

**ПІДТРИМКА РЕФОРМИ
КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ**

MINISTRY OF FOREIGN
AFFAIRS OF DENMARK



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Тематична директорія
принципів до проекту закону про прокуратуру України

підготовлено

професором Д-ром Лореною Бахмайєр

паном Мікаелем Лінгбо

паном Еріком Сванідзе

1. Загальні положення
2. Сфера діяльності та повноваження прокуратури
3. Організаційна структура прокуратури
4. Прокурор
5. Роль прокуратури в системі міжнародного співробітництва у сфері кримінальної юстиції

Директорія містить систему принципів, підготовлених за результатами аналітичного огляду відповідних положень нормативних документів Ради Європи (РЄ), відповідних рішень Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) та інших міжнародних норм, які необхідно взяти до уваги при розробці нового Закону України «Про прокуратуру України». Перелік документів, які відображено у Директорії, включає:

- Рекомендацію Комітету міністрів (2000)19 для держав-членів щодо ролі прокуратури у системі кримінального правосуддя;
- Рекомендацію Комітету міністрів (2012)11 для держав-членів щодо ролі прокурорів поза межами системи кримінального правосуддя;
- Висновок № 3(2008) Консультативної ради європейських прокурорів щодо “Ролі прокуратури за межами сфери кримінального права”;
- Висновок Консультативної ради європейських суддів № 12 (2009) та Висновок Консультативної ради європейських прокурорів № 4 (2009) щодо суддів та прокурорів у демократичному суспільстві (Бордоська декларація);
- Звіт Європейської Комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) щодо європейських стандартів незалежності судової системи: частина II - Прокуратура (Звіт Венеціанської комісії 2010 р. щодо стандартів прокуратури);
- Висновок Венеціанської комісії щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» № 667/2012 та її попередні оцінки (проекту) правової бази прокуратури в Україні.

Таким чином, передбачається, що проект закону про прокуратуру України має врахувати або зважити на наступні принципи.

I. Загальні положення

1.1 Визначення

1. Визначення поняття «прокурор» повинне узгоджуватися із тим, яке пропонується у Рекомендації (2000)19: «прокурори – це представники органів державної влади, які від імені суспільства та у суспільних інтересах забезпечують правозастосування у випадку, якщо порушення закону тягне за собою кримінальне покарання, з урахуванням, з одного боку, прав особи, а з другого, необхідності дієвості системи кримінального правосуддя¹.

У правових системах існують різні визначення, але діяльність прокуратури визначається, головним чином, її функціями, статусом, повноваженнями і структурою. У здійсненні аналізу цих визначень або концептуального розуміння, що таке «прокурор» або «прокуратура», немає потреби. Прокурор є державною посадовою особою, яка пройшла процедури відбору та відповідає визначеним критеріям, здійснює зазначені вище функції, властиві прокуратурі. Більшість законів про прокуратуру не містить визначення. Для цілей даного проекту закону достатньо буде визначення, викладеного у Рекомендації (2000) 19.

1.2 Принципи організації та діяльності прокуратури

2. Навіть у країнах, у яких прокуратура має повну незалежність, як, наприклад, в Італії, внутрішній організації прокуратури, зазвичай, притаманна ієрархічна структура, якою передбачено, що Генеральний прокурор видає загальні інструкції та вказівки. Це забезпечує однакове тлумачення і застосування норм кримінального права та загальних процесуальних стандартів. Але ієрархія не означає, що прокурори повинні виконувати накази керівництва без обмежень.

3. Що стосується організації та внутрішньої роботи прокуратури, зокрема, розподілу та перерозподілу справ, ці процеси мають відповідати вимогам неупередженості та незалежності і оптимізувати належну діяльність системи кримінального правосуддя, зокрема, стосовно рівня юридичної кваліфікації та спеціалізації у окремих питаннях².

4. Прокурори завжди повинні діяти у відповідності до закону, неупереджено, з дотриманням принципів справедливості, прозорості, забезпечуючи рівність сторін у судовому процесі.

