

РОЛЬ ПРОКУРАТУРИ В СИСТЕМІ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВОСУДДЯ

Рекомендація Rec(2000)19

Ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 року
та Пояснювальна записка

Тексти цих документів розміщені за адресою Інтернет: <http://cm.coe.int>
за посиланням “Documents”> “Texts adopted > Recommendations”

Правові питання

1 Рекомендацію Rec(2000)19, ухвалену Комітетом міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 року, розробив Комітет експертів з питань місця і функцій прокуратури в системі кримінального правосуддя (PC-PR), організований під егідою Європейського комітету з питань злочинності (CDPC).

2 У цій публікації вміщено текст Рекомендації Rec(2000)19 і пов'язаної з нею пояснювальної записки.

РАДА ЄВРОПИ

КОМІТЕТ МІНІСТРІВ

РЕКОМЕНДАЦІЯ REC (2000) 19

КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ ДЕРЖАВАМ-ЧЛЕНАМ

ЩОДО РОЛІ ПРОКУРАТУРИ В

СИСТЕМІ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВОСУДДЯ

(Ухвалена Комітетом міністрів 6 жовтня 2000 року
на 724-му засіданні заступників міністрів)

Комітет Міністрів, на підставі статті 15.б Статуту Ради Європи, нагадаючи, що метою Ради Європи є досягнення більшої єдності між його членами; беручи до уваги, що метою Ради Європи є також утвердження верховенства права, яке є підвалинами усіх справжніх демократичних держав; уважаючи, що система кримінального правосуддя відіграє першорядну роль в забезпеченні верховенства права; усвідомлюючи спільну для всіх держав-членів потребу посилити боротьбу зі злочинністю як усередині держав, так і на міжнародному рівні; уважаючи, що з цією метою слід підвищити ефективність не тільки національних систем кримінального правосуддя, але й міжнародного співробітництва в кримінальних справах, водночас забезпечуючи дотримання принципів, закріплених у Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод; усвідомлюючи, що прокуратура відіграє також першорядну роль у національних системах кримінального правосуддя, а так само і в міжнародному співробітництві в кримінальних справах; будучи переконаним у тому, що з цією метою слід сприяти визначенню спільних для держав-членів принципів діяльності прокурорів; беручи до уваги всі принципи й норми, закріплені в документах щодо кримінальних

питань, ухвалених Комітетом Міністрів,

Рекомендує урядам держав-членів в покласти в основу свого законодавства й практики щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя наступні засади:

Функції прокуратури

1. «Прокуратура» — це державний орган, які від імені суспільства й у суспільних інтересах забезпечує правозастосування, в разі якщо порушення закону тягне за собою кримінальне покарання, з урахуванням, з одного боку, прав особи, а, з другого, потрібної дієвості системи кримінального правосуддя.

2. Прокурори в усіх системах кримінального правосуддя:

- вирішують питання про відкриття або продовження кримінального переслідування;
- підтримують обвинувачення в суді;
- можуть оскаржувати або вносити апеляційні подання на всі або деякі судові рішення.

3. В певних системах кримінального правосуддя прокуратура також:

- здійснює державну кримінальну політику, з урахуванням, по змозі, регіональних і місцевих умов;
- веде розслідування, керує ним або здійснює нагляд за ним;
- забезпечує надання ефективної допомоги потерпілим;
- ухвалює рішення щодо заходів альтернативних кримінальному переслідуванню;
- здійснюють нагляд за виконанням рішень судів;
- тощо

Гарантії, що надаються прокурорам при виконанні ними своїх обов'язків

4. Держави мають забезпечувати ефективні гарантії виконання прокурорами своїх професійних обов'язків і функцій при наявності відповідних юридичних і організаційних умов, а так само забезпечувати їм для цього відповідні умови щодо коштів, зокрема бюджетних, що перебувають у їхньому розпорядженні. Подібні умови мають встановлюватися в тісній співпраці із представниками прокуратури.

5. Держави мають уживати заходів, аби забезпечити, що:

- a. набір, підвищення на посаді й переміщення по службі прокурорів здійснюється відповідно до справедливих і безсторонніх правил, що унеможливають застосування будь-якого підходу, який ставить вище інтереси певних груп, і виключає дискримінацію за будь-якими ознаками, такими, як стать, раса, колір шкіри, мова, релігія, політичні й інші переконання, етнічне або соціальне походження, належність до національних меншин, майновий, соціальний чи інший статус;
- b. професійна діяльність прокурорів, їх просування на посаді й переміщення здійснюються відповідно до відомих і об'єктивних критеріїв, такими як компетентність і досвід;
- c. переміщення прокурорів по службі також визначається службовою необхідністю;
- d. умови роботи прокурорів, такі як винагорода за роботу, строк перебування на посаді й пенсія, а також вік виходу на пенсію, відповідають їхньому високому положенню й

визначаються законом;

e. дисциплінарна відповідальність прокурорів розглядається відповідно до закону, і процедура повинна гарантувати справедливу й об'єктивну оцінку, а рішення може бути піддане незалежному й безсторонньому перегляду;

f. якщо правовий статус прокурорів порушений, вони мають право на доступ до відповідної до процедури оскарження, включаючи можливість оскарження в суді;

g. якщо у випадку належного виконання своїх обов'язків особиста безпека прокурорів і їх родин перебуває під загрозою, органи державної влади забезпечують їм захист.

6. Держави також повинні вжити заходів для забезпечення прав прокурорів на свободу висловлень, переконань, асоціацій і зборів. Зокрема, вони повинні мати право брати участь в обговоренні питань, пов'язаних із правом, відправленням правосуддя, сприянням у захисті прав людини, а також правом на приєднання або формування місцевих, національних або міжнародних організацій і участь у їхніх зборах в особистій якості, що не може завдати шкоди їх професійному статусу, тому що здійснюють вони законні дії й беруть участь у законних організаціях. Зазначені вище права можуть бути обмежені, тільки якщо це зазначене в законі й необхідно для збереження конституційного¹ статусу прокурорів². У випадку порушення вищевказаних прав повинні бути доступні ефективні засоби захисту.

7. Правом і обов'язком прокурорів є професійна підготовка як до призначення на посаду, так і постійно в будь-який інший час. Держави повинні вжити ефективних заходів для того, щоб переконатися, що прокурори мають відповідний утвір і підготовку до й послуг призначення на посаду. Прокурори, зокрема, повинні бути інформовані про:

a. принципи і моральні обов'язки їхньої служби;

b. передбачені Конституцією і законами гарантії підозрюваних, потерпілих і свідків;

c. права і свободи людини, закріплені у Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, насамперед про права, що їх закріплено в статтях 5 і 6 Конвенції;

d. принципи і практику організації роботи, керування, кадрового забезпечення, за участю судової влади;

e. механізми і матеріали, які забезпечують погодженість їх дій.

До того ж держави повинні вживати ефективних заходів для забезпечення додаткової підготовки прокурорів у специфічних питаннях або в специфічних сферах, у світлі сучасних умов, зокрема беручи до уваги види й розвиток злочинності, а також співробітництво по кримінальних питаннях.

8. Щоб краще реагувати на нові форми, що з'являються, злочинності, зокрема на організовану злочинність, спеціалізація повинна розглядатися як пріоритетний напрямок організації прокуратури; це рівною мірою стосується підготовки й здійснення професійної діяльності. При здійсненні прокурорами своїх функцій слід більше прибігати до допомоги фахівців, включаючи їх багатопрофільні групи.

9. Стосовно організації й внутрішньому функціонуванню прокуратури, зокрема розподілу й перерозподілу справ, повинні дотримуватися вимоги неупередженості й незалежності й прагнення до максимально правильного функціонування системи кримінального правосуддя, зокрема рівню юридичної кваліфікації й спеціалізації стосовно до кожного питання.

10. Усі прокурори мають право вимагати, щоб вказівки, адресовані йому або їй, були видані в писаній формі. Якщо він або вона вважають, що вказівка незаконна або несумісна з його або її переконаннями, повинна бути забезпечена відповідна внутрішня

процедура, яка може привести до нього або її заміні.

Відносини прокуратури з виконавчої й законодавчої владою

11. Держави повинні вжити заходів, щоб забезпечити виконання прокурорами своїх професійних обов'язків без необґрунтованого втручання або необґрунтованого покладання на них цивільної, кримінальної й іншої відповідальності. Однак прокурори повинні періодично привселюдно звітувати у своїх діях у цілому й, зокрема, у тому, як вони здійснювали свої переважні права.

12. Прокурори не втручаються в діяльність законодавчої й виконавчої влади.

13. У випадку якщо прокуратура є частиною або підкоряється уряду, держава повинна гарантувати, що:

a. характер і обсяг повноважень уряду відносно прокуратури встановлюються законом;

b. уряд здійснює свої повноваження відкрито, відповідно до міжнародних договорів, національного законодавства й загальними принципами права;

c. якщо уряд дає загальні вказівки, вони повинні наділятися в письмову форму й бути опубліковані відповідним чином;

d. якщо уряд має повноваження для дачі вказівок про порушення певну справи, такі вказівки повинні містити відповідні гарантії відкритості й справедливості відповідно до національного законодавства, виконання урядом його обов'язків, наприклад:

вимагати попередніх письмових роз'яснень від правочинного прокурора або органа, який здійснює суспільне обвинувачення;

належним чином роз'яснити свої письмові вказівки, особливо якщо вони розходяться з рекомендаціями прокурора, і передавати їх у порядку підпорядкованості;

подбати, щоб до суду всі роз'яснення й вказівки були залучена до справи, щоб інші особи могли з ними ознайомитися й висловити своя думка;

e. прокурори вільні у виставі суду будь-яких юридичних аргументів за своїм вибором, навіть коли вони повинні в писемній формі відображати отримані вказівки;

f. у принципі неприпустимі індивідуальні вказівки про заборону кримінального переслідування. Якщо тільки того не вимагає справа, подібні вказівки повинні залишатися винятками й підкорятися не тільки вимогам, зазначеним у параграфах "d" і "e", але й спеціальному контролю, зокрема відносно гарантій відкритості вказівок.

14. У країнах, де прокуратура незалежна від уряду, держава повинна вжити ефективних заходів для того, щоб гарантувати закріплення в законі характеру й обсягу незалежності прокуратури.

15. Для того щоб сприяти зміцненню справедливості й ефективності кримінальної політики, прокурори повинні співробітничати з урядовими органами й установами в тій мері, у якій це визначене законом.

16. Прокурори повинні в кожному разі мати можливість безперешкодно збуджувати кримінальне переслідування проти державних посадових осіб, особливо за корупцію, незаконне використання повноважень, грубе порушення прав людини й за інші правопорушення, визнані міжнародним правом.

Відносини між прокурорами й суддями

17. Держави повинні вжити відповідних заходів для забезпечення того, щоб компетенція й процесуальне положення прокурорів були встановлені законом таким чином, щоб не було ніяких сумнівів у незалежності й неупередженості суддів. Зокрема, держави повинні гарантувати, що той самий людей не може одночасно виконувати обов'язки прокурора й судді.

