

Страсбург, 26 ноября 2021 года

КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ СОВЕТ ЕВРОПЕЙСКИХ ПРОКУРОРОВ (КСЕП)

Заключение КСЕП № 16 (2021):

Значение решений международных судов и договорных органов для практической независимости прокуроров

I. Введение: цель и сфера применения Заключения

1. В соответствии с мандатом, предоставленным ему Комитетом министров, Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП) подготовил настоящее заключение о значении решений международных судов и договорных органов для практической независимости и эффективной самостоятельности прокуроров и по другим, связанным с этим, вопросам.
2. Эта тема была выбрана КСЕП с целью подчеркнуть влияние решений международных судов и договорных органов на независимость прокуроров. Хотя многие из таких решений посвящены скорее независимости судебной власти, эта независимость тесно связана с независимостью прокуроров, поскольку независимость и самостоятельность прокуратуры являются неизбежным следствием независимости судебной власти¹. Прокуроры должны самостоятельно принимать решения и исполнять свои обязанности без какого-либо внешнего давления или вмешательства в их работу с учетом принципов разделения властей и подотчетности². Следовательно, соответствующие нормы должны быть приняты в государствах-членах параллельно с независимостью судей для укрепления также независимости, подотчетности и этики прокуроров³.

¹ См. Заключение КСЕП № 9 (2014) о европейских нормах и принципах, касающихся прокуроров, Римская Хартия, пункт IV.

² См. Заключение КСЕП № 9 (2014) о европейских нормах и принципах, касающихся прокуроров, Римская Хартия, пункт V.

³ См. Заключение КСЕП № 13 (2018) о независимости, подотчетности и этике прокуроров, Рекомендации, пункт i.

3. Системы уголовного правосудия различаются по всей Европе. Разные системы происходят из разных правовых культур, и поэтому нет единой модели для всех государств. Например, существуют важные различия между системами, одни из которых, в рамках уголовного процесса, являются состязательными по своей природе, а другие инквизиционными⁴. Тем не менее, на протяжении веков, европейские системы уголовного правосудия широко заимствовали друг у друга, так что на сегодняшний день, вероятно, нет «чистых» систем. Это заимствование между системами привело к определенной степени конвергенции⁵.
4. Самым важным фактором сближения, который по-настоящему объединяет все эти системы, является требование независимости прокуратуры как одной из предпосылок верховенства права и независимости судебной власти, как указано в пункте 2 настоящего Заключение. Из-за серьезных последствий, которые могут иметь для человека расследование и судебное производство, поскольку они могут привести к осуждению и наказанию, прокурор обязан внимательно и беспристрастно решать вопрос об уголовном преследовании и предъявлении обвинений. В этом отношении, прокурор, как и судья, не может принимать участие в делах, в которых у него имеется личная заинтересованность, и может быть в этой связи подвержен определенным профессиональным ограничениям, направленным на обеспечение его беспристрастности и честности⁶.
5. Прокуроры могут осуществлять свою деятельность только на условиях независимости. Это укрепляет их роль в правовом государстве и обществе, а также гарантирует справедливую и независимую работу судебной системы и полную реализацию преимуществ независимости суда. Таким образом, также как и независимость судей, независимость прокуроров является не прерогативой или привилегией в их собственных интересах, а гарантией справедливого, беспристрастного и эффективного отправления правосудия, которое защищает интересы общества и частных лиц, участвующих в процессе⁷.

⁴ См. Доклад о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: часть II – Прокуратура, принятый Венецианской комиссией на ее 85-й пленарной сессии (Венеция, 17-18 декабря 2010 г.), пункт 7.

⁵ См. Доклад о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: часть II – Прокуратура, принятый Венецианской комиссией на ее 85-й пленарной сессии (Венеция, 17-18 декабря 2010 г.), пункт 9.

⁶ См. Доклад о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: часть II – Прокуратура, принятый Венецианской комиссией на ее 85-й пленарной сессии (Венеция, 17-18 декабря 2010 г.), пункты 16-17.

⁷ См. Заключение КСЕП № 4 (2009) о взаимоотношениях судей и прокуроров в демократическом обществе, пункт 27.

6. В тех странах, где прокуратура является частью правительства или подчиняется ему, государство должно обеспечить, чтобы характер и объем полномочий прокуроров был четко определен законом, и чтобы правительство осуществляло свои полномочия в отношении прокуроров транспарентным образом и в соответствии с международными договорами и стандартами, национальным законодательством и общими принципами права⁸.
7. Для этого независимость и самостоятельность прокуроров и прокуратур должна поощряться⁹ и гарантироваться законом, самого высокого уровня, таким же образом как и у судей. В тех странах, где прокуратура независима от правительства, государству следует предпринять все меры для того, чтобы характер и объем такой независимости были установлены законом¹⁰, а не только административным регулированием. Полностью независимая система прокуратуры остается гарантией безусловной беспристрастности прокуроров.
8. Важную роль также могут играть судебная практика международных судов и решения договорных органов. Целью настоящего Заключения является изучение влияния такой судебной практики и решений на независимость прокуратур и отдельных прокуроров.
9. Настоящее Заключение подготовлено на основании Европейской конвенции по правам человека (далее – ЕКПЧ) и соответствующей судебной практики Европейского Суда по правам человека (далее – ЕСПЧ), а также судебной практики Суда Европейского союза (далее – СЕС) и соответствующих решений договорных органов Организации Объединенных Наций.
10. Настоящее Заключение также основано на предыдущих заключениях КСЕП, в частности, на Заключении № 9 (2014) о европейских нормах и принципах, касающихся прокуроров, включая Римскую хартию, на Заключении № 13 (2018) о независимости, подотчетности и этике прокуроров, а также на Рекомендации Rec(2000)19 Комитета Министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия (далее – Рекомендация Rec(2000)19) и Рекомендации Rec(2012)11 Комитета Министров государствам-членам о роли прокуратуры вне системы уголовного правосудия (далее – Рекомендация Rec(2012)11).

⁸ См. Заключение КСЕП № 9 (2014) о европейских нормах и принципах, касающихся прокуроров, пункт 33.

⁹ См. Заключение КСЕП № 9 (2014) о европейских нормах и принципах, касающихся прокуроров, Римская Хартия, пункт IV.

¹⁰ См. Рекомендацию Комитета министров Совета Европы государствам – членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия Rec(2000)19 пункт 14. См. также Заключение КСЕП № 9 (2014) о европейских нормах и принципах, касающихся прокуроров, пункт 33.

11. КСЕП также учел Руководящие принципы, касающиеся роли прокуроров, принятые в 1990 году¹¹, и Стандарты профессиональной ответственности и положение об основных обязанностях и правах прокуроров, принятые в 1999 году Международной ассоциацией прокуроров (МАП)¹².
12. В ходе подготовки настоящего заключения КСЕП опирался на тот существенный вклад, который внесли г-н Жоао да Сильва Мигель (Португалия), г-н Жозе Мануэль Сантуш Паис (Португалия), г-жа Яна Жежулова (Чешская Республика) и г-жа Иоанна Бара-Бушиля (Румыния) и благодарит за их ценный экспертный вклад в эту работу.

II. Решения международных судов в отношении практической независимости судебной власти в целом и прокуроров и прокуратур в частности

A. Принципы независимости прокуроров и прокуратур, разработанные КСЕП

13. По мнению КСЕП, принцип независимости означает, что прокуроры свободны от незаконного вмешательства в исполнение ими своих обязанностей, чтобы обеспечить полное уважение и применение закона и принципа верховенства права, и что они не подвергаются какому-либо политическому давлению или незаконному влиянию в любом его проявлении. Независимость распространяется не только на прокуратуру в целом, но также и на ее конкретные органы и на отдельных прокуроров¹³.
14. В практическом плане вышеприведенное определение реализуется в нескольких важных принципах для того, чтобы сделать такую независимость реальностью:
 - прежде всего, меры по обеспечению такой независимости должны быть приняты посредством соответствующей правовой базы, аналогичной той, что обеспечивает независимость судей¹⁴;
 - вследствие этого, статус, независимость, поступление на службу и продвижение по службе прокуроров, как и судей, должны быть

¹¹ Восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с преступниками, Гавана, Куба, с 27 августа по 7 сентября 1990 года.

¹² Эти стандарты служат своего рода международным ориентиром для поведения отдельных прокуроров и прокуратур. Они устанавливают, что реализация прокурорских полномочий, когда это разрешено в конкретной юрисдикции, должна осуществляться независимо и без какого-либо политического вмешательства. Если иные органы имеют право давать общие или конкретные указания прокурорам, такие указания должны быть понятными, соответствовать законным полномочиям и установленным руководящим принципам, чтобы гарантировать прокурорскую независимость.

¹³ См. Заключение КСЕП № 13 (2018) о независимости, подотчетности и этике прокуроров, пункты 15-16.

¹⁴ См. Заключение КСЕП № 13 (2018) о независимости, подотчетности и этике прокуроров, Рекомендации, пункт i.