5. З огляду на бажаність спеціалізації прокурорів та підрозділів прокуратури, необхідно забезпечити координацію різних підрозділів та прокурорів.

¹ Рекомендація (2000)19, частина 1.

² Рекомендація (2000)19, частина 9.

6. Прокурори мають сприяти ефективності та оперативності судових проваджень.

1.3 Відносини між прокуратурою, законодавчою, виконавчою та судовою владою

7. Прокурори не повинні втручатися у сферу повноважень законодавчої та виконавчої влади³.

8. Прокурори повинні поважати незалежність і неупередженість суддів; зокрема, вони не повинні піддавати сумнівам судові рішення та перешкоджати їх виконанню за винятком випадків, коли здійснюють свої права на оскарження судового рішення або інші визначені законом дії⁴.

9. Роль прокурора в утвердженні та відстоюванні прав людини, причому, як підозрюваних і обвинувачених, так і потерпілих, найкраще здійснюється тоді, коли прокурор, приймаючи рішення, не залежить від виконавчої та законодавчої влади і, коли дотримуються чіткого розмежування ролі судді і прокурора⁵.

10. Дотримання зазначених вище принципів передбачає, що статус прокурора має гарантуватися законом на найвищому можливому рівні у спосіб, аналогічний до суддівських гарантій⁶.

11. І судді, і прокурори повинні користуватися незалежністю при здійсненні своїх функцій, а також бути і виглядати незалежними одні від інших. В учасників судового процесу і суспільства загалом не повинно бути жодних підозр щодо можливості існування змови між судьями і прокурорами або непевності щодо їх функцій.⁷

12. Незалежність прокуратури є обов'язковою вимогою. Значення незалежності як невтручання полягає у тому, що у судових процесах має бути забезпечено незалежність діяльності прокурора від зовнішнього тиску та від неналежного внутрішнього тиску. Прокурори зобов'язані дотримуватися директив, керівних документів та інструкцій. У цьому сенсі значення прокурорської незалежності відрізняється від суддівської.⁸

³ Рекомендація (2000)19, частина 12.

⁴ Рекомендація (2000)19, частина 19.

⁵ Бордоська Декларація, пояснювальна записка, частина 10.

⁶ Бордоська Декларація, пояснювальна записка, частина 37.

⁷ Бордоська Декларація, пояснювальна записка, частина 36, Рекомендація (2000)19, частина 17.

⁸ Звіт Венеціанської Комісії 2010 року щодо стандартів прокуратури, частини 31-32, Бордоська Декларація, частина 8.

2. Сфера діяльності та повноваження прокуратури

2.1 Функції прокуратури

13. Обсяг функцій прокуратури повинен відповідати принципам верховенства права, справедливого судового розгляду та іншим основоположним принципам демократичного суспільства, а також пов'язаному з ними зобов'язанню забезпечувати усіх людей у межах юрисдикції держави-члена правами людини, які закріплено у Європейській Конвенції про захист прав людини та основних свобод (ЄКПЛ).

Цей принцип визначено у:

- Преамбулі до Рекомендації (2000)19, в якій йдеться про “верховенство права як основу всіх справжніх демократій”; та “принципи, закріплені у Конвенції про захист прав людини та основних свобод.”

У Преамбулі до Рекомендації (2012) 11, яка передбачає, що "... кожний член Ради Європи прийняв принцип верховенства права і використання усіма людьми в межах його юрисдикції прав людини, які викладені в Конвенції про захист прав людини і основних свобод».

- Що стосується функцій прокуратури поза межами системи кримінального судочинства, вимоги до них викладені у частинах 10, 11, 23 Рекомендації (2012)11.
- Пункті 18 Пояснювальної записки до Рекомендації (2012) 11, яку підготовлено Європейським комітетом із правового співробітництва (CDCJ), і у якій зазначено, що "Рекомендація не містить інформації про завдання та повноваження, які можуть покладатися на прокурорів. Державам-членам надано свободу розсуду щодо визначення функцій, які мають здійснюватися прокурорами поза системою кримінального правосуддя. Однак, *якими б не були ці функції, на них розповсюджується вимога бути здійсненими у відповідності до принципу верховенства права, та у спосіб, який не суперечить захисту прав людини і основних свобод*».⁹
- У Звіті Венеціанської комісії 2010 про стандарти прокуратури визначено та роз'яснено, які обтяжливі чинники та конкретні загрози роблять такі функції і роль неприйнятними в певних ситуаціях.