18. Однак якщо правова система допускає, держава повинна вжити заходів для того, щоб уможливити послідовне виконання тим самим особою функцій прокурора й судді й навпаки. Такі зміни посади можливі тільки по ясно вираженім бажанню зацікавленого особи й з дотриманням необхідних обережностей.

19. Прокурори повинні поважати незалежність і неупередженість суддів; зокрема, вони не повинні не піддавати сумніву рішення суду, не перешкоджати їхньому виконанню, крім як при використанні свого права на оскарження або при здійсненні інших офіційних процедур.

20. Прокурори повинні бути об'єктивними й слухними під час судового розгляду. Зокрема, вони повинні представляти суду факти і юридичні аргументи, що мають відношення до справи, які необхідні для слушного відправлення правосуддя.

Відносини між прокуратурою й поліцією

21. Прокурори повинні ретельно перевіряти законність поліцейських розслідувань, саме пізніше, коли вирішують питання про порушення або продовження кримінального переслідування. Щодо цього прокурори повинні здійснювати постійний контроль над дотриманням поліцією прав людини.

22. У країнах, де поліція або підлегла прокуратурі, або де поліцейські розслідування проводяться під наглядом прокуратури, держава повинна вжити відповідних заходів, щоб гарантувати, що прокурори можуть:

- a. давати поліції відповідні вказівки для ефективного виконання пріоритетів кримінальної політики, особливо що стосується рішень про те, які категорії справ повинні розглядатися прокуратурою, про способи збору доказів, роботі персоналу, про тривалість розслідування, про інформацію, надавану прокурорам, і т.д.;
- b. якщо існують різні підрозділи поліції, направляти справа в той підрозділ, де воно буде найкраще дозволене;
- c. здійснювати оцінку й внутрішній контроль у тій мері, у якій вони необхідні для спостереження за виконанням вказівок прокуратури;
- d. установлювати відповідальність або, якщо доречно, сприяти встановленню відповідальності за можливі порушення.

23. Держави, де поліція незалежна від прокуратури, повинні вживати ефективних заходів, щоб гарантувати належне й функціональне співробітництво між прокуратурою й поліцією.

Обов'язки прокурора перед людьми

24. При виконанні своїх обов'язків прокурори повинні:

- a. виконувати свої функції справедливо, неупереджено й об'єктивно;
- b. поважати й намагатися захищати права людини, як зазначено в Конвенції про захист прав людини й основних свобод;
- c. намагатися забезпечити, щоб система кримінального правосуддя функціонувала так швидко, як це можливо.

25. Прокурори повинні втримуватися від дискримінації за будь-якими підставами, таким, як стать, раса, колір шкіри, мова, релігія, політичні й інші переконання, національність або соціальне походження, приналежність до національних меншин, наявність власності, походження, здоров'я, фізичні недоліки й по інших підставах.

26. Прокурори повинні забезпечувати рівність осіб перед законом і знайомитися з усіма обставинами, що мають відношення до справи, включаючи й стосовні до підозрюваного, незалежно від того, свідчать вони на користь останнього або проти нього.

27. Прокурори не повинні збуджувати або продовжувати кримінальне переслідування, коли незалежне розслідування показує, що обвинувачення необґрунтовано.

28. Прокурори не повинні пред'являти проти обвинувачуваного доказу, які, як вони знають або мають достатні підстави підозрювати, отримані з порушенням закону. У випадку найменшого сумніву прокурори повинні просити суд перевірити прийнятність таких доказів.

29. Прокурори повинні забезпечувати принцип змагальності сторін, не розголошуючи,

зокрема, іншим сторонам, крім як у випадках, установлених законом, будь-яку інформацію, якої вони мають і яка може вплинути на справедливість правосуддя.

30. Прокурори не повинні розголошувати конфіденційну інформацію, отриману від третіх осіб, зокрема якщо мова йде про презумпцію невинності, якщо тільки розголошення не буде потрібно в інтересах правосуддя або відповідно до закону.

31. Повинна бути забезпечена можливість судового контролю над діями прокурорів, коли вони мають повноваження на застосування заходів, які втручаються в сферу основних прав і воль підозрюваного.

32. Прокурори повинні належним чином опікуватися про інтереси свідків, особливо вживати заходів по захисту їх здоров'я, безпеки й особистого життя або стежити за тим, щоб такі заходи були прийняті.

33. Прокурори повинні також брати до уваги думки, заклопотаність потерпілих від злочину, коли порушені їхні особисті інтереси, і вживати заходів, які б забезпечили поінформованість потерпілих від злочину відносно їх прав і ходу справи.

34. Зацікавлені сторони, з визнаним або встановленим статусом, особливо потерпілі, повинні мати право на оскарження рішень прокурорів про відмову в порушенні справи; оскарження можливе в окремих випадках, якщо це доречно, після розгляду вищою посадовою особою або в судовому порядку, або шляхом надання сторонам права порушити справу в суді в приватному порядку.

35. Держави повинні гарантувати, що при виконанні прокурорами своїх обов'язків вони керуються "кодексом поведінки". Порушення цих кодексів можуть привести до належних санкцій відповідно до пункту 5, зазначеним вище. Діяльність прокурорів повинна бути піддана регулярному внутрішньому контролю.

36. а. Для забезпечення слушної, погодженої й ефективної діяльності прокурорів держави повинні прагнути:

робити основний акцент на підпорядкування вищому в організаційнім відношенні прокуророві, не допускаючи, однак, щоб такі організаційні методи привели до створення неефективних, що й створюють перешкоди бюрократичних структур; визначати основні напрямки реалізації кримінальної політики; визначати основні принципи й критерії, на основі яких повинні ухвалюватися рішення по окремих справах, щоб виключити довільне прийняття рішень.

б. Вищезгадані методи організації, основні напрямки, принципи й критерії повинні бути визначені парламентом або урядом або, якщо національне законодавство закріплює незалежність прокурора, представниками прокуратури.

с. Громадськість повинна бути інформована про вищезгадану організацію діяльності прокурорів, основних напрямках, принципах і критеріях; інформація про них повинна надаватися будь-якій людині на його вимогу.

Міжнародне співробітництво

37. Незважаючи на те що інші державні органи можуть виконувати функції, що стосуються міжнародного співробітництва в області правосуддя, повинні розширюватися прямі контакти між прокурорами різних країн, які або закріплені в системі міжнародних угод, або здійснюються в робочому порядку.

38. У ряді областей повинні бути вжиті заходи для розширення безпосередніх контактів прокурорів при здійсненні міжнародного співробітництва в області правосуддя.

Зокрема, такі заходи повинні полягати в наступному:

а. поширення документів;

б. складання списків контактних адрес із вказівкою імен осіб, з якими можна зв'язатися в різних органах прокуратури, а також області їх діяльності, сфери відповідальності і т.д.;

- c. установлення постійних особистих контактів між прокурорами різних країн, особливо шляхом організації регулярних зустрічей між генеральними прокурорами;
- d. організація навчальних семінарів і зустрічей по обміну інформацією;
- e. уведення й розширення функцій посади юриста по зв'язках, з місцезнаходженням в іноземній державі;
- f. навчання іноземним мовам;
- g. розширення використання електронних коштів обміну інформацією;
- h. організація робочих семінарів з іншими державами з питань взаємодопомоги й загальним проблемам кримінального правосуддя.

39. З метою поліпшення раціоналізації й досягнення координації дій по взаємодопомозі повинні бути прикладені зусилля, щоб сприяти:

- a. усвідомленню прокурорами в цілому необхідності активної участі в міжнароднім співробітництві й
- b. спеціалізації деяких прокурорів у сфері міжнародного співробітництва.

Для цієї мети держави повинні вжити заходів по забезпеченню того, щоб прокурор запитуючого держави, де він або вона відповідають за міжнародне співробітництво, міг направити запит про взаємне співробітництво безпосередньо посадовій особі запитуваного держави, що має повноваження на виконання запитуваного дії, і щоб ця посадова особа мала можливість передати прокуророві отримані докази.

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

Вступ

У рамках повноважень Європейського комітету із кримінальних права (CDPC) Комітету експертів по питанню про роль прокуратури в системі карного правосуддя (PC-PR) було доручено вивчити положення прокуратури і її роль у системі карного правосуддя для розробки рекомендацій.

PC-PR збирався сім раз із жовтня 1996 по листопад 1999 року.

Комітет склав запитальник, який був спрямований усім державам-членам. Під час свого останнього засідання Комітет схвалив проекти Рекомендації й пояснювальної записки до неї. Під час 48-го засідання в червні 2000 р. CDPC вивчив ці тексти. Він схвалив проект Рекомендації й передав його в Комітет Міністрів. Крім того, він затвердив текст пояснювальної записки.

У ході 7244-го засідання Комітету Міністрів на рівні заступників у жовтні 2000 р. текст Рекомендації був затверджений і була схвалена публікація пояснювальної записки.

Загальні зауваження

З моменту свого створення Рада Європи докладала постійних зусиль для встановлення й просування загальних принципів законодавства, організації правових систем і практичної діяльності держав-членів, спрямованих на боротьбу зі злочинністю.

Це пояснюється, по-перше, тим, що боротьба зі злочинністю вимагає прямого практичного застосування принципів, на яких заснований і які повинен захищати Раду Європи, а саме верховенства права, демократії й прав людини.

Другою причиною на користь такої участі є те, що "ефективність боротьби зі злочинністю багато в чому залежить від гармонізації дій у рамках згуртованої й погодженої європейської політики"³.

Подібна вимога ще більш змістовна сьогодні у зв'язку з існуванням таких карних проявів, як організована злочинність і корупція, міжнародний розмах яких є усе більш і

більш значним і перед особою яких зусилля внутрішньодержавних структур можуть виявитися недостатніми⁴. Ця ситуація вимагає не тільки нових підходів до співробітництва по кримінально-правових питаннях, але й розробки більш пристосованих друг до друга — або, насправді, загальних — принципів і стратегій. Дійсно, усі правові системи Європи відрізняються друг від друга двома моментами — відмінність спостерігається як в організації карного процесу (обвинувальна або інквізиційна процедури), так і в способі ініціювання кримінального переслідування (обов'язкове, або дискреційне). Однак зазначений поділ, що склався історично, має тенденцію до зменшення, оскільки різні державиачлени приводять свої закони й інші акти до більш повної погодженості з тим, що зараз представляють загальні європейські принципи, зокрема закріплені в Конвенції по захисту прав людини.

У сфері правозастосування — приділяючи, у цьому випадку, основну увагу органам влади, відповідальним за карне переслідування передбачуваних злочинців, — знадобилося більше часу для усвідомлення необхідності гармонізації, можливо, тому, що питання є досить делікатним для установ кожної держави й втручається в сферу організації публічної влади.

Втім, деякі акти Ради Європи вже визначили основні напрямки з питань, пов'язаних зі справжньою Рекомендацією, і, мабуть, Комітет приділив їм своя пильна увага:

Рекомендація № R (80) 11, що стосується утримання під вартою до суду;

Рекомендація № R (83) 7 про участь громадськості в карній політиці;

Рекомендація № R (85) 11 про положення потерпілого в рамках кримінального права й процесу;

Рекомендація № R (87) 18, що стосується спрощення карного правосуддя й, особливо, частини, що має справу з карним переслідуванням по розсуду;

Рекомендація № R (87) 21 про допомогу потерпілим і попередженні віктимізації;

Рекомендація № R (92) 17, що стосується погодженості у винесенні вироків;

Рекомендація № R (94) 12 про незалежність, ефективність і про роль суддів;

Рекомендація № R (95) 12 про керування карним правосуддям;

Рекомендація № R (97) 13 щодо залякування свідків і про права захисту;

Рекомендація № R (99) 19 про посередництво по карних питаннях.