четко определены законом и регулироваться понятными и объективными критериями¹⁵;

- статус прокуроров должен обеспечивать их внешнюю и внутреннюю независимость, предпочтительно с помощью положений на самом высоком правовом уровне, гарантирующих их применение независимым органом таким, как Прокурорский совет, в частности, в отношении вопросов, касающихся назначений, продвижения по службе и дисциплины¹⁶. Необходимо, в частности, предусмотреть регулирование надлежащего срока пребывания на службе прокуроров, и соответствующих условий их продвижения по службе, применения к ним дисциплинарных санкций и увольнения¹⁷;
- в ходе своей карьеры, включая поступление на службу и продвижение по ней, прокуроры должны отбираться на основе их навыков, знаний и этических ценностей, и получать должную подготовку для выполнения своих функций в условиях независимости и беспристрастности, а также полного уважения этических стандартов¹⁸;
- указания со стороны исполнительной власти по конкретным делам в целом нежелательны. В данном контексте указания не осуществлять уголовное преследование должны быть запрещены, а указания об осуществлении уголовного преследования должны быть строго регламентированы в соответствии с Рекомендацией Rec (2000)19¹⁹;
- общие указания о приоритетах прокурорской деятельности, если они вытекают из закона, о развитии международного сотрудничества или требования, касающиеся организации службы, должны всегда даваться в соответствии с законом, в полностью

¹⁵ См. Заключение КСЕП № 13 (2018) о независимости, подотчетности и этике прокуроров, Рекомендации, пункт iii.

¹⁶ См. Заключение КСЕП № 13 (2018) о независимости, подотчетности и этике прокуроров, Рекомендации, пункт iii.

¹⁷ См. Доклад о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: часть II – Прокуратура, принятый Венецианской комиссией на ее 85-й пленарной сессии (Венеция, 17-18 декабря 2010 г.), пункт 18; см. также Заключение КСЕП № 9 (2014) о европейских нормах и принципах, касающихся прокуроров, пункт 53.

¹⁸ См. Заключение КСЕП № 13 (2018) о независимости, подотчетности и этике прокуроров, Рекомендации, пункт ii.

¹⁹ См. Заключение КСЕП № 13 (2018) о независимости, подотчетности и этике прокуроров, Рекомендации, пункт iv.

понятном и письменном виде²⁰. Если прокуроры получают указания от своих руководителей в прокуратуре, то они должны даваться в письменной форме, понятным образом и всегда с целью применения закона, установления истины и надлежащего отправления правосудия, при уважении прав человека и основных свобод²¹;

- статус, вознаграждение и обращение с прокурорами, а также предоставление финансовых, кадровых и других ресурсов для прокуратур должны соответствовать сравнимому с судьями характеру задачи и особым обязанностям прокуроров²²;
- государства-члены должны защищать прокуроров и, при необходимости, членов их семей и имущество, при осуществлении ими своих функций²³;
- в своих системах административной и иерархической организации государства-члены, если они желают предоставить или поддержать статус судебной власти для прокуроров по смыслу Европейской конвенции по правам человека, должны обеспечить, чтобы они имели все гарантии, в частности, необходимые для независимости, вытекающие из этого статуса²⁴;
- общество и отдельные заинтересованные лица по запросу должны получать соответствующую информацию о прокуратуре и прокурорской деятельности. Параллельно прокуроры должны играть ключевую роль в распространении подобной информации через соответствующие каналы и в соответствии с законом, одновременно обеспечивая уважение прокурорской независимости, презумпции невиновности, требований в связи с проведением расследования, защиты персональных данных и другие подобные аспекты²⁵.

²⁰ См. Заключение КСЕП № 13 (2018) о независимости, подотчетности и этике прокуроров, пункты 34-35.

²¹ См. Заключение КСЕП № 13 (2018) о независимости, подотчетности и этике прокуроров, пункт 40, Рекомендации, пункт vi.

²² См. Заключение КСЕП № 13 (2018) о независимости, подотчетности и этике прокуроров, Рекомендации, пункт xi.

²³ См. Заключение КСЕП № 13 (2018) о независимости, подотчетности и этике прокуроров, Рекомендации, пункт ix.

²⁴ См. Заключение КСЕП № 13 (2018) о независимости, подотчетности и этике прокуроров, Рекомендации, пункт xii.

²⁵ См. Заключение КСЕП № 13 (2018) о независимости, подотчетности и этике прокуроров, Рекомендации, пункт vii.

15. В отношении срока полномочий прокуроров важно напомнить позицию Венецианской комиссии о том, что прокуроры должны находиться на службе вплоть до своей отставки. Назначения на определенные сроки с возможностью переназначения несут в себе риск того, что прокурор будет принимать свои решения не на основе закона, а исходя из намерения угодить тому, кто его или ее переназначает²⁶.

В. Судебная практика Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ)

16. Статья 6 Европейской конвенции гласит, что каждый имеет право на независимый и беспристрастный суд, созданный на основании закона. Существует обширная судебная практика по вопросу о том, каким должен быть независимый суд. Актуальность этого принципа проистекает из того факта, что он является элементом судебной системы, жизненно важным для укрепления и функционирования верховенства права. Независимый и беспристрастный суд гарантирует уважение прав человека и основных свобод и жизненно важен для обеспечения общественного доверия к системе правосудия в демократическом обществе.
17. Независимость и самостоятельность прокуроров до сих пор были предметом рассмотрения ЕСПЧ лишь в ограниченной степени, в отличие от судебной практики в отношении судей, которая является гораздо более всеобъемлющей. Эти понятия применительно к прокурорам затрагивались лишь в некоторых постановлениях. Однако, поскольку независимость и самостоятельность прокуратуры являются, по мнению КСЕП, неотъемлемым следствием независимости судебной власти²⁷ (см. также пункты 2 и 4 настоящего Заключение), то рекомендации, содержащиеся в постановлениях и касающиеся судебной власти, также могут быть в некоторой степени применимы *mutatis mutandis* к прокуратуре.
18. Принцип независимого суда требует независимости не только от исполнительной власти и сторон судебного разбирательства, но и от законодателя²⁸. Причем для определения того, может ли суд считаться независимым, как того требует статья 6 ЕКПЧ, внешние признаки

²⁶ См. Доклад о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: часть II – Прокуратура, принятый Венецианской комиссией на ее 85-й пленарной сессии (Венеция, 17-18 декабря 2010 г.), пункт 50.

²⁷ См. Заключение КСЕП № 9 (2014) о европейских нормах и принципах, касающихся прокуроров, Римская Хартия, пункт IV.

²⁸ См. постановление ЕСПЧ по делу «Нинн-Хансен против Дании» (*Ninn-Hansen v. Denmark*) от 18 мая 1999 г., жалоба № 28972/95, пункт 93.

независимости также могут иметь значение²⁹.

19. ЕСПЧ дополнительно подчеркнул важность внешних признаков независимости и указал, что здесь речь идет о доверии, которым в демократическом обществе суды должны пользоваться у общественности и, прежде всего, у обвиняемого в уголовном процессе³⁰.
20. Соблюдение требования независимого суда оценивается на основании установленного критерия, такого как порядок назначения членов суда, срок их полномочий или наличие достаточных гарантий в связи с риском внешнего давления³¹.
21. В частности, невозможность отзыва судей исполнительной властью в течение их мандата в целом рассматривается как следствие их независимости, которую гарантирует статья 6 ЕКПЧ³².
22. Несмотря на то, что ЕСПЧ установил, что статья 6 ЕКПЧ требует от судов независимости не только от исполнительной власти и сторон по делу, но и от законодательной власти, само по себе обстоятельство, что судьи назначаются парламентом, не может служить основанием для сомнений в их независимости и беспристрастности³³.

²⁹ См. постановление ЕСПЧ по делу «Шрадек против Австрии» (*Shramek v. Austria*) от 22 октября 1984 г., жалоба № 8790/79, §42. См. *mutatis mutandis* постановление ЕСПЧ по делу «Кэмпбелл и Фелл против Соединенного Королевства» (*Campbell and Fell v. United Kingdom*) от 28 июня 1984 г., жалобы №№ 7819/77 и 7878/77, Series A, № 80, с.39-40, пункт 78; и постановление ЕСПЧ по делу «Пьерсак против Бельгии» (*Piersack v. Belgium*) от 1 октября 1982 г., жалоба № 8692/79, Series A, № 53, с.14-15, пункт 30.

³⁰ См. постановление ЕСПЧ по делу «Шахинер против Турции» (*Şahiner v. Turkey*) от 25 сентября 2001 г., жалоба № 29279/95, § 44. Для гражданских дел см. постановление ЕСПЧ по делу «Сасилор-Лормин против Франции» (*Sasilor Lormines v. France*) от 9 ноября 2006 г., жалоба № 65411/01, § 63; постановление ЕСПЧ по делу «Грейс Гатт против Мальты» (*Grace Gatt v. Malta*) от 8 октября 2019 г., жалоба № 46466/16, §85.

³¹ См. постановление ЕСПЧ по делу «Мустафа Тунч и Феджире Тунч против Турции» (*Mustafa Tunç and Fecire Tunç v. Turkey*) от 14 апреля 2015 г., жалоба № 24014/05, § 221; постановление ЕСПЧ по делу «Финдли против Соединенного Королевства» (*Findlay v. the United Kingdom*) от 25 февраля 1997 г., жалоба № 22107/93, § 73; постановление ЕСПЧ по делу «Брайан против Соединенного Королевства» (*Bryan v. the United Kingdom*) от 22 ноября 1995 г., жалоба № 19178/91, Series A, № 335-A, с.15, пункт 37. В отношении гражданских дел см. постановление ЕСПЧ по делу «Лангборгер против Швеции» (*Langborger v. Sweden*) от 22 июня 1989 г., жалоба № 11179/84, § 32; постановление ЕСПЧ по делу «Клейн и другие против Нидерландов» (*Kleyn and Others v. Netherlands*) от 06 мая 2003 г., жалобы №№ 39343/98, 39651/98, 43147/98 и 46664/99, § 190.