⁹ Курсив авторів.

У ній наголошується, що:

- “71. Необхідно відрізнити інтереси носіїв державної влади та публічні (державні) інтереси. . . . В ідеальному випадку здійснення функцій щодо захисту державних інтересів (у тому числі, обвинувачення) не повинне поєднуватися або плутатися з функцією захисту інтересів чинного уряду, інтересів інших інституцій держави чи навіть інтересів політичної партії. . . . Проте, функціонування такої системи залежить від правової культури *та потребує особливих застережних заходів, особливо, у країнах молодого демократії, де існує практика зловживання обвинуваченням у політичних цілях.*”¹⁰

- “72. . . . Існує небезпека, що *надмірно потужна прокуратура*¹¹ може стати невідомою четвертою владою.”

“73. Це питання тісно пов'язане з питанням про те, які повноваження повинна мати прокуратура. Існує сильний аргумент на користь обмеження повноважень прокуратури кримінальним переслідуванням¹² і ненаданням їй такого роду загальних наглядових повноважень, які, зазвичай, зустрічаються у системах совітського типу. Як видається, це одне з питань системи стримувань і противаг.”

– У рішенні по справі «Данкевич проти України» Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) підтвердив, що ефективність офіційних засобів захисту в правовій системі Договірної Сторони залежить "також від загального правового і політичного контексту, в якому вони здійснюються."¹³

14. Специфіка українського правового, політичного контексту й інших відповідних факторів надає можливість припустити, що додаткові функції та повноваження прокуратури ведуть до порушення принципів верховенства права, розмежування влади, стримувань і противаг, справедливого судового розгляду, а також інших базових принципів і стандартів, і вимагає **позбавлення прокуратури функції загального нагляду та інших функцій і компетенцій поза межами системи кримінального правосуддя.** Ці функції повинні здійснюватися відповідними урядовими або іншими державними установами.

¹¹ Курсив авторів.

¹² Курсив авторів.

¹³ Рішення у справі «Данкевич проти України» від 29 квітня 2003 року, частина 108. Характерно, що ЄСПЛ визнав неефективним поєднання ієрархічних та прокурорських підходів в Україні і постановив, що мало місце порушення статті 13 ЄКПЛ.

– У Висновку (2012 р.) щодо проекту ЗУ «Про прокуратуру України» Венеціанська комісія дійшла наступного висновку:

- “8. Венеціанська комісія визнає, що в деяких країнах прокурор має функції, відмінні від функцій кримінального переслідування, і заявляє, що такі повноваження є легітимними за умови їх відповідності певним критеріям. Іншими словами, повноваження повинні здійснюватися у спосіб, який би поважав принцип розмежування державної влади, включаючи й принцип незалежності судів, субсидіарності, спеціалізації та неупередженості прокурорів.¹⁴ Такий підхід потребує *позбавлення прокуратури її широких повноважень у сфері загального нагляду*¹⁵, які повинні перейти до судів, та одночасного покладання завдання захисту прав людини на Уповноваженого з прав людини. ”

- “ 6. У своїх попередніх висновках Венеціанська комісія висловлювала критичні зауваження щодо інституту прокуратури (...), зазначаючи, що вважає функції прокуратури значно *завищеними відносно обсягу, який повинна мати прокуратура у демократичному суспільстві*.¹⁶ Комісія також нагадала державним органам України про низку зобов'язань, за якими вони повинні були змінити роль прокуратури для приведення її у відповідність до європейських стандартів.