Однак потрібно констатувати, що дотепер статус, роль і методи діяльності органів влади, відповідальних за карне переслідування передбачуваних злочинців, не були предметом детального дослідження для гармонізації останніх на загальноєвропейському рівні.

Реагуючи на політичні зміни в Центральній і Східній Європі й на повномасштабні реформи, проведені в інших країнах (наприклад, в Італії, Нідерландах і Франції), Рада Європи надає зараз пріоритетне значення цьому питанню. Той факт, що 25 держав призначили своїх представників у спеціальний комітет експертів, створений для вивчення зазначеної проблеми, показує, що ідея гармонізації актуальна й знаходить підтримку.

Але із цілого ряду причин було б неправильним, з нашої сторони, розглядати зазначену мету як легко досяжну.

По-перше, сама концепція органів влади, відповідальних за карне переслідування передбачуваних злочинців, що існує в Європі, є двоїстою, тому що її коріння лежало у двох великих системах, створених на різних основах:

французької моделі прокуратури, при якій посадові особи фактично мають монополію на карне переслідування в рамках інквізиційної системи;

англосаксонської моделі, при якій карне переслідування ініціюється або потерпілим, або поліцією в рамках змагальної системи.

Зараз у кожній державіачлені існує владна структура, що займається карним

переслідуванням, відома під різними найменуваннями: "державний обвинувач", "атторней обвинувачення" і "прокурор". У всіх системах карного правосуддя ця владна структура відіграє ключову роль, з різницею залежно від того, наскільки давно з'явилася дана установа. Статус і роль прокуратури також значно розширилися внаслідок того масштабу реформ, які проводилися багатьма державами-членами протягом останніх десяти років.

По-друге, існують значні відмінності в ієрархічному положенні прокуратури в тієї або іншій країні; по-перше, виходячи з її взаємин з виконавчою владою держави (які варіюються від підпорядкування до незалежності), і, по-друге, з урахуванням взаємин між прокурорами й суддями: у деяких системах вони є членами одного професійного об'єднання, у той час як в інших повністю розділені.

Комітет уважає, що його завданням не було ні запозичення тих або інших рис обох систем для створення третьої альтернативи, ні пропозиція уніфікації існуючих систем, ні пропозиція створення наднаціональної моделі. Комітет також не вважав своїм завданням простий пошук найменшого спільного знаменника. Навпроти, використовуючи динамічний підхід, Комітет мав своєю метою визначення основних принципів — загальних для обох систем, — які повинні направляти прокуратуру на шляху в нове тисячоріччя. У той же час він мав намір рекомендувати досягнення практичних цілей у прагненні до інституціонального балансу, від якого багато в чому залежать демократія й верховенство права в Європі.

Оскільки Рекомендація не є юридично обов'язковою, будь-які формулювання, які в інших обставинах можуть тлумачитися, що як установлюють зобов'язання відносно держав, насправді повинні розумітися в тому розумінні, що тільки сама держава може здійснювати принцип, про який мова йде.

КОМЕНТАР ПО КОЖНОМУ ПУНКТУ РЕКОМЕНДАЦІЇ ФУНКЦІЇ ПРОКУРОРА

1. Прокурори — це представники державної влади, які від імені суспільства й у державних інтересах беруть участь у застосуванні права, якщо правопорушення тягне кримінальне покарання, беручи до уваги права людини й необхідність ефективної дії системи кримінального правосуддя.

Враховуючи компетенцію Комітету експертів, дана Рекомендація стосується винятково ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, незважаючи на те, що в деяких країнах на прокурорів можуть бути покладені інші важливі завдання, наприклад в галузях комерційного й цивільного права.

Вираз "якщо правопорушення тягне кримінальне покарання" позначає кримінальне право в широкому значенні слова. Термін "кримінальне право" не використовувався, оскільки в багатьох людей він асоціюється винятково із кримінальним кодексом, у той час як сьогодні зростаюча й усе більш різноманітна область права може позначатися терміном "кримінальне" не тому, що вона реалізується в якому б то ні було законі, що визнаються в якості "кримінального", а скоріше тому, що її положення містять у собі кримінальну санкцію.

Завдання прокурорів, як і суддів, полягає в тому, щоб застосовувати право або доглядати за його застосуванням. Судді реагують на це ретроактивно, шляхом вирішення у суді справ, у той час як прокурор робить це, проявляючи активність, спрямовану в майбутнє, "забезпечуючи" застосування права. Судді виносять рішення; прокурори зобов'язано бути пильними й діяти таким чином, щоб збуджувати справи в суді.

Виступаючи ні на стороні якої б то ні було (політичної або економічної) влади, ні від себе властиво, але насамперед на стороні суспільства, прокурори при виконанні своїх

обов'язків повинні керуватися суспільним інтересом. Вони повинні дотримувати двох невід'ємні вимоги, що стосуються, з одного боку, прав особистості, а з іншого — необхідності ефективної дії системи карного правосуддя, яке прокурори повинні, деякою мірою, гарантувати. У цьому випадку Комітет праг би зробити акцент на концепції ефективності, тому що, незважаючи на те, що скоріше судді, ніж прокурори, дозволяють конкретні справи, зв'язані з волями, у цілому й правами захисту, зокрема, на прокурорах, а не на суддях лежить основна відповідальність за загальну ефективність системи карного правосуддя з посиланням на концепцію спільного інтересу.

У Рекомендації термін "право" використовується в загальноприйнятому значенні як сукупності правових норм, закріплених у різних джерелах, писаних і не тільки.

2. У всіх системах кримінального правосуддя прокурори:

вирішують питання про порушення або продовження карного переслідування; підтримують обвинувачення в суді;

можуть оскаржити або давати висновок по скаргах на всі або деякі рішення суду.

Аналіз специфічних обов'язків прокурорів у різних державах-учасниках чітко показує, що їх можна розглядати як утворюючі певну послідовність концентричних кіл.

Внутрішнє коло складається з обов'язків, загальних для прокурорів у всіх системах карного правосуддя, — завдань, що становлять "серцевину", навколо яких була зосереджена основна увага Комітету під час обговорень.

По-перше, прокурори відіграють основну роль при ініціюванні або продовженні карного переслідування незважаючи на те, що ця роль різниться, залежно від того, чи будується робота в цілому на принципі обов'язкового або дискреційного переслідування.

По-друге, формальний обов'язок підтримки обвинувачення й доведення справи в суді є прерогативою прокурорів.

Нарешті, право оскарження рішень суду тісним образом пов'язане із загальним призначенням прокурорів, тому що воно є одним з коштів забезпечення застосування права, при цьому сприяючи підвищенню ефективності системи, зокрема відносно погодженості судових постанов, у широкому змісті, реалізації права. Із цього погляду, Комітет праг би, щоб прокурори мали б значні можливості для оскарження, що не завжди має місце в рамках деяких правових систем центральної й східної Європи. Більше того, ця пропозиція не може розглядатися у відриві від положень Рекомендації, що стосуються взаємин між прокурорами й суддями.

3. В окремих системах карного правосуддя прокурори також: здійснюють карну політику, пристосовуючи її, де це можливо, до регіональних і місцевих умов;

ведуть і направляють розслідування або здійснюють нагляд за ними;

забезпечують надання ефективного сприяння потерпілим;

визначають альтернативи карного переслідування;

здійснюють нагляд за виконанням рішень судів;

і т.д.

Зазначені тут — хоча й не вичерпним образом — завдання прокурорів ставляться до завдань, що перебувають у другім колі. По організаційних причинах їх не можна виявити у всіх правових системах і по цих же причинах на теперішній момент не досягнута згоди по питанню про те, повинні чи вони застосовуватися на загальних підставах.

Проте вони стосуються досить важливих аспектів, що існують у деяких континентальних правових системах Європи.

Здійснення карної політики, обумовленої законодавчої й(або) виконавчої владою, є однієї з основних завдань прокурорів у багатьох країнах. Адаптація загальнодержавної

політики до регіональних і місцевих реалій не припускає волі прокурорів у частині відступу від пріоритетів, закріплених в основній стратегії, або можливості наражати на небезпеку погоджене її застосування. Інакше кажучи, адаптація до регіональних і місцевих умов необхідна, якщо зазначені пріоритети будуть застосовуватися належним чином.

Що стосується слідства, роль, відведена прокуророві, у кожному випадку займає положення між двома крайностями — перша укладається в повній відсутності повноважень для ініціювання розслідувань, а остання має місце у випадку, коли прокурор наділений усіма повноваженнями в сфері слідства. У деяких країнах прокурор звичайно діє, коли його увага була притягнута — звичайно слідчими органами поліції — до виявлених порушень кримінального права. В інших країнах прокурор може самостійно встановлювати порушення права; а йому також належить активна роль при їхньому встановленні — частиною його завдання, при даних обставинах, є безпосереднє ведення слідства. Однак замість простої фіксації цих відмінностей Рекомендація відзначає деякі їхні специфічні моменти (див. пункт 21 і наступні).

Вона також приділяє особливої уваги питанню підтримки потерпілих (див. пп. 33 і 34). Відносно ролі прокурорів у виборі альтернатив карного переслідування — питання, значимість якого зростає у всіх системах, включаючи ті, які застосовують принцип обов'язкового карного переслідування, — Комітет зупинив свій вибір на тому, щоб не висувати нових пропозицій, а просто зробити посилання на Рекомендацію (87) 18, що стосується спрощення карного правосуддя, яка детально викладає мети, які необхідно досягти, і методи, які потрібно використовувати.

Що стосується виконання судових рішень, то роль прокурорів різна, залежно від використовуваної системи. У деяких випадках прокурор самостійно видає постанову про виконання судового рішення; в інших випадках він здійснює нагляд за виконанням; в

будь-якому випадку його роль особливо важлива, коли мова йде про вирок, у якому вказується на висновок під варту.

Нарешті, у багатьох державах членах на прокуратуру покладені інші важливі завдання, такі як:

завдання, пов'язані із пропозиціями із приводу домірності покарання⁵;

роль у співробітництві по карних питаннях, важливість якого обґрунтовується Рекомендаціями 37, 38 і 39 нижче.

ГАРАНТІЇ БЕЗПЕКИ ПРОКУРОРІВ ПРИ ВИКОНАННІ НИМИ СВОЇХ ОБОВ'ЯЗКІВ

4. Держави повинні забезпечувати ефективні гарантії виконання прокурорами своїх професійних обов'язків і функцій при наявності відповідних юридичних і організаційних умов рівною мірою, як і забезпечувати їх для цього відповідними коштами, зокрема бюджетними коштами, що перебувають у їхньому розпорядженні.

Подібні умови повинні встановлюватися при тіснім співробітництві із представниками прокурорів.