³² См. постановление ЕСПЧ по делу «Кэмпбелл и Фелл против Соединенного Королевства» (*Campbell and Fell v. the United Kingdom*) от 28 июня 1984 г., жалобы №№ 7819/77 и 7878/77, Series A, № 80, с.39-40, пункт 80.

³³ См. постановление ЕСПЧ по делу «Филиппини против Сан-Марино» (*Filippini v. San Marino*) от 26 августа 2003 г., жалоба № 10526/02, § 8; постановление ЕСПЧ по делу «Нинн-Хансен против Дании» (*Ninn-Hansen v. Denmark*) от 18 мая 1999 г., жалоба № 28972/95, §§ 89, 93.

23. Назначение судей исполнительной властью может быть допустимым при условии, что назначенные лица не будут подвержены влиянию или давлению при принятии ими судебных решений³⁴.
24. У требования беспристрастности есть два аспекта: во-первых, суд должен быть субъективно свободен от личных предубеждений или пристрастий и, во-вторых, он должен быть объективно беспристрастен, т.е. должен гарантированно исключать какие-либо обоснованные сомнения в своей беспристрастности³⁵.
25. В части длительности мандата судей какой-либо конкретный срок не был определен в качестве необходимого минимума. Несмотря на то, что невозможность отзыва судей исполнительной властью в течение их мандата в целом рассматривается как следствие их независимости³⁶, отсутствие законодательного закрепления несменяемости само по себе не предполагает зависимости судей от исполнительной власти при условии, что несменяемость признается фактически и что существуют другие гарантии соблюдения этого принципа³⁷.
26. Судебная независимость требует, чтобы отдельные судьи были свободны от ненадлежащего влияния не только извне, но и в рамках судебной системы. Эта внутренняя судебная независимость требует, чтобы они были свободны от указаний или давления со стороны других судей или судей, выполняющих административные функции в суде, таких как председатель суда или председатель какого-либо подразделения в суде³⁸.
27. В частности, сомнения в независимости и беспристрастности суда первой инстанции можно охарактеризовать как объективно оправданные из-за многократных и частых замен членов суда по уголовному делу, которые

³⁴ См. постановление ЕСПЧ по делу «Хенрик Урбан и Рышард Урбан против Польши» (*Henryk Urban and Ryszard Urban v. Poland*) от 30 ноября 2010 г., жалоба № 23614/08, § 49; постановление ЕСПЧ по делу «Кэмпбелл и Фелл против Соединенного Королевства» (*Campbell and Fell v. the United Kingdom*) от 28 июня 1984 г., жалобы №№ 7819/77 и 7878/77, § 79; постановление ЕСПЧ по делу «Мактуф и Дамьянович против Боснии и Герцеговины» (*Maktouf and Damjanović v. Bosnia and Herzegovina*) от 18 июля 2013 г., жалобы №№ 2312/08 и 34179/08, § 49.

³⁵ См. постановление ЕСПЧ по делу «Финдли против Соединенного Королевства» (*Findlay v. the United Kingdom*) от 25 февраля 1997 г., Reports of Judgements and Decisions 1997-I, с.281, § 73.

³⁶ См. постановление ЕСПЧ по делу «Кэмпбелл и Фелл против Соединенного Королевства» (*Campbell and Fell v. the United Kingdom*) от 28 июня 1984 г., жалобы №№ 7819/77 и 7878/77, Series A, № 80, с.39-40, пункт 80.

³⁷ См. постановление ЕСПЧ по делу «Кэмпбелл и Фелл против Соединенного Королевства» (*Campbell and Fell v. the United Kingdom*) от 28 июня 1984 г., жалобы №№ 7819/77 и 7878/77, § 80.

³⁸ См. постановление ЕСПЧ по делу «Парлов-Ткалчић против Хорватии» (*Parlov-Tkalčić v. Croatia*) от 22 декабря 2009 г., жалоба № 24810/06, § 86; постановление ЕСПЧ по делу «Дактарас против Литвы» (*Daktaras v. Lithuania*) от 10 октября 2000 г., жалоба № 42095/98, § 36; постановление ЕСПЧ по делу «Моисеев против России» от 9 октября 2008 г., жалоба № 62936/00, § 184; постановление ЕСПЧ по делу «Сасилор-Лормин против Франции» (*Sasilor Lormines v. France*) от 9 ноября 2006 г., жалоба № 65411/01, § 59.

проводились по неизвестным причинам и не были ограничены какими-либо процессуальными гарантиями³⁹.

28. В связи с этим, если в состав суда входят лица, находящиеся в подчиненном положении по отношению к одной из сторон в части своих обязанностей или организации службы, то обвиняемые могут иметь правомерные сомнения в отношении независимости этих лиц. Подобная ситуация серьезно влияет на то доверие, которым должны пользоваться суды в демократическом обществе⁴⁰.
29. Принципы, применяемые для определения того, является ли суд независимым и беспристрастным, по смыслу ЕКПЧ применяются как к профессиональным, так и к непрофессиональным судьям, а также к присяжным заседателям⁴¹.
30. В демократическом обществе суды и органы предварительного следствия должны быть свободны от политического давления. Таким образом, доверие к независимости и политической нейтральности органов, осуществляющих уголовное преследование от имени государства, представляет собой общественный интерес⁴².
31. Более того, чтобы расследование было эффективным, лица, ответственные за его проведение, должны быть независимы и беспристрастны как по закону, так и на практике. Это означает не только отсутствие иерархической или институциональной связи с теми, кто замешан в расследуемых событиях, но и практическую независимость⁴³.
32. За расследованием или его результатами должен устанавливаться общественный контроль в достаточной мере, чтобы обеспечить

³⁹ См. постановление ЕСПЧ по делу «*Моисеев против России*» от 9 октября 2008 г., жалоба № 62936/00, § 184.

⁴⁰ См. постановление ЕСПЧ по делу «*Шахинер против Турции*» (*Şahiner v. Turkey*) от 25 сентября 2001 г., жалоба № 29279/95, § 45.

⁴¹ См. постановление ЕСПЧ по делу «*Хольм против Швеции*» (*Holm v. Sweden*) от 25 ноября 1993 г., жалоба № 14191/88, § 30.

⁴² См. постановление ЕСПЧ по делу «*Гужа против Молдавии*» (*Guja v. Moldova*) от 12 февраля 2008 г., жалоба № 14277/04, §§ 86 и 90.

⁴³ См. постановление ЕСПЧ по делу «*Колевы против Болгарии*» (*Kolevi v. Bulgaria*) от 5 ноября 2009 г., жалоба № 1108/02, § 193; постановление ЕСПЧ по делу «*Рамсахай и другие против Нидерландов*» (*Ramsahai and Others v. the Netherlands*) от 15 мая 2007 г., жалоба № 52391/99, §§ 321-332; постановление ЕСПЧ по делу «*Хаиндрава и Джамашвили против Грузии*» (*Khaindrava and Dzatashvili v. Georgia*) от 8 июня 2010 г., жалоба № 18183/05, §§ 59-61; постановление ЕСПЧ по делу «*Тахсин Аджар против Турции*» (*Tahsin Acar v. Turkey*) от 8 апреля 2004 г., жалоба № 26307/95, §§ 222-225; постановление ЕСПЧ по делу «*Гюлеч против Турции*» (*Güleç v. Turkey*) от 27 июля 1998 г., жалоба № 21593/93, § 82; постановление ЕСПЧ по делу «*Скавуццо-Хагер и другие против Швейцарии*» (*Scavuzzo-Hager and Others v. Switzerland*) от 7 февраля 2006 г., жалоба № 41773/98, §§ 78 и 80-86; и постановление ЕСПЧ по делу «*Эрги против Турции*» (*Ergi v. Turkey*) от 28 июля 1998 г., жалоба № 23818/94, §§ 83-84.

подотчетность на практике и в теории, поддерживать доверие общества к тому, что власти привержены верховенству права, и предотвращать любые проявления сговора или терпимости к незаконным действиям⁴⁴.

33. Общие процессуальные гарантии, применяемые в государствах-членах, включают в себя нормы, обеспечивающие институциональную или функциональную независимость прокуроров как в составе судебной, так и исполнительной власти⁴⁵. Кроме того, в некоторых государствах-членах прокуроры защищены от ненадлежащего давления дополнительными гарантиями, такими как обязанность осуществлять уголовное преследование за любые преступления, за исключением незначительных⁴⁶ (на основании необходимости соблюдения принципа законности). В некоторых других государствах-членах, где действует принцип дискреционных полномочий при осуществлении уголовного преследования, большое значение уделяется транспарентности официальных руководящих указаний⁴⁷.
34. В некоторых государствах-членах прокуратуры имеют иерархическую структуру, в которой вышестоящие прокуроры имеют право давать указания и инструкции нижестоящим прокурорам. Несмотря на это, в правовых системах государств-членов существуют гарантии, обеспечивающие эффективность и независимость органов, расследующих уголовные дела в отношении высокопоставленных прокуроров. Такими гарантиями являются:
- передача уголовного дела в другой орган прокуратуры или другой орган предварительного следствия;
 - особый порядок расследования уголовных дел о преступлениях, в совершении которых подозреваются высокопоставленные прокуроры;
 - отстранение от должности прокурора, подозреваемого в совершении преступления (в отношении высокопоставленного прокурора такое решение может

⁴⁴ См. постановление ЕСПЧ по делу «Ангелова против Болгарии» (*Angelova v. Bulgaria*), жалоба № 38361/97, § 140, ECHR 2002-IV.