– У Звіті Венеціанської комісії про стандарти прокуратури було використано приклад України для ілюстрації обмежень:

- “81. Далі у Висновку (2012 р.) щодо проекту ЗУ «Про прокуратуру України» Венеціанська зазначила, що:

На думку Консультативної ради європейських прокурорів конституційна історія та правові традиції певної країни можуть, таким чином, виправдати існування не кримінальних функцій прокурора. Проте цей підхід можна застосовувати лише щодо демократичних правових традицій, які відповідають цінностям Ради Європи. Єдина історична модель, яка існує в Україні це радянська (і царська) модель «прокуратури». Ця модель відображає недемократичне минуле і не відповідає європейським стандартам і цінностями Ради Європи. Саме тому Україна при вступі до Ради Європи взяла на себе зобов'язання перетворити цей інститут на орган, який відповідає стандартам Ради Європи.

¹⁴ Див. також виклад рекомендацій у Висновку № 3(2008) Консультативної ради європейських прокурорів щодо “Ролі прокуратури за межами сфери кримінального права”, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1608160&SecMode=1&DocId=1609216&Usage=2>, стор. 10.

¹⁵ Курсив авторів.

¹⁶ Курсив авторів.

17. [...] Загальний захист прав людини не є відповідною сферою діяльності прокуратури. Найкраще він би здійснювався Уповноваженим з прав людини, аніж прокуратурою."¹⁷

15. Має існувати **заборона** на надання прокуророві **інших завдань**, відмінних від тих, що визначені у Конституції України. Це може запобігти нехтуванню положеннями Конституції.

16. Дію Перехідних положень Конституції України щодо наглядових функцій прокуратури має бути припинено.

– Тривалість застосування Перехідних положень, вочевидь, не узгоджується з їх тимчасовим характером. У частині 12 свого Висновку щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» (CDL (2004) 038, Венеціанська комісія класифікувала її як *"набуття постійного характеру багатьма складовими функціями прокурора, які, відповідно до Перехідних положень Конституції, мали б бути тимчасовими"*.

17. За новим законом про прокуратуру України прокуратурі має відмовитися від своїх виключних прав на втручання у здійснення «нагляду за додержанням і застосуванням законів», передбаченого у статтях 20, 21 і деяких інших пов'язаних з цим положеннях Глави 1, Розділу III цього Закону, які є особливо недоладними, оскільки для здійснення аналогічних повноважень в рамках кримінального розслідування (наприклад, отримання доступу до об'єктів і документів, як це передбачено статтями 160-166 КПК і т. ін.) необхідний судовий ордер.

– ЄСПЛ у своєму рішенні у справі *«Головань проти України»* перерахував вимоги статті 8 ЄКПЛ ". . . національне законодавство має бути достатньо прогнозованим у своїх термінах, щоб надавати особам відповідне розуміння обставин та умов, на яких органам влади надане повноваження вдаватися до дій, що впливають на їхні права відповідно до Конвенції (див. рішення від 24 квітня 2008 р. у справі *«Сі. Джі. та інші проти Болгарії» (C.G. and Others v. Bulgaria), заява № 1365/07, § 39*). До того ж закон повинен надавати належний рівень правового захисту проти свавільного втручання органів влади. В цьому контексті наявність спеціальних процесуальних гарантій є фактом. Те, що необхідно в якості гарантій, залежатиме, певним чином, як мінімум від характеру та ступеню відповідного втручання (див. рішення у справі *«Пі.Джі. та Джей.Ейч. проти Сполученого Королівства» (P.G. and J.H. v. the United Kingdom), заява № 44787/98, § 46, ECHR 2001-IX).*»¹⁸

¹⁷ Висновок №539/2009.

¹⁸ Рішення від 5 липня 2012 року, частина 57.

18. **Виключні повноваження щодо нагляду є рівносілними повноваженням щодо проведення досудового дїзнання**, що окрім високого ризику корупції, несе загрозу принципу рівності сторін у можливих кримінальних провадженнях.