Як і судді, прокурори можуть виконувати свої обов'язки й належним чином відправляти свої професійні функції, тільки якщо вони мають відповідний статус, організаційну підтримку й ресурсами, забезпечені кадрами, приміщеннями, транспортними засобами або хоча б достатнім бюджетом. Консультації із представниками прокуратури про ці вимоги гарантують правильне визначення зазначених потреб.

5. Держави повинні вживати заходів, щоб забезпечити наступні вимоги:

а) набір, підвищення на посаді й переміщення по службі прокурорів повинні здійснюватися у відповідності зі слухними й безсторонніми правилами, що охороняє

від підтримки інтересів певних груп і виключає дискримінацію за будь-якими підставами, таким як стать, расова приналежність, колір шкіри, мова, релігія, політичні й інші погляди, національне або соціальне походження, приналежність до національних меншин, наявність власності, місце народження й іншим підставам;

b) професійна діяльність прокурорів, їх просування на посаді й переміщення здійснюються відповідно до відомих і об'єктивних критеріїв, такими, як компетентність і досвід;

c) переміщення прокурорів по службі також визначається службовою необхідністю;

d) умови роботи прокурорів, такі як винагорода за роботу, строк перебування на посаді й пенсія, а також вік виходу на пенсію, відповідають їхньому високому положенню й визначаються законом;

e) дисциплінарна відповідальність прокурорів розглядається відповідно до закону, і процедура повинна гарантувати слушну й об'єктивну оцінку, а рішення може бути піддане незалежному й безсторонньому перегляду;

f) якщо правовий статус прокурорів порушений, вони мають право на доступ до відповідної до процедури оскарження, включаючи можливість оскарження в суді;

g) якщо у випадку належного виконання своїх обов'язків особиста безпека прокурорів і їх родин перебуває під загрозою, органи державної влади забезпечують ним захист.

Тут приводяться основні гарантії, здійснення яких необхідно для того, щоб прокурори могли відправляти свої функції належним чином. Вони повинні бути напрямними для всіх державчленів, тому що відображають загальне відношення, вироблене не в результаті обмірковування якою-небудь зацікавленою групою, а є вираженням волі, спрямованої на ліквідацію деяких незаконних видів діяльності, зокрема незаконні види діяльності з боку політичних влади.

Перші три гарантії — (a), (b) і (c) — стосуються неупередженості, яка тем або іншим способом повинна керувати набором і просуванням по службі прокурорів. Організація професійного набору по конкурсу й створення комісій з питань служби для суддівського корпусу або спеціально для прокурорів являють собою деякі зі способів, що сприяють досягненню неупередженості. Однак, на відміну від суддів, на прокурорів не повинна поширюватися гарантія незмінюваності відносно якої-небудь посади, хоча рішення про їхній переклад з однієї посади на іншу повинні ґрунтуватися на дійсних потребах служби (з урахуванням навичок і досвіду прокурорів), а не просто виходити з довільних рішень влади. Вимоги мобільності, однак, не повинні приводити до яких б то ні було пріоритетним наборам або призначенням, які можуть мати руйнівні наслідки.

При рішенні питання про статус, рівень винагороди й пенсії прокурорів (див. (d) вище) необхідно брати до уваги необхідність підтримки певного балансу між членами суддівського корпусу й прокуратури, і ті й інші — незважаючи на різний характер своїх обов'язків — відіграють певну роль у системі карного правосуддя. Матеріальні умови служби повинні також відображати важливість і високе положення займаної посади. Нарешті, поліпшення положення прокурорів у деяких державах-учасниках, зокрема в центральній і східній Європі, повинне стримати тенденцію до залишення ними своїх рядів заради посад у приватному секторі.

Що стосується дисциплінарної відповідальності (e), то в прокурорів повинна залишатися можливість для оскарження рішень і їх перегляду незалежною й безсторонньою інстанцією. Однак це не суперечить вимозі про можливість перегляду в порядку підпорядкованості.

Термін "суд" у підпункті "Р" вище використовується в тому ж змісті, що й у Статті 6 Європейської Конвенції по правах людей.

Вимога підпункту "g" про те, що прокурори повинні мати захист, відсилає нас до

положень Рекомендації (94) 12.

6. Держави також повинні вжити заходів для забезпечення прав прокурорів на волю висловлень, переконань, асоціацій і зборів. Зокрема, вони повинні мати право брати участь в обговоренні питань, пов'язаних із правом, відправленням правосуддя, сприянням у захисті прав людини, а також правом на приєднання або формування місцевих, національних або міжнародних організацій і участь у їхніх зборах в особистій якості, що не може завдати шкоди їх професійному статусу, тому що роблять вони законні дії й беруть участь у законних організаціях. Зазначені вище права можуть бути обмежені, тільки якщо це зазначене в законі й необхідно для збереження конституційного⁶ статусу прокурорів. У випадку порушення вищевказаних прав повинні бути доступні ефективні засоби захисту.

Ця рекомендація ґрунтується, зокрема, на Статті 10 Конвенції про захист прав людини. Вона повинна трактуватися у світлі обов'язків прокурорів, зокрема обов'язку бути стриманим. Наприклад, посадові особи прокуратури в деяких державах учасниках не можуть бути ні членами політичних партій, ні активно займатися політикою.

7. Правом і обов'язком прокурорів є професійна підготовка як до призначення на посаду, так і постійно в будь-який інший час. Держави повинні вжити ефективних заходів для того, щоб переконатися, що прокурори мають відповідний утір і підготовку до й послуги призначення на посаду.

Прокурори, зокрема, повинні бути інформовані про:

- a) принципах і етичних обов'язках служби;
- b) конституційному і юридичному захисту підозрюваних, потерпілих і свідків;
- c) правах і волях людини, закріплених у Конвенції про захист прав людини й основних свобод, а надто про права, установлені Статтями 5 і 6 Конвенції;
- d) принципах і практиці організації роботи, керування, кадрового забезпечення, за участю судової влади;
- e) механізмах і матеріалах, які забезпечують погодженість їх дій.

До того ж держави повинні вживати ефективних заходів для забезпечення додаткової підготовки прокурорів у специфічних питаннях або в специфічних сферах, у світлі сучасних умов, зокрема беручи до уваги види й розвиток злочинності, а також співробітництво по карних питаннях.

Комітет засновував свої міркування на наступному принципі: у той час як підготовка є основним моментом в організації прокуратури у всіх європейських країнах, вона повинна бути посилена відносно якості й кількості як стажистів, що так і діють прокурорів, ставши сьогодні правом. У той же час усі співробітники прокуратури повинні усвідомити, що на них покладений обов'язок — особливо на тих, які виступають у суді — займатися підготовкою.

Особливо вони повинні бути краще інформовані:

- про ідеали й етичних обов'язках своєї служби;
- про конституційний і юридичний захист прав підозрюваних і потерпілих;
- про права й волі людини, закріплених у Конвенції про захист прав людини й основних свобод, особливо зазначених у Статтях 5 і 6, у світлі прецедентного права Суду в Страсбурзі.

Також повинне приділятися увага завданням, покладеним на головних державних прокурорів, у сфері керування, адміністрування й організації багатопрофільних команд — див. підпункт "d". Вираз "за участю судової влади" відсилає нас до того факту, що багато правових систем вимагають від прокурорів, суддів і інших служителів права працювати разом у тих самих функціональних адміністративних структурах або в структурах, які, хоча й розділені, тісно зв'язані й між якими стають усе більше й більше внутрішніх зв'язків. Більше того, є певні специфічні ознаки правового керування й

адміністрування, які роблять його відмінним від загального адміністративного керування, що також повинне враховуватися.

Нарешті, більш рівноправне відношення до осіб, що з'явилися в суді, залежить від досягнення більшої погодженості в роботі прокуратури на місцевому, регіональному й центральному рівнях, і не тільки відносно індивідуальних рішень⁷>. Тому підготовка повинна включати інформацію про різні механізми, які можуть сприяти погодженості — підпункт "e", які більш детально обговорюються в пункті 36а.

Загалом, підпункти "d" і "e" відображають і заново визначають мети, викладені в Рекомендації (95)12 про керування карним правосуддям, які включають наступні положення:

"Принципи стратегії й техніки керування можуть внести значний вклад в ефективність і дієвість функціонування карного правосуддя. Для цього зацікавлені органи повинні забезпечити керування карним правосуддям своїми робочим навантаженням, фінансами, інфраструктурою, людськими ресурсами й комунікаціями.

Досягнення більш ефективного й діючого карного правосуддя значною мірою буде полегшено, якщо мети різних органів будуть координуватися в більш широких рамках контролю над злочинністю й карним правосуддям".

На практичному рівні й у світлі розвитку злочинності існують вагомні доводи на користь додаткової підготовки в спеціальних областях, таких як:

- транскордонна злочинність і інші форми злочинності міжнародного значення;
- організована злочинність;
- комп'ютерна злочинність;
- міжнародна торгівля психотропними речовинами;
- злочину, пов'язані із заплутаними фінансовими операціями, такі як відмивання грошей і великомасштабне шахрайство;
- міжнародне співробітництво по карних питаннях;
- порівняння систем карного правосуддя й порівняльне право;
- стратегії карного переслідування;
- уразливість свідків і потерпілих;
- внесок кримінального права в захист навколишнього середовища, зокрема документи Ради Європи на цю тему, а саме Резолюція (77) 28 і Конвенція по захисту навколишнього середовища, за допомогою кримінального права (ETS 172);
- наукова обґрунтованість доведення, зокрема використання недавно розроблених технологій, таких як обробка ДНК.

8. Щоб краще реагувати на нові форми, що з'являються, злочинності, зокрема на організовану злочинність, спеціалізація повинна розглядатися як пріоритетний напрямок організації прокуратури; це рівною мірою стосується підготовки й здійснення професійної діяльності. При здійсненні прокурорами своїх функцій слід більше прибігати до допомоги фахівців, включаючи їх багатопрофільні групи.

Усі прокурори повинні добре орієнтуватися в більшості областей права. У цьому змісті вони повинні бути скоріше універсалістами, чому фахівцями. Проте з метою ефективності необхідна спеціалізація у високотехнологічних сферах (наприклад, економічна й фінансова злочинність) або при розгляді з категорією великомасштабної організованої злочинності.

Відповідно передбачаються два типи спеціалізацій:

перший тип — класична форма спеціалізації, при якій у самій прокуратурі (у великих прокуратурах або на регіональному або державному рівнях) створюються команди прокурорів, що спеціалізуються в певних областях. Роз'єднання чину й посади може бути способом заохочення такої спеціалізації, як передбачається в пункті 13

Рекомендації (95) 12:

"Необхідно активно планувати просування по службі, *inter alia*, через подальшу спеціалізацію, *расоединение* звання й посади, де це доречно, а також через створення інших можливостей для персоналу, що сприяють розвитку нових навичок і знань [...]"; другий тип спеціалізації, який повинен заохочуватися, укладається в створенні під керівництвом прокурорів, які самі є фахівцями, дійсно багатопрофільних команд, співробітники яких залучаються з різних областей (наприклад, команда, що займається боротьбою з фінансовою злочинністю й відмиванням грошей, може включати атестованих бухгалтерів, митників і банківських експертів). Таке об'єднання кваліфікованих фахівців в одній одиниці є життєво важливим фактором ефективної діяльності системи.