⁴⁵ См. постановление ЕСПЧ по делу «Колевы против Болгарии» (*Kolevi v. Bulgaria*) от 5 ноября 2009 г., жалоба № 1108/02, §§ 148-149; постановление ЕСПЧ по делу «Василеску против Румынии» (*Vasilescu v. Romania*) от 22 мая 1998 г., жалоба № 27053/95, §§ 40-41; постановление ЕСПЧ по делу «Пантя против Румынии» (*Pantea v. Romania*) от 3 июня 2003 г., жалоба № 33343/96, § 238; постановление ЕСПЧ по делу «Мулен против Франции» (*Moulin v. France*) от 23 ноября 2011 г., жалоба № 37104/06, § 57.

⁴⁶ См. постановление ЕСПЧ по делу «Колевы против Болгарии» (*Kolevi v. Bulgaria*) от 5 ноября 2009 г., жалоба № 1108/02, § 149.

⁴⁷ См. постановление ЕСПЧ по делу «Колевы против Болгарии» (*Kolevi v. Bulgaria*) от 5 ноября 2009 г., жалоба № 1108/02, § 149.

приниматься политическими органами, ответственными за его/ее назначение); и

- общие гарантии такие как обеспечение функциональной независимости прокуроров от их руководства и судебный контроль деятельности прокуратуры⁴⁸.

35. В 2020 г. ЕСПЧ обратился непосредственно к вопросу независимости прокуроров, указав, что освобождение от должности главного прокурора и его причины в этом конкретном деле вряд ли могут быть согласованы с необходимостью особого внимания к характеру судебной функции как независимой ветви государственной власти и к принципу независимости прокуроров, который - согласно документам Совета Европы и соответствующим международным актам – является ключевым элементом для сохранения судебной независимости. Таким образом, досрочное освобождение заявительницы от занимаемой должности главного прокурора явилось нарушением принципа независимости судебной власти⁴⁹.
36. ЕСПЧ постановил, что главные прокуроры не могут освобождаться от должности исполнительной властью без независимого судебного контроля за законностью таких решений⁵⁰, а также отметил, что досрочное прекращение полномочий заявительницы явилось крайне строгим наказанием, которое, несомненно, имело «сдерживающий эффект», предостерегающий не только ее, но и других прокуроров и судей от участия в будущем в публичной дискуссии по теме законодательных реформ, затрагивающих судебную власть, и, в более общем смысле, по вопросам независимости судебной власти⁵¹. Тем самым ЕСПЧ подтвердил, *inter alia*, право прокуроров на свободу выражения своего мнения в отношении законодательных реформ, которые могут повлиять на их независимость и независимость судебной власти.

⁴⁸ См. постановление ЕСПЧ по делу «Колевы против Болгарии» (*Kolevi v. Bulgaria*) от 5 ноября 2009 г., жалоба № 1108/02, § 142.

⁴⁹ См. постановление ЕСПЧ по делу «Кевеши против Румынии» (*Kövesi v. Romania*) от 5 мая 2020 г., жалоба № 3594/19, § 208.

⁵⁰ См. постановление ЕСПЧ по делу «Кевеши против Румынии» (*Kövesi v. Romania*) от 5 мая 2020 г., жалоба № 3594/19, §§ 154, 201, 205 и 208-209. См. также постановление ЕСПЧ по делу «Бака против Венгрии» (*Baka v. Hungary*) от 23 июня 2016 г., жалоба № 20261/12, §§ 156-157 и 164-167.

⁵¹ См. постановление ЕСПЧ по делу «Кевеши против Румынии» (*Kövesi v. Romania*) от 5 мая 2020 г., жалоба № 3594/19, § 209.

С. Судебная практика Суда Европейского союза (СЕС)

37. СЕС указал, что статья 19 Договора о Европейском союзе содержит обязательство обеспечивать независимость судебной власти, и подчеркнул, что гарантия независимости, изначально присущая задаче правосудия, требуется не только на уровне ЕС, но и на уровне государств-членов в отношении национальных судов. Принцип независимости судебной власти предполагает, в частности, что соответствующий орган осуществляет свои судебные функции полностью автономно, без какого-либо иерархического ограничения или подчинения любому другому органу, без получения приказов или инструкций от кого бы то ни было, и что таким образом он защищен от внешнего вмешательства или давления, способного повлиять на независимое суждение его членов и на их решения⁵².
38. СЕС также подчеркнул, что гарантии независимости и беспристрастности требуют норм, регулирующих, в частности, создание судебного органа и назначение в него, срок службы и основания для отклонения кандидатур, отстранения и увольнения его членов, с тем, чтобы исключить любые разумные сомнения в его невосприимчивости к внешним факторам и объективности по отношению к участникам процесса. Для того, чтобы считать соответствующий орган независимым, судебная практика требует, *inter alia*, чтобы процедура увольнения его членов была четко определена в законе⁵³.
39. При толковании определения «судебного органа, выдающего ордер» в части европейского ордера на арест⁵⁴, в отношении прокуроров СЕС указал, что статья 64 Конституции Франции гарантирует независимость судебных органов, под которыми понимаются судьи и прокуроры, и что прокуратура выполняет свои обязанности беспристрастно, не получая от исполнительной власти каких-либо указаний по конкретному делу, поскольку Министр юстиции может издавать для прокуроров инструкции, касающиеся политики в области уголовной юстиции, только общего характера с целью обеспечить ее последовательное проведение на всей территории страны. По утверждению правительства, эти общие инструкции ни при каких обстоятельствах не могут повлиять на исполнение прокурором своих полномочий в части выдачи европейского ордера на арест. Кроме того, прокуратура осуществляет

⁵² См. решение СЕС по делу № С-64/16 (Профсоюз судей Португалии), от 28 февраля 2018 г., §§ 42 и 44.

⁵³ См. решение СЕС по делу № С-64/16 (Профсоюз судей Португалии), от 28 февраля 2018 г. и решение СЕС по делу № С-216/18 (Министр юстиции и равноправия), от 25 июля 2018 г., §§ 63 и 66.

⁵⁴ По смыслу статьи 6(1) Рамочного решения Совета ЕС № 2002/584/ПВД от 13 июня 2002 г. о европейском ордере на арест и процедурах передачи лиц между государствами-членами (в редакции Рамочного решения Совета ЕС № 2009/299/ПВД от 26 февраля 2009 г.).

уголовное преследование и обеспечивает применение закона в соответствии с принципом беспристрастности⁵⁵.

40. Таким образом, СЕС выделяет несколько критериев, при соблюдении которых конкретный прокурор может рассматриваться в качестве судебного органа, выдающего европейский ордер на арест, а именно, если он:
- участвует в отправлении правосудия;
 - действует беспристрастно;
 - является независимым;
 - подлежит судебному контролю⁵⁶.
41. Третий критерий требует законодательных норм и институциональной базы, способных гарантировать, что судебный орган, выдающий такой ордер на арест, не будет подвергнут риску *inter alia* получить от исполнительной власти какое-либо указание по конкретному делу⁵⁷.
42. Следовательно, прокуроры государств-членов ЕС, осуществляющие уголовное преследование и действующие под руководством и надзором своих вышестоящих начальников, охватываются понятием «судебный орган, выдающий ордер» в отношении выдачи европейского ордера на арест при условии, что их статус дает им гарантию независимости, в частности, от исполнительной власти⁵⁸. Помимо самостоятельности и независимости прокуроров должна существовать возможность обжалования в суд их решений о выдаче европейских ордеров на арест⁵⁹.

Д. Судебная практика Межамериканского суда по правам человека

43. Независимость судей гарантирована в статье 8 Американской конвенции о правах человека. Практика Межамериканского суда по правам человека следует критериям ЕСПЧ в том, что независимость любого судьи обусловлена соответствующим процессом назначения,

⁵⁵ См. решение СЕС по делу № 566/19 (объединенные дела №№ С-566/19 и С-626/19) от 12 декабря 2019 г., § 54. См. решения СЕС от той же даты по делам №№ С-625/19 и С-627/19. См. также решение СЕС по делу № С-489/19 от 9 октября 2019 г.; и решения СЕС по делам №№ С-508/18 (объединенные дела №№ С-508/19 и С-82/19) и С-509/18 от 27 мая 2019 г.

⁵⁶ См. решения СЕС по делам №№ С-648/20, С-206/20, С-414/20.

⁵⁷ См. решение СЕС по делу № С-566/19, § 52. См. также решения СЕС по делам №№ С-508/18 и С-82/19 PPU, §§ 51 и 74.

⁵⁸ См. решение СЕС по делу № С-566/19, § 58.

⁵⁹ См. решение СЕС по делу № С-566/19, § 74.

определенным сроком пребывания в должности и гарантией от внешнего давления⁶⁰.

44. Вполне в русле судебной практики ЕСПЧ Межамериканский суд указал, что гарантия независимости судей является одной из основных целей разделения властей⁶¹.
45. Межамериканский суд постановил, что требования, касающиеся доступа к правосудию, вместе с критериями независимости и беспристрастности распространяются и на несудебные органы предварительного расследования, показывая тем самым, что расследования нарушений прав человека должны проводиться не только в разумный срок, но также независимо и беспристрастно⁶².
46. Суд также подчеркнул важность того, чтобы компетентные органы приняли все разумные меры, направленные на получение доказательственного материала, необходимого для начала расследования, и чтобы они были независимы *de jure* и *de facto* от должностных лиц, имеющих отношение к фактическим обстоятельствам дела. Это означает не только отсутствие иерархической или институциональной связи, но и реальную независимость⁶³.
47. Независимость *de jure* и *de facto* имеет двойное измерение: первое - институциональное или системное, а второе - функциональное, т.е. независимость отдельного участника судопроизводства при выполнении им своих функций⁶⁴.
48. Межамериканский суд также постановил, что продиктованные необходимостью независимости судебной власти для исполнения ею своих функций повышенные гарантии независимости судей должны распространяться и на прокуроров, исходя из характера выполняемых ими обязанностей⁶⁵.