– Рекомендація (2012)11 :

- «14. Повноваження здійснювати досудове дїзнання мають бути закріплені у законодавстві. Їх виконання має бути співрозмірним і не надавати необґрунтовані переваги прокуророві. »

19. Розширення **функцій прокуратури поза межами кримінального правосуддя, включаючи сферу захисту прав**, свобод та інтересів неповнолітніх, людей похилого віку та інвалідів або осіб, які через стан здоров'я не можуть брати участь у процесуальних діях, є сумнівним у зв'язку з існуванням конфлікту інтересів між державою, яку представляє прокурор, та інтересами зацікавленої особи. Окрім того, воно є небажаним, оскільки втручання прокурора в таких випадках здатне поставити під загрозу принципи справедливого судового розгляду і рівності сторін.

– У Звіті Венеціанської комісії щодо стандартів прокуратури (2010 р.) зазначається, що:

- «80. . . Комісія мала можливість надати коментарі щодо повноваження прокурорів *«ініціювати судовий розгляд цивільної справи для забезпечення захисту прав, свобод та інтересів неповнолітніх, людей похилого віку або інвалідів чи осіб, які через свій стан здоров'я не можуть брати участь у процесуальних діях»*. Комісія дійшла висновку, що *«[з]а умови, якщо головним завданням прокурора є представлення інтересів держави та загальних інтересів, також може виникнути питання, чи прокурор дійсно є найбільш відповідною особою для виконання цієї функції»*

– У Рекомендації (2012)11 зазначається, що:

- «11. Повноваження прокурора порушувати справу в суді або виступати відповідачем не повинні ставити під загрозу принцип рівності сторін між учасниками судового процесу. »

– Практика ЄСПЛ допускає втручання прокурора у таких випадках тільки в особливих обставинах, якщо без цього може виникнути загроза принципам справедливого судового розгляду і рівності сторін і матиме місце порушення статті 6 § 1 ЄКПЛ.¹⁹

¹⁹ Див. Рішення у справі «Менчінська проти Росії» від 15 січня 2009 року, частини 35-40.

Специфіка установи може легко призвести до фактичної нерівності або дисбалансу між сторонами і прокурором, поставити під загрозу принципи преюдиційної сили рішення (*res judicata*), правової визначеності та інші аспекти статті 6 ЄКПЛ.²⁰

20. Діяльність прокуратури України має бути **сфокусованою на монопольному здійсненні державою кримінального переслідування та інших функцій у системі кримінального правосуддя**, включаючи й ті, які належним чином визначені в новому Кримінальному процесуальному кодексі (КПК), а також на пов'язаній із засобами судового захисту функції здійснення контролю за законністю затримання, виконання кримінальних покарань та застосування заходів безпеки.

– У своєму Звіті (2010 р.) про стандарти прокуратури Венеціанська комісія прийняла таку рекомендацію:

- “25. Прокуратура повинна зосередити свою діяльність на кримінально-правовій сфері».
- Європейський комітет з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню (ЄКПТ) не заперечує проти функції інспектування (розглядається як додатковий механізм перевірки) та відповідних прав українських прокурорів і продовжує діалог щодо її поліпшення. Так, у доповіді за результатами візиту у 2009 р. пропонується:

“157. Комітет вважає, що існує необхідність у розробці системи регулярних візитів з питань моніторингу пенітенціарних установ з боку незалежних зовнішніх організацій (наприклад, НДО) на додаток до вже наявної системи прокурорських інспекцій та візитів парламентської комісії з прав людини.”²¹

2.2 Завдання прокуратури

21. Загальна роль, а відтак і завдання прокуратури полягають в переслідуванні винних у скоєнні кримінальних злочинів і захисті державних інтересів, забезпеченні верховенства права та інших основоположних принципів демократичного суспільства засобами, які існують у системі кримінального правосуддя.

²⁰ Наприклад рішення у справі «Ф.В. проти Франції» від 31 березня 2005 року, частина 27; «Каранангіоту та інші проти Греції», рішення ЄСПЛ від 28 жовтня 2010; «Рябих проти Росії», рішення ЄСПЛ від 24 липня 2003

²¹ Див. КЗК /Інф (2011)29, частини. 34, 156-157.