9. Стосовно організації й внутрішньому функціонуванню прокуратури, зокрема розподілу й перерозподілу справ, повинні дотримуватися вимоги неупередженості й незалежності й прагнення до максимально правильного функціонування системи карного правосуддя, зокрема рівню юридичної кваліфікації й спеціалізації стосовно до кожного питання.

Ієрархічна структура є необхідністю для всіх прокуратур, продиктованої характером виконуваних завдань. Але відносини між різними рівнями ієрархії повинні ґрунтуватися на чітких недвозначних правилах, для того щоб особистий розсуд не здобував невинновданого значення. Такими є міркування, висловлені в пунктах 9 і 10, про що більш докладно говориться в пункті 36а.

Пункт 9 у принципі вимагає дотримання того ж рівня неупередженості, що й при визначенні статусу прокурора при внутрішній організації й функціонуванні кожної окремої прокуратури.

10. Усі прокурори мають право вимагати, щоб вказівки, адресовані йому або їй, були видані в писемній формі. Якщо він або вона вважають, що вказівка незаконна або несумісна з нього або її переконаннями, повинна бути забезпечена відповідна внутрішня процедура, яка може привести до нього або її заміні.

Що стосується вказівок, видаваних усередині ієрархії, — особливо хворобливе питання в правових системах, де старший по ієрархії уповноважений давати вказівки по конкретній справі й про загальну карну політику, — те тут існують дві крайності, яких слід уникати.

З одного боку, право на непокору "по совісті" приведе до крайностей, які не можуть бути досить ефективно переборені через механізми оскарження. Більше того, впровадження таких механізмів приведе до створення таких взаємин між різними рівнями прокуратури, які будуть носити судовий характер, що швидше за все виявиться перешкодою злагодженому функціонуванню системи.

З іншого боку, негуманне й небезпечно для цивільних воль вимагати від посадових осіб прокуратури виконання вказівок, які можуть розглядатися як незаконні або суперечать совісті.

Тому за даних обставин повинні бути доступні два види гарантій:

перша (якої вже мають усі ті, хто має справу з адмініструванням або виступає в судах) укладається в можливості запиту вказівок у писемній формі, для того щоб передбачити пряму відповідальність щодо ієрархії. Оскільки самі вказівки зверху широко відрізняються — від рутинних щоденних рішень до постанов по принципових питаннях — було визнано недоречним вимога про те, щоб усі вказівки виносилися в писемній формі, оскільки в цьому випадку прокурори б загрузили в залицяльнику (однак див. пункти "13з" і "d" відносно вказівок виконавчої влади, де є присутнім інший підхід до цього питання);

друга гарантія укладається у виробленні в прокуратурі внутрішньої процедури, що дозволяє заміщення підлеглих по їхньому власнім проханням для виконання спірної

вказівки.

Слід розуміти, що зазначені гарантії встановлюються в інтересах як окремих прокурорів, так і суспільства в цілому. Інакше кажучи, до них необхідно прибгати тільки у виняткових випадках і вони не повинні використовуватися не по призначенню — наприклад, як кошт для створення перешкод злагодженому функціонуванню системи. Очевидно також і те, що ієрархія повинна бути побудована таким чином, щоб залишати широкі можливості для співробітництва й роботи в команді.

У той же час обіг прокурорів до подібних гарантій в обставинах, що виправдовують такий обіг, не повинне тягти які б то ні було пагубні наслідки для розвитку їх кар'єри.

ВІДНОСИНИ ПРОКУРАТУРИ З ВИКОНАВЧОЮ Й ЗАКОНОДАВЧОЮ ВЛАДОЮ

У цьому важливій питанні вся юридична Європа ділиться на системи, у яких прокурор має повну незалежність від законодавчої й виконавчої влади, і системи, де прокурор підлеглий тієї або іншій із зазначених влади, володіючи певним ступенем автономності.

Через те, що це організаційне питання торкається основного поділу влади в державі й у цей час у багатьох країнах є основним предметом розгляду в проведених внутрішніх реформах, викликаних змінами історичного характеру або в результаті існування проблем у взаєминах між правосуддям і політикою, сама ідея європейської гармонізації навколо єдиної концепції видається передчасною.

Тому метою пошуку Комітету за допомогою аналізу двох діючих сьогодні систем було визначення умов для досягнення балансу, для того щоб уникнути крайностей в обох напрямках. Указуючи на загальні правила для всіх прокурорів (див. пункти 11 і 12), Комітет почав зусилля для створення "мереж безпеки", спеціально призначених для тих систем, де прокурори, деякою мірою, є підлеглими (див. пункти 13 і 16), або для тих, де вони мають незалежність (див. пункти 14 і 15).

11. Держави повинні вжити заходів, щоб забезпечити виконання прокурорами своїх професійних обов'язків без необгрунтованого втручання або необгрунтованого покладання на них цивільної, карної й іншої відповідальності. Однак прокурори повинні періодично привселюдно звітувати у своїх діях у цілому й, зокрема, у тому, як вони здійснювали свої переважні права.

При будь-яких обставинах існують дві вимоги для належного функціонування будь-якої прокуратури:

з одного боку, прокурори повинні мати таку незалежність або автономність, яка необхідна для виконання їх обов'язків⁸, зокрема мати можливість діяти незалежно від того, чиї інтереси поставлені на карту, " без необгрунтованого втручання" (необгрунтованого, тобто у випадках інших, крім як зазначених у законі) з боку іншої влади, якось виконавчої або законодавчої — це особливо актуально для систем, де прокурори перебувають у підлеглим положенні, — так і з боку економічних чинностей і місцевих політичних влади. Загалом, саме право надає таку гарантію; у деяких випадках необгрунтоване втручання є карним злочином. Але втручання може бути більш підступним, наприклад ухвалюючи форму тиску на бюджет прокуратури, роблячи, таким чином, її більш залежною від недержавного фінансування;

з іншого боку, повинне існувати положення про прокурорів, що закріплює за ними істотні повноваження й наслідку, які можуть мати місце відносно особистих воль, при застосуванні останн, що встановлює їхню дисциплінарну, адміністративну, цивільну й кримінальну відповідальність за допущені недоліки; таке положення повинне дотримувати розумних меж, для того щоб не захарашувати систему. Тому акцент

повинен бути поставлений на оскарження на вищому рівні або в комітет *ad hoc* і дисциплінарних процедурах незважаючи на те, що кождий прокурор повинен, як і будь-яка інша людина, відповідати за будь-які зроблені їм провини. Очевидно, що в системах, де прокурори мають повну незалежність, вони несуть більшу відповідальність.

Ці вимоги йдуть рука про руку з вимогою відкритості. На відміну від приватних рішень, які є предметом спеціальних рекомендацій, усі прокурори, — тому що вони діють в інтересах суспільства, — повинні звітувати про пророблену роботу на місцевому або регіональному рівні або навіть на державному рівні, якщо прокуратура високо централізована. Ці регулярні звіти повинні представлятися всієї громадськості — або прямо через засоби масової інформації, або у вигляді публікуемого доповіді, або перед виборними зборами. Вони можуть ухвалювати форму доповідей або сукупності статистичних даних, що свідчать про проробленій роботу, досягнутих рубежі, способи практичного застосування карної політики, беручи до уваги дискреційні повноваження, зосереджені в руках прокуратури, суми витрачених коштів, і повинні підкреслювати майбутні пріоритети діяльності. Така форма надання звіту, що вже існує в багатьох системах, де прокурори мають значну незалежність, може вплинути на інші системи, тому що робить роботу прокурорів більш погодженою.

12. Прокурори не втручаються в діяльність законодавчої й виконавчої влади.

Цей пункт — природне слідство вищенаведеного — знову звертає увагу на добре відомий принцип поділу влади.

Зокрема, крім випадків, спеціально зазначених у законі, остаточне тлумачення законів і інших законодавчих установлень і будь-яка оцінка їх конституційності зберігаються за судами, а не за прокурором. При цьому прокурор може пропонувати внести зміни в право й, де це доречно, пропонувати варіанти свого тлумачення; він не має повноваження давати юридично обов'язкове тлумачення.

13. У випадку якщо прокуратура є частиною або підкоряється уряду, держава повинна гарантувати, що:

a) характер і обсяг повноважень уряду відносно прокуратури встановлюються законом;

b) уряд здійснює свої повноваження відкрито, відповідно до міжнародних договорів, національного законодавства й загальними принципами права;

c) якщо уряд дає загальні вказівки, вони повинні наділятися в письмову форму й бути опубліковані відповідним чином;

d) якщо уряд має повноваження для дачі вказівок про порушення певну справи, такі вказівки повинні містити відповідні гарантії відкритості й справедливості відповідно до національного законодавства, виконання урядом його обов'язків, наприклад: вимагати попередніх письмових роз'яснень від правочинного прокурора або органа, який здійснює суспільне обвинувачення;

належним чином роз'яснити свої письмові вказівки, особливо якщо вони розходяться з рекомендаціями прокурора, і передавати їх у порядку підпорядкованості;

подбати, щоб до суду всі роз'яснення й вказівки були залучена до справи, щоб інші особи могли з ними ознайомитися й висловити своя думка;

e) прокурори вільні у виставі суду будь-яких юридичних аргументів за своїм вибором, навіть коли вони повинні в писемній формі відображати отримані вказівки;

f) у принципі неприпустимі індивідуальні вказівки про заборону карного переслідування. Якщо тільки того не вимагає справа, подібні вказівки повинні залишатися виключеннями й підкорятися не тільки вимогам, зазначеним у параграфах "d" і "e", але й спеціальному контролю, зокрема відносно гарантій відкритості вказівок. Це положення особливе стосується систем, у яких прокурор підкоряється виконавчої влади. Воно уточнює, яким образом повинні взаємодіяти два зазначені утвори на рівні

практичних, а не організаційних домовленостей для того, щоб форма підпорядкування залишала простір для певної автономії, що вважається невід'ємної від функціонування всіх прокурорів, особливо при розгляді конкретних справ.

Вказівки загального характеру, наприклад по питанню карної політики, повинні видаватися в писемній формі й публікуватися (підпункт "з") скоріше для інформування тих, хто з'являється перед судом, ніж у якості гарантії для прокурорів. Також бажане передбачити, щоб такі вказівки, зокрема коли вони націлені на виключення з обвинувачення тієї або іншої категорії фактів, строго додержувалися принципів справедливості й рівності; більше того, під прикриттям загальної інструкції не повинна йти мова про винесення рішення по конкретній справі.

Інструкції індивідуального характеру створюють найбільші труднощі, зокрема в системах, де використовується принцип дискреційного карного переслідування.

Насправді, саме вони в останні роки викликають питання в деяких державах членах, указуючи на те, що в цьому випадку вгадується похилість уряду.

Комітет виходив з того, що повноваження давати індивідуальні вказівки по справах не є невід'ємним елементом систем, заснованих на принципі підпорядкування: у деяких випадках прокурорам, незважаючи на їхню підпорядкованість виконавчій або законодавчій

владі, можуть даватися тільки вказівки загального характеру. Якщо існує простір для дачі вказівок по конкретних справах, то подібний принцип повинен бути чітко сформульований у законодавстві (див. підпункти "а" і "d").