⁶⁰ См. решение по делу «Конституционный суд против Перу» (*Constitutional Court v. Peru*) от 31 января 2001 г., § 75.

⁶¹ См. решение по делу «Конституционный суд против Перу» (*Constitutional Court v. Peru*) от 31 января 2001 г., § 73.

⁶² См. решение по делу «Канторал Хуамани и Гарсия Санта Круз против Перу» (*Cantoral Huamani and Garcia Santa Cruz v. Peru*) от 10 июля 2007 г., §§ 132-133.

⁶³ См. решение по делу «Замбрано Велез и другие против Эквадора» (*Zambrano Vélez et al. v. Ecuador*) от 4 июля 2007 г., § 122.

⁶⁴ См. Доклад «Гарантии независимости участников судопроизводства. На пути к укреплению доступа к правосудию и верховенства права в обеих Америках», одобренный Межамериканской комиссией по правам человека 5 декабря 2013 г., § 25.

⁶⁵ См. решение по делу «Мартинес Эскивиа против Колумбии» (*Martínez Esquivia v. Colombia*) от 6 октября 2020 г., §§ 84, 86.

49. Ссылаясь на конкретные обязанности прокуроров, Суд подчеркнул обязанность государства проводить независимое и объективное расследование нарушений прав человека и преступлений вообще, придавая особое значение тому, что органы, ответственные за проведение расследования, должны быть независимыми *de jure* и *de facto*, что означает не только иерархическую или институциональную, но и фактическую независимость⁶⁶.
50. Суд добавил, что независимость прокуроров гарантирует, что они не будут объектом политического давления или незаконного вмешательства в их деятельность, а также не будут подвергаться репрессиям за объективно принятые решения. Для этого требуется гарантия стабильности и определенного срока их пребывания в должности. Таким образом, конкретные гарантии для прокуроров, при применении к ним механизмов защиты судей, выражаются в следующем: (i) освобождение от должности должно проводиться исключительно по установленным основаниям, либо в рамках процедуры, которая соответствует праву на справедливое судебное разбирательство, либо в связи с истечением срока полномочий; (ii) прокуроры могут быть уволены только за совершение серьезного дисциплинарного проступка, либо вследствие нетрудоспособности, и (iii) любое привлечение прокуроров к ответственности должно проводиться в соответствии со справедливыми процедурами, которые гарантируют объективность и беспристрастность в соответствии с Конституцией или законом, учитывая, что простая процедура увольнения прокуроров вызывает объективные сомнения в том, что они реально имеют возможность исполнять свои обязанности, не опасаясь последующего преследования⁶⁷.

Е. Влияние решений международных судов на практическую независимость прокуроров

51. Вышеупомянутые решения международных судов содержат важные положения, относящиеся к независимости судебной власти в целом и прокуроров в частности. Как объяснялось выше, гарантии, предусмотренные для судебной власти, могут также в некоторой степени применяться к прокуратуре и прокурорам.

⁶⁶ См. решение по делу «*Мартинес Эскивиа против Колумбии*» (*Martínez Esquivia v. Colombia*) от 6 октября 2020 г., §§ 86-88. См. также Межамериканская комиссия по правам человека, Отчет № 109/18, дело 12.840. Существо жалобы. «*Енина Эстер Мартинес Эскивиа против Колумбии*» (*Yenina Esther Martínez Esquivia v. Colombia*) от 5 октября 2018 г., одобрен Комиссией на ее 126-й сессии, прошедшей 5 октября 2018 г., 169-й период сессий, доступен по ссылке: <https://www.oas.org/en/iachr/decisions/court/2019/12870FondoEn.pdf>

⁶⁷ См. решение по делу «*Мартинес Эскивиа против Колумбии*» (*Martínez Esquivia v. Colombia*) от 6 октября 2020 г., §§ 95-96.

52. Таким образом, различные элементы независимости, подчеркнутые в этих решениях, могут быть использованы для укрепления институциональной независимости прокуратур и функциональной независимости отдельных прокуроров, в частности, в том, что касается законодательной базы для организационной самостоятельности органов прокуратуры, процесса назначения, оценки работы и увольнения прокуроров, срока их полномочий, невмешательства в работу прокуроров и других важных аспектов.
53. Основная ценность решений ЕСПЧ заключается в их обязательной силе. Постановления ЕСПЧ, в которых устанавливаются нарушения ЕКПЧ, налагают на государство-ответчика юридическое обязательство не только выплатить заинтересованным лицам суммы, присужденные в качестве справедливой компенсации, но и определить под контролем Комитета Министров Совета Европы, какие меры общего характера должны быть приняты в ее национальном праве, чтобы положить конец нарушениям, установленным Судом, и по возможности устранить их последствия⁶⁸.
54. Таким образом, требование о принятии мер общего характера, направленных на прекращение нарушений, является обязательным, а его исполнение контролируется Комитетом Министров. Такие меры общего характера могут включать новое или изменения в действующее законодательство, новые правовые институты, механизмы, процедуры, новые критерии для назначения, перемещения, продвижения по службе, оценки деятельности, увольнения прокуроров, новые гарантии в ходе дисциплинарных разбирательств в отношении прокуроров, разработку этических стандартов и другие меры.
55. Вот почему КСЕП счел необходимым подготовить настоящее Заключение, в котором четко показаны элементы независимости прокуроров, разработанные в решениях ЕСПЧ, которые могут быть реализованы на практике в рамках обязательных мер общего характера.
56. Одновременно существуют важные документы рекомендательного характера, разработанные Советом Европы и содержащие подробные положения в отношении независимости прокуроров во всех вышеупомянутых аспектах. Это, в частности, предыдущие заключения КСЕП и доклады Венецианской комиссии, имеющие отношение к уголовному преследованию. Рекомендации, содержащиеся в этих документах, активно продвигаются Комитетом Министров для имплементации в государствах-членах, и они часто претворяются в жизнь на национальном уровне. Они служат основой для судебных

⁶⁸ См. статью 46 ЕКПЧ об обязательной силе и исполнении постановлений Европейского Суда по правам человека.

реформ и реформ прокуратуры в государствах-членах и принимаются во внимание при сотрудничестве в рамках Совета Европы, как двустороннем, так и многостороннем, а также в судебной практике ЕСПЧ.

57. КСЕП отмечает, что некоторые решения ЕСПЧ, например, постановление, в котором Суд непосредственно обратился к вопросу независимости прокуроров⁶⁹, содержали ссылки на его заключения⁷⁰. КСЕП также приветствует тот факт, что ЕСПЧ использовал его документы, имеющие рекомендательный характер, среди других источников, при подготовке постановлений по конкретным делам.

Г. Решения национальных судов, укрепляющие практическую независимость прокуроров

58. Как подчеркнул КСЕП, государства-члены Совета Европы имеют различные правовые системы, включая прокуратуры. Однако, несмотря на особенности прокуратур⁷¹, верховные, кассационные, высшие административные и конституционные суды государств-членов в своих решениях касались вопроса независимости прокуроров и прокуратуры в разных контекстах.

59. На протяжении многих лет такие решения принимались в ответ на различные ситуации, с которыми сталкивались государства-члены в отношении статуса прокуроров и различных аспектов прокурорской профессии, и они в значительной степени руководствовались судебной практикой ЕСПЧ, а также рекомендациями Комитета Министров Совета Европы и заключениями КСЕП, Консультативного совета европейских судей, Венецианской комиссии, Группы государств против коррупции и других ключевых органов Совета Европы.

60. При подготовке настоящего заключения в своих ответах на вопросник государства-члены указали, в частности, в каком контексте эти высшие судебные органы на национальном уровне принимали решения, укрепляющие независимость и беспристрастность прокуратуры. Были проанализированы следующие наиболее актуальные темы и аспекты, отражающие широкий спектр обсуждаемых вопросов:

⁶⁹ См. постановление ЕСПЧ по делу «Кевеши против Румынии» (*Kövesi v. Romania*) от 5 мая 2020 г., жалоба № 3594/19, § 208.

⁷⁰ В постановлении ЕСПЧ по делу «Кевеши против Румынии» (*Kövesi v. Romania*) от 5 мая 2020 г., жалоба № 3594/19 процитировано заключение КСЕП № 9 (2014) о европейских нормах и принципах, касающихся прокуроров, включая Римскую Хартию, пункт 91 постановления.

⁷¹ Что касается различного положения прокуратуры в системе разделения властей в каждом государстве-члене, то прокуратуру чаще всего относят к исполнительной или судебной ветви власти. Однако можно предположить, что прокуратуру можно охарактеризовать скорее как орган *sui generis*, стоящий вне классической триады ветвей государственной властей.