- У Рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи №1604 (2003) щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві, керованому верховенством права, додатково акцентуються і розвиваються положення нормативних документів РЄ, зазначені в у попередньому розділі. У частині 7.V.c зазначається:

“ . . . повноваження і обов'язки прокурорів слід обмежити обвинуваченням у справах про кримінальні злочини і вирішенням загальних завдань із захисту державних інтересів засобами системи кримінального правосуддя ”.

2.3 Обов'язки прокуратури перед громадянами

22. Прокурори мають здійснювати свої обов'язки чесно, неупереджено і об'єктивно, захищати права людини, утримуватися від дискримінації за будь-якою ознакою, забезпечувати принцип рівності перед законом, дотримуватись принципу рівності сторін та інших основоположних стандартів.

23. Прокурори повинні намагатися забезпечувати, щоб система кримінального правосуддя працювала настільки швидко, наскільки це можливо.

24. Інформація, отримана від третіх осіб, не підлягає розголошенню доти, доки цього не вимагатимуть інтереси правосуддя або закону.

- У Рекомендації (2000) 19 у частинах 24-26 і 28-36 передбачено ці та деякі інші обов'язки прокуратури перед громадянами, які закріплені в новому Кримінальному процесуальному кодексі. Ці обов'язки стосуються зобов'язання не застосовувати докази, які, як вони знають або мають достатні підстави підозрювати, отримані з порушенням закону; належним чином опікуватися про інтереси свідків, зокрема, стосовно їх життя, безпеки, конфіденційності тощо.

2.4 Засоби, передбачені для ефективного виконання прокурорських обов'язків

25. Для того, щоб прокуратура могла належним чином здійснювати свої функції, її необхідно забезпечити адекватними правовими та організаційними умовами і надати у її розпорядження необхідну інфраструктуру, фінансові (бюджетні) і людські ресурси.

26. Кожного прокурора має бути забезпечено справедливими умовами діяльності, оплати праці та пенсійного забезпечення, які відповідають важливості їх завдань, а також визначено належний вік виходу на пенсію.

27. Такі умови повинні забезпечуватися у тісній співпраці з представниками прокурорів.

– Зазначені принципи сформульовані на основі відповідних положень Рекомендації (2000) 19. Вони знайшли своє відображення у Звіті (2010 р.) Венеціанської комісії щодо стандартів прокуратури:

“69. Як і для суддів, здійснення оплати праці у відповідності до важливості завдань, які виконуються, є важливою запорукою ефективною і справедливою системи кримінального правосуддя. Достатня винагорода також необхідна для зменшення небезпеки корупції серед прокурорів.

2.5 Відносини між прокурором і суддею, іншими суб'єктами, які беруть участь у відправленні правосуддя, і міліцією

28. У кожній системі роль судді відрізняється від ролі прокуратури, але їх завдання доповнюють одне інше. Між суддею і прокурором **не повинно існувати жодних ієрархічних зв'язків**.

29. Прокурори повинні бути об'єктивними і справедливими під час судового розгляду. Зокрема, вони повинні переконатися, що суд має всі відповідні факти і законні докази, необхідні для справедливого відправлення правосуддя.

30. Прокурори повинні неухильно поважати незалежність і неупередженість суддів; зокрема, вони не повинні піддавати сумнівам судові рішення та перешкоджати їх виконанню, за винятком випадків, коли здійснюють свої права на оскарження судових рішень або інші визначені законом дії.

31. У принципі, має існувати можливість послідовного здійснення тією ж особою у його/її професійній кар'єрі функцій прокурора і судді або ж навпаки.

– Це принципи, передбачені у частинах 17-20 Рекомендації (2000) 19 та частині 3 Бордоської Декларації, які були частково включено і гарантовано у новому КПК. Попри це, існують елементи, які вимагають подальшого регулювання або підтвердження в законі про прокуратуру та інших відповідних законодавчих актах.