Після багатьох міркувань Комітет також дійшов висновку, що вказівки індивідуального характеру повинні обмежуватися порядком проведення конкретного обвинувачення, пропонуючи заборонити вказівки про необвинувачення (див. "Р"), указуючи на те, що при відсутності судового контролю вони являють особливу загрозу принципу рівності перед законом. Це означає, що дискреційні рішення про необвинувачення повинні ухвалюватися винятково прокурором. У системах, де подібні дискреційні рішення дотепер застосовуються, Комітет рекомендував як мінімальний крок підсилити існуючі гарантії шляхом розробки спеціальних систем для наступного контролю над виданими вказівками для забезпечення відкритості⁹.

Індивідуальні вказівки відносно обвинувачення також повинні забезпечуватися всіма або деякими гарантіями, зазначеними в підпункті "d": умова про попередню консультацію із прокурором; вказівка повинна бути мотивованим; вимога про те, щоб воно підшивалося в матеріали справи; упор на тому, що прокурори вільні у виставі суду будь-яких доводів при розгляді справи.

14. У країнах, де прокуратура незалежна від уряду, держава повинна вжити ефективних заходів для того, щоб гарантувати закріплення в законі характеру й обсягу незалежності прокуратури.

У випадку коли прокурор незалежний від виконавчої влади, характер і обсяг його незалежності повинні бути закріплені в законі, для того щоб виключити: а) неофіційні дії, які могли б підірвати цей принцип, і б) будь-який ризик, що є слідством зацікавленості самих прокурорів.

15. Для того щоб сприяти зміцненню справедливості й ефективності карної політики, прокурори повинні співробітничати з урядовими органами й установами в тій мірі, у якій це визначене законом.

Оскільки прокурор незалежний, існує ризик того, що він може порушити об'єднаність послідовності дій з іншими органами державного керування, що участвующими в практичній реалізації карної політики. Тому прокурор повинен тісно співробітничати з подібними органами, які, як правило, підзвітні уряду, а принципи й способи такого співробітництва повинні мати юридичне оформлення.

Співробітництво із цими адміністративними органами припускає чітке визначення організаційної структури прокуратури й наявність представників, уповноважених на висновок угод. Більше того, чітка внутрішня структура є невід'ємною складовою для забезпечення загальної погодженості в роботі різних прокурорів, зокрема, що стосується карної політики, дійсно застосовуваної ними в рамках своїх дискреційних повноважень¹⁰.

10. Прокурори повинні в кожному разі мати можливість безперешкодно збуджувати карне переслідування проти державних посадових осіб, особливо за корупцію, незаконне використання повноважень, грубе порушення прав людини й за інші правопорушення, визнані міжнародним правом.

Незважаючи на свій загальний характер, ця рекомендація особливо стосується тих систем, де прокурор підлеглий уряду. Мова йде про ситуацію, яка не повинна обмежувати його можливості по карнім переслідуванням державних посадових осіб — або, у широкому змісті, виборних представників або політиків, — які роблять правопорушення, особливо, коли мова йде про корупцію.

Під "перешкодою" слід розуміти будь-які перешкоди, що зустрічаються на шляху карного переслідування. Під це поняття також підпадають будь-які дії, спрямовані на протидію прокурорам.

ВІДНОСИНИ МІЖ ПРОКУРОРАМИ Й СУДДЯМИ

Комітет вважає важливим чітко вказати на те, що хоча прокурори й судді є частинами єдиної правової системи й хоча статус і деякі їхні функції мають загальні риси, прокурори не є суддями й із цього приводу не може бути ніяких двозначностей, так само, як не може бути питань із приводу того, що прокурори задовольняють над суддями. Навпроти, ділові відносини між суддями й прокурорами, — які неминуче часто контактують, — повинні характеризуватися взаємоповагою, об'єктивністю й дотриманням процесуальних вимог.

17. Держави повинні вжити відповідних заходів для забезпечення того, щоб компетенція й процесуальне положення прокурорів були встановлені законом таким чином, щоб не було ніяких сумнівів у незалежності й неупередженості суддів. Зокрема, держави повинні гарантувати, що той самий людина не може одночасно виконувати обов'язки прокурора й судді.

По-перше, будь-яка двозначність про відповідний їхньому положенню статусі й ролі прокурорів і суддів повинна бути виключена, для того щоб громадськість мала чітку виставу про кожну професію, так само як не повинне бути плутанини в тих, хто з'являється перед судом. Першим кроком щодо цього є чітке закріплення процесуальних норм, що стосуються компетенції прокуратури.

Другим моментом є повернення до основного принципу, що одна людина не може одночасно виконувати обов'язки прокурора й судді. Між цим принципом і пунктом 5h відсутня непогодженість. Останній спрямований на забезпечення можливості для прокурорів ставати суддями або, навпаки, протягом усієї їхньої кар'єри. Більше того, той факт, що деякі прокурори можуть тимчасово працювати суддями на початку своєї кар'єри для того, щоб оцінити свої професійні навички, не суперечить зазначеному принципу.

18. Однак якщо правова система допускає, держава повинна вжити заходів для того, щоб уможливити послідовне виконання тим самим особою функцій прокурора й судді й навпаки. Такі зміни посади можливі тільки по ясно вираженім бажанню зацікавленого особи й з дотриманням необхідних обережностей.

Можливість того, що прокурори стають суддями й навпаки, заснована не тільки на

взаємодоповнюючому характері їх обов'язків, але й на тому, що для обох професій існують подібні гарантії в питаннях кваліфікації, компетентності й статусу. Це положення також є гарантією для прокурорів.

19. Прокурори повинні поважати незалежність і неупередженість суддів; зокрема, вони не повинні не піддавати сумніву рішення суду, не перешкоджати їхньому виконанню, крім як при використанні свого права на оскарження або при здійсненні інших офіційних процедур.

Тісна взаємодія між прокурорами й суддями не повинне впливати на неупередженість останніх. Прокурори, чиїм обов'язком є забезпечення застосування права, повинні бути пильні в цьому питанні; при цьому скрупульозно дотримуючи рішення судів, які вони найчастіше повинні реалізувати, за винятком випадку, коли використовують своє звичаєве право оскарження.

Очевидно, істинно й зворотне: судді повинні поважати прокурорів як представників окремого професійного органа й не повинні втручатися у виконання їх функцій. Термін "офіційна процедура" слід розуміти як будь-яку процедуру, що має той же ефект, що й скарга, хоча, що технічно й не є такий.

20. Прокурори повинні бути об'єктивними й слухними під час судового розгляду. Зокрема, вони повинні представляти суду факти і юридичні аргументи, що мають відношення до справи, які необхідні для слухного відправлення правосуддя.

Третя рекомендація під цим заголовком стосується вимоги об'єктивності з боку прокурорів і вимоги відкритості їх відносин із суддями, для того щоб останні мали міцну підставу для винесення своїх рішень. Першим пріоритетом у забезпеченні відкритості повинен бути обмін усіма фактами, що мають відношення до справи, і аргументами. Крім того, крім інформування по конкретних справах, для суддів корисно бути обізнаними про загальні пріоритети й критеріях діяльності прокуратури.

ВІДНОСИНИ МІЖ ПРОКУРАТУРОЮ Й ПОЛІЦІЄЮ

Питання про організаційні зв'язки між прокуратурою й поліцією є ще одним каменем спотикання на шляху проходження гармонізації на європейському рівні. Існує поділ між державами, у яких поліція незалежна від прокуратури й має значні дискреційні повноваження не тільки по питанню про те, як проводити розслідування (найчастіше в цих країнах поліція вирішує питання про порушення карного переслідування), і тими, у яких поліція перебуває під наглядом або насправді під керівництвом прокурора. Однак це ще одна область, у якій вимоги про права людини й повагу особистих воль привели до змін — виходячи з посилки, що внутрішній контроль у поліції недостатній, враховуючи значні повноваження поліції й особливо руйнівні наслідки недотримання законності — убік поступового зближення. Саме із цієї причини Комітет установлює загальний принцип, властивий обом системам, до початку розгляду по питанню про специфічні рекомендації для кожної системи.

21. Прокурори повинні ретельно перевіряти законність поліцейських розслідувань, саме пізніше, коли вирішують питання про порушення або продовження карного переслідування. Щодо цього прокурори повинні здійснювати постійний контроль над дотриманням поліцією прав людини.

Усі прокурори повинні мати принаймні два повноваження стосовно роботи поліції: ретельне вивчення законності поліцейських розслідувань перед ухваленням рішення про передачу справи в прокуратуру й на цій же стадії здійснювати на загальних підставах контроль над дотриманням прав людини¹¹.

22. У країнах, де поліція або підлегла прокуратурі, або де поліцейські розслідування проводяться під наглядом прокуратури, держава повинна вжити відповідних заходів,

щоб гарантувати, що прокурори можуть:

- a) давати поліції відповідні вказівки для ефективного виконання пріоритетів карної політики, особливо що стосується рішень про те, які категорії справ повинні розглядатися прокуратурою, про способи збору доказів, роботі персоналу, про тривалість розслідування, про інформацію, надавану прокурорам, і т.д.;
- b) якщо існують різні підрозділи поліції, направляти справа в той підрозділ, де воно буде найкраще дозволене;
- c) здійснювати оцінку й внутрішній контроль у тій мері, у якій вони необхідні для спостереження за виконанням вказівок прокуратури;
- d) установлювати відповідальність або, якщо доречно, сприяти встановленню відповідальності за можливі порушення.

Ці положення ставляться винятково до систем, у яких прокурор уповноважено в якійсь мірі наглядати за поліцією і її діяльністю. У цьому контексті поки Комітет розв'язав не виражати думки, вертаючись до питання про того, уся або тільки частина поліції повинні бути прив'язані до прокурора, він прагнув озвучити своє відношення до реальної компетенції прокурора в питаннях керівництва й нагляду, враховуючи значні розбіжності в багатьох випадках між закріпленими в законах повноваженнями прокурорів і їх дійсним застосуванням на постійній основі.

Ефективне здійснення таких повноважень залежить, спочатку й головним чином, від повноти повноважень прокурора, — яка ширше й вище компетенції, що охоплює видачу індивідуальних вказівок по справах, — давати загальні вказівки для забезпечення пріоритетів карної політики (за практичне застосування якої вони часто несуть відповідальність) у всіх відносинах. Наприклад, пріоритетною вимогою може бути погодженість зусиль по боротьбі з певними видами злочинності (такі, як дрібні крадіжки або відмивання грошей) залежно від обраної урядом політики; акцент на специфічних способах збору доказів (наприклад, здійснення специфічних слідчих заходів щодо справ про крадіжки зі зломом або використання обробки ДНК); розподіл певних ресурсів для певного роду розслідувань або виявлення деяких видів правопорушень; концентрація зусиль для обмеження часу розслідування (яке часто ведеться занадто довго); або виконання обов'язку по систематичним повідомленню прокурора про всі правопорушення певної ваги й просуваннях у розслідуваннях. Крім того, у випадку, коли кілька поліцейських підрозділів мають компетенцію для розслідування по одному справі, прокурор має право розв'язати, яке з них у цьому випадку є найбільш підходящим, звичайно, приділяючи винну увагу територіальній юрисдикції й специфічним сферам компетенції різних підрозділів, а також практичним і діючим обмеженням, що поширюються на них.