- конституционный статус и независимость прокуратуры, полномочия прокуратуры, независимость прокуратуры и прокуроров, самостоятельность, допустимость и пределы подчиненности в прокуратуре⁷²;
- назначение и освобождение от должности прокуроров и генерального прокурора, перемещение по службе главных прокуроров⁷³;
- инструкции, вмешательство в деятельность прокуратуры и взаимоотношения с исполнительной и законодательной властью⁷⁴;
- заработная плата прокуроров, ограничения по заработной плате из-за пандемии коронавирусной инфекции, перерасчет пенсий⁷⁵;
- проверка конституционности некоторых положений закона о прокуратуре (например, нового порядка избрания, назначения, увольнения генерального прокурора и формирования высшего совета прокуроров, пенсионного регулирования) и других правовых норм⁷⁶;
- отчеты генерального прокурора о деятельности прокуратуры, представляемые президенту, парламенту или правительству, а также высшему судебному совету; характер этих отчетов; предоставление информации о рассматриваемых делах⁷⁷ и увольнение генерального прокурора из-за неутверждения парламентом годового отчета⁷⁸;
- образование парламентского комитета по расследованию и установлению политической ответственности должностных лиц, в том числе прокуроров и судей, участвовавших в уголовном преследовании политического деятеля за коррупционные преступления и судебном разбирательстве нескольких уголовных дел⁷⁹;
- полномочия прокуроров в уголовном процессе (надзор за законностью предварительного расследования, взаимоотношения

⁷² Армения, Болгария, Кипр, Чешская Республика, Эстония, Венгрия, Италия, Латвия, Литва, Польша, Португалия.

⁷³ Чешская Республика, Италия, Литва.

⁷⁴ Кипр, Венгрия, Литва, Люксембург.

⁷⁵ Чешская Республика, Латвия, Словения, Украина.

⁷⁶ Республика Молдова, Латвия, Словения, Украина.

⁷⁷ Болгария.

⁷⁸ Венгрия, Литва.

⁷⁹ Венгрия, Словения.

между следственным органом и прокурором; обязательность уголовного преследования)⁸⁰;

- полномочия прокуроров вне уголовно-правовой сферы⁸¹.
61. Решения национальных судов, укрепляющие практическую независимость прокуроров, являются одним из примеров позитивного прогрессивного воздействия судебной практики международных судов, и в частности ЕСПЧ, на практическую независимость прокуроров в государствах-членах. Как показано выше, такие решения касаются широкого спектра вопросов статуса и профессиональной деятельности прокурора, и они особенно необходимы там, где судебные реформы и реформы прокуратуры не дают достаточно положительных результатов.
 62. Национальным судебным органам активно содействует Совет Европы, и они опираются, помимо судебной практики ЕСПЧ, на стандарты, носящие рекомендательный характер и разработанные органами Совета Европы, и, в частности, на выводы КСЕП, который дает возможность высказать свою точку зрения действующим прокурорам со всей Европы и стремится к тому, чтобы в рамках своих национальных правовых систем прокуроры могли исполнять свои обязанности независимо, беспристрастно и эффективно.
 63. Такое эффективное сочетание судебной практики ЕСПЧ и рекомендательных заключений органов Совета Европы обеспечивает национальным судебным органам соответствующую контекстуальную основу для усиления практической независимости прокуроров на национальном уровне. Это существенно помогает им работать беспристрастно и более эффективно применять положения ЕКПЧ, что, в свою очередь, позволяет им разрешать больше споров на национальном уровне, предотвращая тем самым увеличивающийся поток дел, в том числе повторяющихся, в ЕСПЧ.

III. Решения договорных органов в отношении практической независимости судебной власти в целом и прокуроров в частности

64. Комитет по правам человека (далее - КПЧ), являющийся независимым экспертным органом, который наблюдает за выполнением Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) государствами-участниками, издал ряд соответствующих рекомендаций в отношении независимости судебной власти и прокуратуры.
65. Все государства-участники МПГПП обязаны регулярно представлять в КПЧ доклады о соблюдении прав, признаваемых в Пакте. В ответ КПЧ

⁸⁰ Армения, Чешская Республика, Эстония, Италия, Северная Македония.

⁸¹ Болгария, Чешская Республика, Венгрия, Российская Федерация.

выпускает заключительные замечания в отношении соответствующего государства. Многие вопросы, вызывающие обеспокоенность КПЧ в отношении прокуроров и их работы, были выражены в заключительных замечаниях, выпущенных после рассмотрения докладов, представленных государствами-участниками.

66. Эти вопросы, вызывающие обеспокоенность, связаны с реформированием судебной системы и соблюдением гарантий надлежащей правовой процедуры, что влечет за собой необходимость усиления независимости как судебной власти, так и прокуратуры⁸².
67. В этом отношении следует уделять должное внимание обеспечению независимости судебной власти, включая независимость органов прокуратуры, от исполнительной власти⁸³, президента⁸⁴ или законодательной власти⁸⁵.
68. За соблюдением судьями дисциплины должен следить независимый орган, и должны быть предусмотрены достаточные правовые гарантии для предотвращения применения дисциплинарных мер в отношении судей и прокуроров за незначительные нарушения или за спорное толкование закона⁸⁶. Такой независимый орган, например, Высший прокурорский совет, должен состоять из прокуроров, избираемых профессиональными органами самоуправления⁸⁷.
69. В связи с этим решения, касающиеся отбора кандидатур, привлечения к дисциплинарной ответственности, оценки деятельности и постоянного назначения после испытательного срока судей⁸⁸ и прокуроров⁸⁹, а также

⁸² См. Заключительные замечания в отношении Анголы, 2019 г.

⁸³ См. Заключительные замечания в отношении Азербайджана, 2016 г.; Центральноафриканской Республики, 2020 г.; Чешской Республики, 2019 г.; Экваториальной Гвинеи, 2019 г.; Лаосской Народно-Демократической Республики, 2018 г.; Нигера, 2019 г.; Парагвая, 2019 г.; Румынии, 2017 г.; Свазиленда, 2017 г., Таджикистана, 2019 г.

⁸⁴ См. Заключительные замечания в отношении Белоруссии, 2018 г.

⁸⁵ См. Заключительные замечания в отношении Чешской Республики, 2019 г.; Гватемалы, 2018 г.; Лаосской Народно-Демократической Республики, 2018 г.; Парагвая, 2019 г.; Сербии, 2017 г.; Таджикистана, 2019 г.; Вьетнама, 2019 г.; Анголы, 2019 г.

⁸⁶ См. Заключительные замечания в отношении Азербайджана, 2016 г.; Белоруссии, 2018 г.; Болгарии, 2018 г.

⁸⁷ См. Заключительные замечания в отношении Чешской Республики, 2019 г.

⁸⁸ См. Заключительные замечания в отношении Азербайджана, 2016 г.

⁸⁹ См. Заключительные замечания в отношении Белоруссии, 2018 г.; Вьетнама, 2019 г.

увольнений, обеспечивающие их несменяемость⁹⁰, должны основываться на объективных критериях, четко предусмотренных законом⁹¹.

70. Высказывалась также обеспокоенность относительно необходимости эффективной борьбы с коррупцией⁹² и недопущения коррупции в судебной власти, как со стороны судей, так и со стороны прокуроров⁹³.
71. В отношении некоторых стран также выражалась обеспокоенность относительно возможных широких полномочий Генерального прокурора, когда это может привести к ослаблению его подотчетности или вмешательству в деятельность судов⁹⁴.
72. Помимо рассмотрения докладов государств-участников и выпуска заключительных замечаний, первый Факультативный протокол к Пакту наделяет КПЧ компетенцией рассматривать индивидуальные жалобы на предполагаемые нарушения Пакта государствами-участниками Протокола, аналогично деятельности ЕСПЧ в соответствии с ЕКПЧ⁹⁵.
73. Согласно практике КПЧ, в соответствии со статьей 39 (2) Пакта, он устанавливает свои собственные правила процедуры, которые государства-участники согласились признавать. Присоединяясь к Факультативному протоколу, государство-участник Пакта признает компетенцию КПЧ принимать и рассматривать сообщения от подлежащих его юрисдикции лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения какого-либо из прав, изложенных в Пакте (Факультативный протокол, преамбула и статья 1). Присоединение государства к Факультативному протоколу подразумевает обязательство добросовестно сотрудничать с Комитетом с тем, чтобы разрешить и дать ему возможность рассматривать такие сообщения и, после их изучения, направлять свои соображения государству-участнику и заинтересованному лицу (статьи 5 (1) и (4)). Любые действия государства-участника, мешающие Комитету рассматривать и изучать сообщения, а также высказывать свои соображения или делающие эти

⁹⁰ См. Заключительные замечания в отношении Центральноафриканской Республики, 2020 г.; Чешской Республики, 2019 г.; Экваториальной Гвинеи, 2019 г.; Гватемалы, 2018 г.; Монголии, 2017 г.; Нигера, 2019 г.

⁹¹ См. Заключительные замечания в отношении Экваториальной Гвинеи, 2019 г.; Гватемалы, 2018 г.; Лаосской Народно-Демократической Республики, 2018 г.; Монголии, 2017 г.; Таджикистана, 2019 г.

⁹² См. Заключительные замечания в отношении Азербайджана, 2016 г.; Гватемалы, 2018 г.

⁹³ См. Заключительные замечания в отношении Анголы, 2019 г.; Центральноафриканской Республики, 2020 г.; Экваториальной Гвинеи, 2019 г.; Монголии, 2017 г.; Парагвая, 2019 г.

⁹⁴ См. Заключительные замечания в отношении Болгарии, 2018 г.; Таджикистана, 2019 г.

⁹⁵ В конце 132-й сессии в июле 2021 г. Комитет пришел к выводу, что нарушения Пакта имели место в 1278 (83,4 процента) из 1532 сообщений, которые он принял с 1979 г.

действия Комитета тщетными, не совместимы с его обязательствами по статье 1 Факультативного протокола⁹⁶.