– У Бордоській Декларації ці принципи знайшли своє розширення. Аспекти процесуальної взаємопов'язаності між судьями і прокурорами в ході відправлення кримінального правосуддя охоплено новим КПК. Однак, є додаткові нюанси, які варто було б передбачити у законі про прокуратуру. Отже, у Пояснювальній записці до Бордоської декларації зазначається, що:

- "40. Суддям і прокурорам слід утримуватися від будь-яких дій і поведінки, які могли б підірвати довіру до їх незалежності та неупередженості. Вони повинні розглядати справи, подані на їх розгляд, належно і в розумні строки, об'єктивно і неупереджено.

41. Прокурори повинні утримуватися від надання публічних коментарів і заяв через засоби масової інформації, що може створити враження здійснення прямого або непрямого тиску на суд з метою досягнення певного рішення або зашкодити принципу справедливого судового розгляду.

42. Судді і прокурори повинні намагатися ознайомлюватися з етичними стандартами, які регулюють їх діяльність. Це сприятиме розумінню і повазі одних до цілей і завдань інших, тим самим розширюючи перспективи їх гармонійної співпраці."

32. Загалом, **прокурори повинні ретельно перевіряти законність розслідувань, які здійснює міліція**, не пізніше моменту, коли вирішується питання про порушення або продовження кримінального переслідування обвинувачення. У зв'язку з цим прокурори повинні здійснювати контроль за дотриманням міліцією прав людини.

33. Країни, у яких міліція є незалежною від прокуратури, повинні вжити відповідних заходів для гарантування належного та функціонального співробітництва між прокуратурою та міліцією.

34. У країнах, у яких міліція контролюється прокуратурою, держава повинна гарантувати, щоби прокурор міг:

- а. давати міліції відповідні вказівки для ефективного впровадження пріоритетних завдань кримінальної політики, особливо стосовно рішень про те, які категорії справ повинні розглядатися в першу чергу, про способи збору доказів, роботу персоналу, про тривалість розслідування, про інформацію, яка надається прокурору, і т. ін.;
- б. за умови існування різних органів міліції, направляти справи в той орган, у якому, як вважатиметься, вони будуть найкраще розслідуватися;
- с. здійснювати оцінку і контроль тією мірою, у якій вони необхідні для моніторингу виконання його інструкцій та відповідності закону;
- д. встановлювати відповідальність або, якщо можливо, сприяти її встановленню за можливі порушення.

– Запропоновані принципи обрано з відповідного розділу Рекомендацій (2000) 19 та адаптовано до української моделі відносин між прокуратурою та міліцією, у якій поєднано інституційну незалежність і процесуальне лідерство останнього.

– Існуючі моделі викладені у Звіті Венеціанській комісії (2010 р.) щодо стандартів прокуратури. У ньому зазначається, що:

“8. Існують різні типи відносин між міліцією і прокуратурою. У багатьох країнах міліція, в принципі, підпорядковується вказівкам прокуратури, хоча часто на практиці має функціональну незалежність. В інших країнах, міліція, в принципі, є незалежною. Ще іншою моделлю відносин є об'єднання міліції і прокуратури. ”

2.6 Публічна підзвітність прокуратури

- 35. Прокурори повинні періодично звітувати про свою діяльність публічно** в цілому і, зокрема, про те, як вони виконували свої першочергові завдання. Прокурори повинні залишатися підзвітними суспільству для забезпечення використання ними основних повноважень, покладених на них в інтересах суспільства.
- 36.** У якості інструменту підзвітності, від Генерального прокурора може вимагатися подання **публічного звіту до парламенту або органу виконавчої влади**. Якщо це відбувається, у таких звітах Генеральному прокурору слід прозоро звітувати щодо того, як були виконані будь-які надані ними загальні інструкції.
- 37.** Органи прокуратури, як і інші державні органи, звітують про загальнодержавні витрати за допомогою будь-яких наявних **публічних аудиторських процедур**, і це має відбуватися на всіх рівнях.
- 38.** Підзвітність Генерального прокурора парламенту **в окремих випадках порушення кримінального провадження або відмови від нього** слід виключити. Рішення про порушення кримінальної справи або її непорушення повинно прийматися лише самою прокуратурою, а не виконавчою чи законодавчою владою.
- Ці принципи слід відрізнити від підзвітності окремих прокурорів; вони були запозичені з положень рекомендації Rec (2000)19 (параграф 11); Доповідь Венеціанської комісії про прокуратуру, 2010 рік (параграфи 41-44 і 87).