Нарешті, поліцейські тим більше будуть ефективніше застосовувати вказівки прокуратури, якщо остання бере участь у їхній підготовці.

Поряд з тим, що взаємодія й співробітництво повинні бути основними початками ділових відносин між прокурором і поліцією, важливо й те, що перший повинен мати необхідні ресурси для забезпечення виконання вказівок і для покарання у випадку невиконання.

23. Держави, де поліція незалежна від прокуратури, повинні вживати ефективних заходів, щоб гарантувати належне й функціональне співробітництво між прокуратурою й поліцією.

При відсутності організаційних зв'язків між прокурором і поліцією два зазначені відомства проте повинні співробітничати, а уряд має право визначити форми такого співробітництва.

ОБОВ'ЯЗКИ ПРОКУРОРА ПЕРЕД ЛЮДЬМИ

Необхідним доповненням гарантій, якими має прокурор при виконанні своїх функцій, повинні бути певні обов'язки стосовно тим, хто стикається із правовою системою, або в якості підозрюваних, свідків, або потерпілих.

24. При виконанні своїх обов'язків прокурори повинні:

- a) виконувати свої функції справедливо, неупереджено й об'єктивно;
- b) поважати й намагатися захищати права людини, як зазначено в Конвенції про захист прав людини й основних свобод;
- c) намагатися забезпечити, щоб система карного правосуддя функціонувала так швидко, як це можливо.

У цьому випадку робиться акцент на дві життєво важливих вимогах, згаданих у Рекомендації 1, — повага прав особистості й проходження вимозі ефективності, — за що прокурор також частково несе відповідальність.

25. Прокурори повинні втримуватися від дискримінації за будь-якими підставами, таким як стать, раса, колір шкіри, мова, релігія, політичні й інші переконання, національність або соціальне походження, приналежність до національних меншин, наявність власності, походження, здоров'я, фізичні недоліки й по інших підставах. Той факт, що прокурор ответствен за обвинувачення, не повинен затьмарювати його основної функції хоронителя права: він повинен поводитися неупереджено, а практичні слідства цього принципу викладені в наступних пунктах Рекомендації.

26. Прокурори повинні забезпечувати рівність осіб перед законом і знайомитися з усіма обставинами, що мають відношення до справи, включаючи й стосовні до підозрюваного, незалежно від того, свідчать вони на користь останнього або проти нього.

27. Прокурори не повинні збуджувати або продовжувати карне переслідування, коли незалежне розслідування показує, що обвинувачення необгрунтовано.

28. Прокурори не повинні пред'являти проти обвинувачуваного доказу, які, як вони знають або мають достатні підстави підозрювати, отримані з порушенням закону. У випадку найменшого сумніву прокурори повинні просити суд перевірити прийнятність таких доказів.

Оскільки прокурор відповідає за те, яким образом застосовується право, він повинен брати до уваги ті способи, якими отримані докази на користь обвинувачення.

Вираження "з порушенням закону" охоплює не стільки багато незначні, формальні порушення, більшість яких не впливають на загальну юридичну дійсність розгляду, скільки ті порушення закону, які зазіхають на основні права.

Звичайно виникають ситуації двох видів: якщо незаконність доказу не викликає сумніву, то прокурор повинен діяти самостійно, відмовляючи в прийнятності такого доказу; якщо ж існує певний сумнів, то прокурор, або до, або в ході висування обвинувачення в суді повинен попросити суд ухвалити рішення щодо питання прийнятності такого доказу.

29. Прокурори повинні забезпечувати принцип змагальності сторін, не розголошуючи, зокрема, іншим сторонам, крім як у випадках, установлених законом, будь-яку інформацію, якої вони мають і яка може вплинути на справедливість правосуддя.

Обов'язок сторін у справі про розголошенню інформації — слідство застереження в пункті 20 про те, що прокурор повинен бути об'єктивним і слухним у ділових відносинах із суддями — є ключовим моментом состязательного характеру розгляду в суді. Однак Комітет праг би зробити виключення для тих випадків суспільний інтерес, що коли переважає, виправдовує збереження конфіденційності деяких документів або інформації (наприклад, у випадку, коли закон передбачає нерозголошення певних джерел інформації з міркувань безпеки), але такі випадки повинні залишатися виключеннями.

Принцип рівних можливостей утримується в Статті 6 (1) Європейської Конвенції із прав людини: "це тільки один з ознак більш широкої концепції слушного розгляду незалежним і безстороннім судом" (Європейський Суд із прав людини, пункт 28 Постанови від 17 січня 1970 р. у справі "Делькур (Delcourt) проти Бельгії").

"Згідно із принципом змагальності сторін [...] кожній стороні повинна бути надана розумна можливість представити свою справу в умовах, не гірших, чому її опонент. [...] У даному контексті Суд надає важливого значення зовнішнім проявам так само сприйнятливості, що як і зростає, до слушного відправлення правосуддя [...]" (Європейський Суд із прав людини, пункт 47 Постанови від 22 лютого 1996 р. у справі "Булут (Vulut) проти Австрії").

30. Прокурори не повинні розголошувати конфіденційну інформацію, отриману від третіх осіб, зокрема якщо мова йде про презумпцію невинності, якщо тільки розголошення не буде потрібно в інтересах право судія або відповідно до закону. Прокурор повинен відстоювати презумпцію невинності, яка зізнається всіма демократичними системами, розуміючи, що можуть мати місце (виняткові) випадки, коли отримана інформація не може залишатися конфіденційною: такі відступи від конфіденційності повинні бути зазначені в законі.

31. Повинна бути забезпечена можливість судового контролю над діями прокурорів, коли вони мають повноваження на застосування заходів, які втручаються в сферу основних прав і волю підозрюваного.

У цьому випадку залежно від правової системи прокурор, діючи безпосередньо або через підконтрольні або піднаглядні йому служби, може бути вповноважено вживати заходів, які втручаються в права й волі людину. Хоча Комітет і не вважає потрібним нагадувати про принципи й гарантії, закріплені у Європейській Конвенції про захист прав людини й інших міжнародних документах, він вважає важливим зробити акцент на необхідності судового перегляду, припускаючи, що, в остаточному підсумку, тільки суди можуть гарантувати волі.

32. Прокурори повинні належним чином опікуватися про інтереси свідків, особливо вживати заходів по захисту їх здоров'я, безпеки й особистого життя або стежити за тим, щоб такі заходи були прийняті.

Зусилля по боротьбі з організованою злочинністю збільшують необхідність вживання заходів по захисту свідків. Звичайно на прокурорів, ведучих карне переслідування, покладає завдання по вживанню ефективних заходів або по використанню максимуму зусиль, для того щоб такі заходи були прийняті поліцією.

Тут необхідно зробити посилання на Рекомендацію № R (97) 13 щодо залякування свідків і прав захисту.

33. Прокурори повинні також брати до уваги думки, заклопотаність потерпілих від злочину, коли порушені їхні особисті інтереси, і вживати заходів, які б забезпечили поінформованість потерпілих від злочину відносно їх прав і ходу справи.

Положення потерпілих у ході кримінального розгляду різняться залежно від застосування правових систем, зокрема можливістю подачі цивільного позову в кримінальні суди. Проте надання відшкодування потерпілим є одним з основних елементів європейської карної політики. Тому Комітет розв'язав, що необхідно включити в Рекомендацію основні обов'язки прокурора у відношенні потерпілих, не залежать від конкретної правової системи.

У той час як деякі правові системи більш амбіційні щодо цього, необхідно зробити посилання на основні документи по цьому питанню, прийняті Радою Європи:

Резолюція (77) 27 про компенсацію потерпілим від злочинів;

Рекомендація № R (85) 11 про положення потерпілого в рамках кримінального права й процесу;

Рекомендація № R (87) 21 про допомогу потерпілим і попередженні виктимизації;
Європейська Конвенція про компенсацію потерпілим від злочинів проти особистості;
Рекомендація R (99) 19 про посередництво по карних питаннях.

34. Зацікавлені сторони, з визнаним або встановленим статусом, особливо потерпілі, повинні мати право на оскарження рішень прокурорів про відмову в порушенні справи; оскарження можливе в окремих випадках, якщо це доречно, після розгляду вищою посадовою особою або в судовому порядку, або шляхом надання сторонам права порушити справу в суді в приватному порядку.

У всіх правових системах, зокрема в тих, де прокурори застосовують розсуд по питанню про карне переслідування, рішення про припинення розгляду, коли здійснення злочину очевидно, — причому більшості таких рішень супроводжують пропозиції про застосування альтернативних заходів (наприклад, світова угода, посередництво, попередження або застереження або встановлення обмежень) — становлять серйозну проблему, якщо вони оскаржуються зацікавленими особами й(або) підстави цих рішень носять суперечливий характер.

У доповненні до Рекомендації — пункт 13e — про заборону вказівок про необвинувачення Комітет праг надати допомогу в зміцненні всієї системи сдержек і противаг, розробленої для забезпечення того, щоб система карного правосуддя не відхилялася від поставлених перед нею цілей і не наносила шкоди правам, якими мають сторони згідно з національним правом.

Комітет указав на два види труднощів, що зустрічаються. По-перше, у той час як після більшості злочинів потерпілих можна ідентифікувати (людина або групи людей), після інших — таких, як корупція або нанесення шкоди фінансовим інтересам державної або регіональної або місцевої влади — не можна. Створення прав тільки для потерпілих буде означати визнання відсутності демократичних механізмів контролю над діяльністю прокурорів у деяких особливо педантичних областях. З іншого боку, нерозбірливе визнання за кожним, хто вважає себе потерпілим від правопорушення, права заперечувати рішення про необвинувачення буде ефективно сприяти припиненню подібної прокурорської практики й збільшить сферу дії оскаржень, використовуваних з метою затягування процесу.

Тому Комітет праг визнати не тільки права потерпілих, але також права "зацікавлених сторін з визнаним або певним статусом" захищати суспільні інтереси, наприклад людей викладає факти судовим органам (за певних умов) або вповноваженим або наділеним владою компетентним органам у виняткових обставинах.

Другі труднощі стосуються необхідного виду контрольних механізмів за системою, враховуючи, що вони не повинні привести (будучи обґрунтованими й законними) до негативних ефектів, таким як параліч системи або введення загальної вимоги судового перегляду всіх рішень прокурорів. З іншого боку, система перегляду по ієрархії або оскарження не завжди була адекватною або навіть доречною, зокрема у випадках, коли рішення ухвалювалися прокурорами по вказівках зверху.

На основі Рекомендації № 87 (18), що стосується спрощення карного правосуддя, Комітет рекомендував уведення процедур або судового перегляду — усвідомлюючи, що ця концепція може різнитися залежно від країни — або надаючи сторонам повноваження по висуванню приватних обвинувачень. Такі повноваження можуть надаватися на загальних підставах або в індивідуальному порядку.

У деяких країнах, хоча й існують зазначені в цій Рекомендації засоби захисту, сфера їх дії обмежена.

