодательстве имеются противоречивые нормы о начале уголовного преследования в отношении Генерального прокурора. Так, часть (5) статьи 57 Закона о Прокуратуре № 294-XVI от 25 декабря 2008 года гласит: «(5) В отношении Генерального прокурора уголовное преследование может быть начато только прокурором, назначенным Парламентом по представлению Председателя Парламента». А часть (5) статьи 262 Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова № 122-XV от 14 марта 2003 года устанавливает: «Рассмотрение осведомлений о преступлениях, совершенных Генеральным прокурором, осуществляется прокурором, назначенным Высшим советом прокуроров».

Решения

161. Рассмотрение осведомлений о преступлениях, совершенных Генеральным прокурором, целесообразно сделать прерогативой прокурора (группы прокуроров), назначенного Высшим советом прокуроров, который осуществлял бы все действия, предусмотренные Уголовно-процессуальным кодексом, до вступления в законную силу судебного решения по делу.

162. С началом уголовного преследования в отношении Генерального прокурора последний отстраняется от должности по праву.

163. Для реализации предложенных решений положение части (5) статьи 57 Закона о Прокуратуре № 294-XVI от 25 декабря 2008 года должно быть приведено в соответствие с положением части (5) статьи 262 Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова. При необходимости могут быть пересмотрены и другие нормы Закона о Прокуратуре.

D. СОЦИАЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ ПРОКУРОРОВ

I. Оплата труда прокуроров

Выявленные проблемы:

- нынешняя оплата труда прокуроров явно не соответствует поставленным перед ними задачам, не способствует привлечению в Прокуратуру лучших кадров, не обеспечивает прокурорам достойный жизненный уровень и представляет повышенные риски коррупции.

Контекст

164. «По данным СЕРЕJ за 2008 год Молдова с величиной 3,207 евро по среднегодовой заработной плате прокуроров занимает самое низкое место среди стран с этим показателем ниже 10,000 евро: Армения (4.864 евро).

Россия (7,201 евро), Болгария (7,227 евро), Албания (7,250 евро), Грузия (8,383 евро). При этом среднемесячная заработная плата прокуроров в Молдове превышает таковую по стране только в 1,6 раза, опережая по этому показателя только Албанию (1,4) и Россию (1,4). Многие страны Центральной и Восточной Европы приблизились или превысили установленный СЕРЕJ средний уровень (в 2 раза). Можно утверждать, что высокая заработная плата прокуроров является одним из инструментов предупреждения коррупции. Тем не менее, оплата труда прокуроров в Молдове ниже, чем в других секторах/странах. Даже при росте заработной платы прокуроров в Молдове на 114,1 процента в 2004-2008 годах, опережающем все остальные европейские страны, оплата труда прокуроров остается ниже, чем в других секторах.»³⁶

Решения

165. Необходимо значительно повысить заработную плату прокурорам. Она должна быть приведена в соответствие с заработной платой судей. Постепенный рост заработной платы прокуроров одновременно с ростом заработной платы судей должен сопровождаться оптимизацией численности прокуроров и структуры Прокуратуры.

166. Необходимо увеличение бюджетных ассигнований на систему органов Прокуратуры.

167. Реализация предложенных решений предполагает пересмотр законодательной базы оплаты труда прокуроров.

II. Пенсионное обеспечение и другие гарантии прокурорам

Выявленные проблемы:

- *нынешняя система пенсионного обеспечения прокуроров предопределяет уход опытных кадров из Прокуратуры;*

- *некоторые из предоставленных прокурорам гарантий (например, ношение оружия) утратили свою актуальность, практика же реализации других (право на отпуск) не определена.*

Контекст

168. Предусмотренный действующим законодательством низкий возраст выхода на пенсию прокуроров является причиной ухода из органов

³⁶ Оценочный доклад Европейской комиссии о верховенстве закона и судебном управлении с учетом секторального программирования в Молдове (сентябрь 2011 г.), п. 85.

Прокуратуры квалифицированных кадров, способных еще исполнять обязанности прокурора, а также способствует непропорциональному использованию человеческих и финансовых ресурсов Прокуратуры.

Решения

169. Со значительным повышением заработной платы прокуроры утрачивают право на одновременное получения заработной платы и пенсии. Работающий прокурор пенсионного возраста получает только заработную плату, то есть вводится аналогичная существующей для судей система.

170. Прокурор, получивший отставку по причине компрометирующих его фактов, утрачивает право на все специальные гарантии, предусмотренные статьей 67 Закона о Прокуратуре № 294-ХVI от 25 декабря 2008 года.

171. Такая гарантия, как право на ношение оружия и других средств защиты, подлежит исключению из законодательства.

172. Координация графиков предоставления отпусков прокурорам относится к компетенции Генерального прокурора.

173. Реализация предложенных решений предполагает пересмотр Закона о Прокуратуре и законодательства об оплате труда и пенсионном обеспечении.