74. КПЧ принято много решений и соображений, касающихся прав, изложенных в Пакте, особенно в отношении независимости судебной власти, которые во многих аспектах аналогичны судебной практике ЕСПЧ⁹⁷.
75. КПЧ подчеркнул⁹⁸, что в соответствии с Пактом трибунал - это орган, созданный на основании закона, который не зависит от исполнительной и законодательной власти или пользуется в конкретных случаях судебной независимостью при решении правовых вопросов в ходе разбирательств, которые носят судебный характер. Право каждого обвиняемого в совершении преступления на доступ к такому органу не может быть ограничено, и признание виновным любого лица органом, не являющимся трибуналом, несовместимо с данным положением⁹⁹.
76. КПЧ добавил, что требование, касающееся компетентности, независимости и беспристрастности трибунала, в соответствии с Пактом является абсолютным правом, которое не подлежит никаким изъятиям¹⁰⁰. Требование независимости относится, в частности, к порядку и условиям назначения судей и гарантиям их несменяемости до достижения установленного законом возраста выхода в отставку или же истечения срока их полномочий в тех случаях, когда такие сроки предусмотрены,

⁹⁶ См. Замечание общего порядка № 33 (2008), пп.8 и 10; и, *inter alia*, сообщения №№ 1867/2009, 1936/2010, 1975/2010, 1977/2010, 1978/2010, 1979/2010, 1980/2010, 1981/2010 и 2010/2010, *Левинов против Белоруссии*, пункт 8.2; сообщение № 2019/2010, *Поплавный против Белоруссии*, пункт 6.2; сообщение №869/1999, *Пиандионг против Филиппин*, пункт 5.1; сообщения №№ 1461/2006, 1462/2006, 1476/2006 и 1477/2006, *Максудов против Кыргызстана*, пункты 10.1-10.3; и сообщение № 1906/2009, *Юзепчук против Белоруссии*, пункт 6.2. Как указано в пункте 19 Замечания общего порядка № 33 (2008), выпущенного Комитетом, об обязательствах государств-участников по Факультативному протоколу, непринятие временных мер несовместимо с обязательством добросовестно соблюдать процедуру рассмотрения индивидуального сообщения согласно Факультативному протоколу. Следовательно, КПЧ считает, что, не исполняя переданную ему просьбу о временных мерах, государство-участник не выполняет, тем самым, свои обязательства по статье 1 Факультативного протокола.

⁹⁷ По мнению КПЧ, выраженному в Замечании общего порядка № 33 (2008) об обязательствах государств-участников по Факультативному протоколу к Пакту (см. пункт 11), хотя при рассмотрении индивидуальных сообщений Комитет по правам человека не выступает в роли судебного органа как такового, соображениям, распространяемым Комитетом согласно Факультативному протоколу, присущи некоторые основные черты судебного решения. Они принимаются в духе судебного разбирательства, включая беспристрастность и независимость членов Комитета, взвешенное толкование формулировок Пакта и окончательный характер принимаемых решений.

⁹⁸ В своем толковании статьи 14 Пакта, касающейся доступа к правосудию и соответствующих принципов.

⁹⁹ См. выпущенное Комитетом Замечание общего порядка № 32 (2007), касающееся равенства перед судами и трибуналами и права каждого на справедливое судебное разбирательство, пункт 18.

¹⁰⁰ См. сообщение № 263/1987, *Гонсалес дель Рио против Перу*, пункт 5.2.

условиям, регулирующим продвижение по службе, перевод, приостановление их деятельности и прекращение их функций и к фактической независимости судебной власти от политического вмешательства со стороны органов исполнительной и законодательной власти¹⁰¹.

77. По мнению КПЧ, государства должны принимать конкретные меры, гарантирующие независимость судебной власти и обеспечивающие защиту судей от любых форм политического вмешательства в процесс принятия ими решений с помощью конституционных гарантий или путем принятия законов, устанавливающих четкие процедуры и объективные критерии для назначения, вознаграждения, срока пребывания в должности, продвижения по службе, отстранения от должности и увольнения членов суда, а также применения к ним дисциплинарных взысканий¹⁰². Несовместима с понятием независимого трибунала ситуация, при которой функции и компетенция судебных органов и органов исполнительной власти четко не разграничены, или когда последние могут контролировать первые или руководить ими¹⁰³. Необходимо защищать судей от конфликта интересов и запугивания. Для того, чтобы гарантировать независимость судей, их статус, включая срок пребывания в должности, их независимость, безопасность, надлежащее вознаграждение, условия службы, пенсионное обеспечение и возраст выхода в отставку, должны соответствующим образом устанавливаться законом¹⁰⁴.
78. По вопросу освобождения судей от должности КПЧ указал¹⁰⁵, что их полномочия могут быть прекращены только по серьезным основаниям ненадлежащего поведения или некомпетентности в соответствии с установленными в конституции или законе справедливыми процедурами, обеспечивающими объективность и беспристрастность. Увольнение судей органами исполнительной власти, например, до истечения срока их полномочий, без информирования их о каких-либо конкретных причинах этого и без права на оспаривание увольнения в судебном порядке несовместимо с принципом независимости судебной власти¹⁰⁶. Это же

¹⁰¹ См. выпущенное Комитетом Замечание общего порядка № 32 (2007), касающееся равенства перед судами и трибуналами и права каждого на справедливое судебное разбирательство, пункт 19.

¹⁰² См. Заключительные замечания в отношении Словакии, ССРР/С/79/Add.79 (1997), пункт 18.

¹⁰³ См. сообщение № 468/1991, *Оло Баамонде против Экваториальной Гвинеи*, пункт 9.4.

¹⁰⁴ См. выпущенное Комитетом Замечание общего порядка № 32 (2007), касающееся равенства перед судами и трибуналами и права каждого на справедливое судебное разбирательство, пункт 19.

¹⁰⁵ См. выпущенное Комитетом Замечание общего порядка № 32 (2007), касающееся равенства перед судами и трибуналами и права каждого на справедливое судебное разбирательство, пункт 20.

¹⁰⁶ См. сообщение № 814/1998, *Пастухов против Белоруссии*, пункт 7.3.

верно, например, и в случае увольнения органами исполнительной власти судей, обвиняемых в коррупции, с нарушением какой-либо из установленных законом процедур¹⁰⁷.

79. В отношении принципа беспристрастности КПЧ определил два аспекта¹⁰⁸: 1) судьи не должны допускать, чтобы их решения принимались под воздействием личной заинтересованности в исходе дела или предубеждения, и не действовать таким образом, чтобы это неоправданно способствовало интересам одной из сторон в ущерб другой стороне¹⁰⁹; 2) суд обязан также представлять беспристрастным в глазах разумного наблюдателя. Судебный процесс, на ход которого в значительной степени влияет заинтересованность судьи, который в соответствии с национальными законами должен был бы быть дисквалифицирован, обычно не может считаться беспристрастным¹¹⁰.
80. В отношении свободы и личной неприкосновенности КПЧ также потребовал от государств-участников, чтобы незамедлительная и регулярная проверка судом или другим трибуналом, обладающим всеми качествами независимой и беспристрастной судебной власти, была необходимой гарантией того, что содержание под стражей не превышает срока, который представляется абсолютно необходимым, что общая продолжительность возможного содержания под стражей была ограничена, и чтобы государства-участники полностью соблюдали гарантии, предусмотренные Пактом¹¹¹.
81. Кроме того, что касается права арестованного или задержанного лица незамедлительно предстать перед судьей или другим должностным лицом, который по закону осуществляет судебную власть, это право призвано поместить задержание лица по уголовному делу в сферу судебного контроля¹¹².
82. КПЧ также рассмотрел вопрос о защите прокуроров в контексте свободы выражать свое мнение, и указал, что необходимо тщательно подходить к разработке законов, касающихся клеветы, обеспечивать их соответствие

¹⁰⁷ См. сообщение № 933/2000, *Мундио Бузио и другие против Демократической Республики Конго*, пункт 5.2.

¹⁰⁸ См. выпущенное Комитетом Замечание общего порядка № 32 (2007), касающееся равенства перед судами и трибуналами и права каждого на справедливое судебное разбирательство, пункт 21.

¹⁰⁹ См. сообщение № 387/1989, *Карттунен против Финляндии*, пункт 7.2.

¹¹⁰ Там же.

¹¹¹ См. выпущенное Комитетом Замечание общего порядка № 35 (2014), касающееся права на свободу и личную неприкосновенность, пункт 15.

¹¹² См. выпущенное Комитетом Замечание общего порядка № 35 (2014), касающееся права на свободу и личную неприкосновенность, пункт 32.

Пакту, а также не допускать, чтобы они на практике использовались для ограничения права на свободное выражение мнений. В то же время КПЧ признал, что прокуроры не приравниваются к общественным деятелям и, как сотрудники судебных органов, нуждаются в определенной степени доверия со стороны общественности для эффективного выполнения своих функций¹¹³.

83. КПЧ добавил, что принцип независимости судебной власти, являющийся важной гарантией независимого выполнения судебных функций, требует, чтобы судьи и прокуроры могли толковать и применять закон, а также свободно оценивать факты и доказательства, не подвергаясь запугиванию, без воспрепятствования или вмешательства в исполнение ими своих функций. Судьи не должны подвергаться уголовному преследованию или дисциплинарным взысканиям за содержание своих решений, за исключением случаев, связанных с совершением серьезных преступлений, коррупцией, неправомерным поведением или некомпетентностью, что делает их недостойными должности судьи; в таких случаях это должно быть сделано согласно процедурам, соответствующим гарантиям справедливого судебного разбирательства. Судебные ошибки должны исправляться через пересмотр принятого решения вышестоящим судом¹¹⁴.