35. Держави повинні гарантувати, що при виконанні прокурорами своїх обов'язків вони керуються "кодексом поведінки". Порушення цих кодексів можуть привести до належних санкцій відповідно до пункту 5, зазначеним вище. Діяльність прокурорів

повинна бути піддана регулярному внутрішньому контролю.

Прокурори повинні демонструвати високий рівень прийняття рішень і професійної поведінки.

При посиленні незалежності й автономності прокуратури, що припускає більш високий ступінь відповідальності, чинне законодавство й процесуальні норми можуть виявитися недостатньо чіткими, щоб служити початками професійної етики й поведінки.

Однак автори розглядають пропонований "кодекс поведінки" не як офіційний кодекс, а скоріше як досить гнучкий набір приписань, що стосуються підходів, прийнятих прокурорами, явно спрямований на визначення припустимого й неприпустимого в професійній поведінці.

Постійний контроль є підходящим способом, що гарантують дотримання зазначених правил.

36. а) Для забезпечення слухної, погодженої й ефективної діяльності прокурорів держави повинні прагнути:

робити основний акцент на підпорядкування вищому в організаційнім відношенні прокуророві, не допускаючи, однак, щоб такі організаційні методи привели до створення неефективних, що й створюють перешкоди бюрократичних структур; визначати основні напрямки реалізації карної політики; визначати основні принципи й критерії, на основі яких повинні ухвалюватися рішення по окремих справах, щоб виключити довільне прийняття рішень.

б) Вищезгадані методи організації, основні напрямки, принципи й критерії повинні бути визначені парламентом або урядом або, якщо національне законодавство закріплює незалежність прокурора, представниками прокуратури.

с) Громадськість повинна бути інформована про вищезгадану організацію діяльності прокурорів, основних напрямках, принципах і критеріях; інформація про них повинна надаватися будь-якій людині на його вимогу.

Забезпечення рівності громадян перед законом і ефективності системи карного правосуддя вимагає певного рівня співробітництва й зусиль по підвищенню погодженості дій, що виходять за рамки роботи з конкретних справ. Ці вимоги ще більш доречні в системах, де прокурор незалежний і має значну автономію.

Для досягнення погодженості перевага повинна віддаватися наступним трьом елементам:

добре розроблена ієрархічна структура, що не допускає підступної бюрократії, у якій кожний співробітник прокуратури повинен почувати відповідальність за свої рішення й проявляти необхідну ініціативу для рішення своїх специфічних завдань (див. також по цьому питанню пункти 9 і 10);

загальні напрямні для здійснення карної політики пріоритетні завдання, що встановлюють, і способи їх досягнення, що враховують дискреційні повноваження, надані прокуророві;

набір критеріїв для керівництва при прийнятті рішень по конкретних справах, що має метою, наприклад, попередження непогодженості дій, таких як систематичне залучення до відповідальності в певних прокуратурах і відсутність цього в інших або застосування різних процедур або однієї процедури по-різному.

Ці критерії повинні вироблятися таким чином, щоб досягати бажаних результатів без твердого перешкоджання необхідної індивідуальної оцінки по кожній справі, з урахуванням місцевих обставин, і без створення тіньової зони, усередині якої правопорушники могли б діяти безкарно.

Комітет вважає щонайнайважливішим моментом затвердження таких напрямних принципів і критеріїв парламентом або урядом. Тільки там, де національний закон

гарантує незалежність прокурора, прокуратура може встановлювати їх самостійно. Оскільки зазначені кошти служать в основному гарантіями для членів суспільства, а не для прокурорів, на них повинне бути звернена увага громадськості або принаймні тих, кого це хвилює. Ця вимога особлива важливо в системах, де прокурор незалежний і має значні дискреційні повноваження.

МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО

Враховуючи наявність цілого ряду документів і рекомендацій з даного питання й той факт, що зазначена проблематика особливо ретельно досліджується Радою Європи самостійно, Комітет зосередив свою увагу на визначенні практичних заходів для поліпшення існуючої ситуації, враховуючи важливу роль, яка звичайно належить прокуророві в міжнароднім співробітництві по карних питаннях.

37. Незважаючи на те що інші державні органи можуть виконувати функції, що стосуються міжнародного співробітництва в області правосуддя, повинні розширюватися прямі контакти між прокурорами різних країн, які або закріплені в системі міжнародних угод, або здійснюються в робочому порядку.

Комітет визнає, що в результаті висновку міжнародних угод деякі держави звертаються по допомогу до центральних владі. Проте повинні заохочуватися прямі контакти, зокрема в рамках держав — членів Ради Європи.

38. У ряді областей повинні бути вжиті заходи для розширення безпосередніх контактів прокурорів при здійсненні міжнародного співробітництва в області правосуддя.

Зокрема, такі заходи повинні полягати в наступному:

- a) поширення документів;
- b) складання списків контактних адрес із вказівкою імен осіб, з якими можна зв'язатися в різних органах прокуратури, а також області їх діяльності, сфери відповідальності і т.д.;
- c) установлення постійних особистих контактів між прокурорами різних країн, особливо шляхом організації регулярних зустрічей між генеральними прокурорами;
- d) організація навчальних семінарів і зустрічей по обміну інформацією;
- e) уведення й розширення функцій посади юриста по зв'язках з місцезнаходженням в іноземній державі;
- f) навчання іноземним мовам;
- g) розширення використання електронних коштів обміну інформацією;
- h) організація робочих семінарів з іншими державами з питань взаємодопомоги й загальним проблемам карного правосуддя.

Документи, про яких мова йде, містять, наприклад, документи, що інформують про застосовний у різних країнах право.

Вимога про підготовку зустрічей по обміну інформацією можуть виконуватися шляхом організації на постійній основі міжнародних тренувальних семінарів для співробітників прокуратур різних держав під егідою Ради Європи, а так само як і мовної підготовки.

Середньостроковим завданням є створення єдиного європейського суддівського співтовариства.

39. З метою поліпшення раціоналізації й досягнення координації дій по взаємодопомозі повинні бути прикладені зусилля, щоб сприяти:

- a) усвідомленню прокурорами в цілому необхідності активної участі в міжнароднім співробітництві й
- b) спеціалізації деяких прокурорів у сфері міжнародного співробітництва.

Для цієї мети держави повинні вжити заходів по забезпеченню того, щоб прокурор запитуючого держави, де він або вона відповідають за міжнародне співробітництво, міг направити запит про взаємне співробітництво безпосередньо посадовій особі запитуваного держави, що має повноваження на виконання запитуваного дії, і щоб ця посадова особа мала можливість передати прокуророві отримані докази.

Досить корисним може виявитися надання прокурорам, наприклад повноважень, що впливають:

ухвалювати запити про взаємну юридической допомоги, які підпадають під сферу їх відповідальності;

допомагати органу, відповідальному за виконання таких запитів;

координувати проведені розслідування, де це доречно;

виступати (у межах компетенції) у якості органа, що діє в інтересах міжнародного співробітництва або прямо, або шляхом подачі меморандумів, у всіх процедурах виконання, що стосуються, запитів про взаємну правової допомоги;

нарешті, повинна розглядатися можливість розширення існуючих механізмів¹²,сприяючих безпосередньому обміну інформацією між прокурорами різних країн.

Для посилення співробітництва в зазначеній сфері, як між поліцією, так і між судовими органами, там, де це дозволяють правові системи, прокуратура повинна здійснювати подібні зв'язки. Там, де це можливо, прокуратура повинна бути представленої у внутрішньодержавних органах, що володіють інформацією, корисної для міжнародної правової допомоги по карних питаннях, так само як і в міжнародних організаціях по поліцейським співробітництву.

Враховуючи ключове положення прокуратури при верховенстві права й, зокрема, у системі карного правосуддя, ця Рекомендація спрямована на закріплення цілого ряду основних принципів, які повинні служити керівними початками діяльності прокуратури, особливо визначаючи її функції й гарантії, необхідні для виконання цих функцій, взаємини з виконавчої й законодавчої владою, суддями судів, поліцією, її обов'язки перед людьми й, нарешті, її роль у міжнароднім співробітництві.

¹ Поняття "конституційний" використовується тут у відношенні встановлених законом цілей діяльності й повноважень прокурора, а не відносно конституцій держав.

² Використання терміна "конституційний" також підкреслює публічно-правовий характер діяльності прокурора — *Прим. перекладача.*

³ Преамбула до Рекомендації № R(96) 8 Комітету Міністрів державамрчленам по карній політиці в Європі в перехідний період.

⁴ Див., зокрема, Резолюцію (97) 24 про двадцять основні принципи по боротьбі з корупцією.

⁵ У деяких країнах загального права прокурор не висловлює пропозицій по питанню доречного покарання ні до, ні після визнання винним. Прокурор може ухвалити рішення щодо прийняття запропонованого захистом заяви про визнання особою провини по деяких пунктах обвинувачення. Однак у цьому випадку не обговорюється питання покарання, яке входить у компетенцію судді, що займається судовим розглядом. Навіть у випадку, коли обвинувачення оскаржить явно м'яке покарання, прокурор буде доводити, що покарання є м'яким, не висловлюючи своїх пропозицій із приводу доречного покарання в апеляційному суді.

⁶ Поняття "конституційний" використовується тут у відношення встановлених законом цілей діяльності й повноважень прокурора, а не відносно конституцій держав.

⁷ Для порівняння див. матеріали 8го кримінологічного колоквиуму Ради Європи (1987) на тему "Відмінності у вироках: причини й рішення".

⁸ Див., зокрема, Резолюцію (97) 24 про двадцять напрямні принципи по боротьбі з корупцією.

⁹ Приведемо приклад. У законі Нідерландів, що вступив у чинність 1 червня 1999 р., закріплені наступні гарантії:

Якщо міністр юстиції вважає за необхідне видання вказівки, він зобов'язано проконсультуватися з Радою генеральних атторнеев (він очолює прокуратуру). Міністр може відступити від висловленого Радою думки, тільки адекватно мотивуючи свою відмову.

Вказівка й згадана думка повинні бути представлені в писемній формі. Прокурор зобов'язано підшити ці документи до матеріалів справи таким чином, щоб суддя й підозрюваний могли ознайомитися з ними й висловити своя думка.

Незважаючи на те що дана вказівка юридично обов'язкова, прокурор залишається вільним у виборі правових аргументів, що представляються в суді. Якщо міністр дає вказівку про необвинувачення, він зобов'язано сповістити про це Парламенту. Інформація, що представляється, включає письмову думку прокурора по даному питанню. У результаті повне детальне публічне дослідження питання може мати місце. Потерпілі й інші зацікавлені сторони можуть оскаржити рішення про необвинувачення в суд.

¹⁰ Маються на увазі всі дискреційні повноваження, які надані прокурорам, а не тільки їхні прерогативи, пов'язані з повноваженням на ухвалення рішення про порушення кримінального розгляду.

¹¹ Дане формулювання представляє компроміс, що відображає той максимум, з яким готові погодитися деякі країни системи загального права, і той мінімум, який може бути прийнятий іншими країнами.

¹² Див. Конвенцію про відмивання, виявлення, вилучення й конфіскації доходів від злочинної діяльності, Страсбург, 9 листопада 1990 р.