IV. Выводы

A. Принципы независимости прокуроров и прокуратур, разработанные КСЕП

1. В своих предыдущих заключениях КСЕП разработал следующие ключевые элементы независимости прокуроров и прокуратур:
 - прокуроры должны быть свободны от незаконного вмешательства в исполнение ими своих обязанностей, в том числе вне уголовно-правовой сферы, а также от политического давления или незаконного влияния в любом его проявлении, чтобы обеспечить полное уважение и применение закона и принципа верховенства права;
 - на основании понятных и объективных критериев должна быть принята соответствующая правовая база, аналогичная той, что действует для судебной власти, регулирующая статус, независимость, поступление на службу, срок пребывания в должности и продвижение по службе прокуроров;

¹¹³ См. выпущенное Комитетом Замечание общего порядка № 34 (2011), касающееся права на свободу мнений и их выражения, пункт 47; сообщение № 2716/2016, *Эгле Кусайте против Литвы*, пункт 8.7.

¹¹⁴ См. сообщение № 2844/2016, *Бальтасар Гарсон против Испании*, пункт 5.4.

- прокуроры должны находиться на службе вплоть до своей отставки, так как назначения на определенные сроки с возможностью переназначения несут в себе риск того, что прокурор будет принимать предвзятые решения, зависящие от приоритетов тех государственных органов, которые назначают его на должность;
- внешняя и внутренняя независимость прокуроров и прокуратур должна обеспечиваться каким-либо независимым органом, таким как Прокурорский совет;
- указания, получаемые прокурорами и прокуратурами от других органов или от своих руководителей, должны быть основаны на нормах, содержащих конкретные гарантии законности и транспарентности таких указаний, которые должны всегда даваться с целью применения закона при уважении прав человека и основных свобод;
- статус, вознаграждение и обращение с прокурорами, а также финансовые, кадровые и другие ресурсы для прокуратур должны быть сравнимыми с судебскими и определяться с учетом важности задачи и работы прокуроров;
- при осуществлении своих функций прокуроры и, при необходимости, члены их семей и имущество должны быть защищены.

В. Перечень соответствующей практики международных судов и договорных органов в отношении независимости судебной власти в целом и прокуроров и прокуратур в частности

2. Право на независимый и беспристрастный суд является основным элементом верховенства права, оно закреплено в основных международных универсальных и региональных правовых актах, гарантирующих уважение прав человека и основных свобод. Это право имеет жизненно важное значение для обеспечения общественного доверия к системе правосудия в демократическом обществе. В отношении этого права существует обширная и устоявшаяся практика международных судов и договорных органов.
3. Независимость судебной власти была тщательно рассмотрена в этой практике, в ней также содержатся ссылки на независимость и самостоятельность органов прокуратуры. Поскольку независимость и самостоятельность прокуратуры являются, по мнению КСЕП, неотъемлемым следствием независимости судебной власти, то рекомендации, содержащиеся в соответствующих международных решениях и постановлениях и касающиеся судебной власти, могут быть в некоторой степени применимы *mutatis mutandis* к прокуратуре.

4. Системы уголовного правосудия, происходящие из разных правовых культур, различаются по всей Европе. Несмотря на различия, в последние годы появляется важный фактор сближения, основанный на требовании независимости прокуратуры как одной из предпосылок верховенства права и независимости судебной власти.
5. В судебной практике Европейского Суда по правам человека подчеркивается, что в демократическом обществе суды и органы предварительного следствия должны быть свободны от политического давления. Таким образом, доверие к независимости и политической нейтральности органов, осуществляющих уголовное преследование от имени государства, представляет собой общественный интерес.
6. Чтобы расследование было эффективным, лица, ответственные за его проведение, должны быть независимы и беспристрастны как по закону, так и на практике. Это означает не только отсутствие иерархической или институциональной связи с теми, в отношении кого проводится расследование, но и практическую независимость.
7. Общие процессуальные гарантии, применяемые в государствах-членах к представителям обвинения, включают в себя нормы, обеспечивающие институциональную или функциональную независимость прокуроров как в составе судебной, так и исполнительной власти.
8. В некоторых государствах-членах прокуратуры имеют иерархическую структуру, в которой вышестоящие прокуроры имеют право давать указания и инструкции нижестоящим прокурорам. Несмотря на это, в правовых системах государств-членов существуют гарантии, обеспечивающие эффективность и независимость органов, расследующих уголовных дела в отношении высокопоставленных прокуроров.
9. Суд Европейского союза, рассматривая вопрос о том, может ли конкретный прокурор рассматриваться в качестве судебного органа, выдающего европейский ордер на арест, постановил, что в данном деле он/она должны соответствовать трем критериям: участвовать в отправлении правосудия, действовать беспристрастно, быть независимым и не подвергаться риску *inter alia* получить от исполнительной власти какое-либо указание по конкретному делу. Несмотря на это, должна существовать возможность обжалования в суд решения прокурора о выдаче европейского ордера на арест.
10. Межамериканский суд по правам человека вполне в русле судебной практики Европейского Суда по правам человека указал, что гарантия независимости судей является одной из основных целей разделения властей. Суд также постановил, что продиктованные необходимостью независимости судебной власти для исполнения ею своих функций

повышенные гарантии независимости судей должны распространяться и на прокуроров, исходя из характера выполняемых ими обязанностей.

11. Суд уточнил, что органы, ответственные за проведение расследования, должны быть независимыми *de jure* и *de facto*, что означает не только иерархическую или институциональную, но и фактическую независимость. Прокуроры не должны быть объектом политического давления или незаконного вмешательства в их деятельность, а также подвергаться репрессиям за принятые решения. Для этого требуются гарантия стабильности и определенного срока их пребывания в должности, а также процессуальные гарантии, связанные с процедурами привлечения их к дисциплинарной ответственности и освобождения от должности.
12. Комитет по правам человека (КПЧ), независимый экспертный орган, который наблюдает за выполнением Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) также издал ряд соответствующих рекомендаций в отношении независимости судебной власти и прокуратуры. Многие из этих рекомендаций выражены в заключительных замечаниях, выпущенных после рассмотрения докладов государств-участников и касающихся реформирования судебной системы и соблюдения гарантий надлежащей правовой процедуры, что влечет за собой необходимость усиления независимости как судебной власти, так и прокуратуры.
13. В связи с этим решения, касающиеся отбора кандидатур, привлечения к дисциплинарной ответственности, оценки деятельности и постоянного назначения после испытательного срока прокуроров, а также увольнений, обеспечивающие их несменяемость, должны основываться на объективных критериях, четко предусмотренных законом.
14. Помимо рассмотрения докладов государств-участников и выпуска заключительных замечаний, первый Факультативный протокол к МПГПП наделяет КПЧ компетенцией рассматривать индивидуальные жалобы на предполагаемые нарушения МПГПП. Эта компетенция признается всеми государствами-участниками в силу их присоединения к Протоколу. Согласно практике КПЧ принцип независимости судебной власти, являющийся важной гарантией независимого выполнения судебных функций, требует, чтобы судьи и прокуроры могли толковать и применять закон, а также свободно оценивать факты и доказательства, не подвергаясь запугиванию, без воспрепятствования или вмешательства в исполнение ими своих функций.

С. Влияние соответствующей практики международных судов и договорных органов на практическую независимость прокуроров

15. Вышеприведенный перечень многолетней практики международных судов и договорных органов, касающейся независимости судебной власти, а в последние годы также и независимости прокуратуры, содержит положения, которые могут иметь важное значение для беспристрастности и независимости прокуроров как по закону, так и в практической деятельности.
16. Различные элементы этой практики способствуют укреплению институциональной независимости прокуратур, а также функциональной независимости отдельных прокуроров как в системе уголовного правосудия, так и вне ее в тех странах, где прокуратура обладает такими полномочиями.
17. В частности, такая практика несомненно окажет положительное влияние на создание законодательной базы для организационной самостоятельности органов прокуратуры, на процесс назначения, оценку работы и увольнение прокуроров, срок их полномочий, невмешательство в работу прокуроров и другие важные аспекты, относящиеся к прохождению службы.
18. Основная ценность решений Европейского Суда по правам человека заключается в их обязательной силе и в требовании к государствам-участникам принять меры общего характера с тем, чтобы положить конец нарушениям, установленным в постановлениях ЕСПЧ. Эта процедура является обязательной и контролируется Комитетом Министров Совета Европы.
19. Такие меры общего характера могут включать новое или изменения в действующее законодательство, новые правовые институты, механизмы, процедуры, новые критерии для назначения, перемещения, продвижения по службе, оценки деятельности, увольнения прокуроров, новые гарантии в ходе дисциплинарных разбирательств в отношении прокуроров, разработку этических стандартов и другие меры.
20. Существуют также важные документы рекомендательного характера, разработанные органами Совета Европы и содержащие подробные положения в отношении независимости прокуроров. Эти документы содержат нормы «мягкого права» и служат основой для судебных реформ и реформ прокуратуры в государствах-членах в рамках сотрудничества с Советом Европы.
21. Эти документы «мягкого права» могут, в свою очередь, служить источником вдохновения и использоваться в качестве справочного материала, как на универсальном, так и на региональном уровне, международными судами и договорными органами в их активной работе

по построению более справедливой и эффективной судебной системы, неотъемлемой частью которой является независимость и беспристрастность прокуроров и прокуратур, а также судей.