3. Організаційна система прокуратури

3.1 Внутрішня організація прокуратури та ієрархія прокурорських посад

- 39.** Поряд з формальними гарантіями захисту від зовнішнього втручання та його ймовірності, для сприяння справедливості, послідовності й ефективності діяльності прокуратури може існувати **ієрархічний контроль** за рішеннями та діяльністю прокуратури, що відрізняється від підпорядкованості Генеральному прокуророві.

40. Що стосується організації та внутрішньої діяльності прокуратури, зокрема, **розподілу і перерозподілу справ**, тут повинні виконуватися вимоги щодо неупередженості й незалежності, а також прагнення до максимально належного функціонування системи кримінального правосуддя, зокрема щодо рівня юридичної кваліфікації та спеціалізації.
41. Ієрархічна організація прокуратури має врівноважуватися **незалежністю окремих прокурорів у розгляді окремих справ і чітким розподілом компетенцій** між її структурними (територіальними або спеціалізованими) підрозділами.
42. Отже, коли прокурору, крім Генерального прокурора, дає вказівку вищий за посадою прокурор, він / вона має право **отримати її у письмовому вигляді**.
43. Будь-яка вказівка підлеглому прокурору змінити точку зору повинна бути обґрунтована, а у випадку припущення, що вказівка є незаконною, суд чи такий незалежний орган, як Рада прокурорів, повинен прийняти рішення **щодо її законності**.
44. Прокурор також має право ініціювати процедуру, яка дозволяє його / її **заміну на іншого прокурора**, якщо він вважає певну вказівку незаконною або такою, що суперечить його совісті.
45. Повинні існувати **загальні керівні положення щодо** виконання правил, загальних принципів та критеріїв, відповідно до яких повинні прийматися рішення в окремих справах. Така інформація має оприлюднюватися.
46. Щоб краще реагувати на нові форми злочинності, що з'являються, зокрема на організовану злочинність, **спеціалізація** повинна розглядатися як пріоритетний напрямок організації прокуратури, навчання прокурорів та їх кар'єри. Для допомоги прокурорам у здійсненні своїх функцій слід більше звертатися до груп фахівців, включаючи багатoproфільні групи.
- Запропоноване зібрання принципів, що повинні регулювати внутрішню організацію та ієрархію прокуратури, включає в себе відповідні положення, наведені в рекомендації Res (2000)19 (параграфи 8, 9 і 36), повторно підтвержені в Бордоській декларації та підсилені параграфами 30 і 31 пояснювальної записки до неї. У той же час воно увібрало в себе важливі гарантії розвитку внутрішньої незалежності окремих прокурорів, внесені Венеціанською комісією. В 2010 році у доповіді щодо стандартів прокуратури вона стверджувала:
- “58. Відповідно, у випадку, коли прокурор, окрім Генерального прокурора, отримує вказівку, він / вона має право отримати її у письмовій формі, **проте Рекомендація 2000 (19) не запобігає можливому наданню незаконних вказівок**. Прокурор також має право ініціювати процедуру, яка дозволяє його / її заміну на іншого прокурора, якщо вказівка вважається незаконною або суперечить його / її совісті. Формулювання параграфу 10 також залишає

відкритою можливістю, що така процедура буде ініційована керівником, який може бути зацікавленим у заміні прокурора, окрім Генерального прокурора, що насмілюється оспорювати законність наданої вказівки.

59. Комісія дотримується думки, що такі **гарантії не є достатніми та повинні доопрацьовуватися**. Звинувачення щодо незаконності вказівки є дуже серйозним і не повинно закінчуватися простим вилученням справи у прокурора, який заявив про неї. **Будь-яка вказівка підлеглому прокурору змінити точку зору повинна бути обґрунтована, а у випадку твердження про те, що вказівка є незаконною, суд чи такий незалежний орган, як Рада прокурорів, повинен прийняти рішення щодо її законності.**”

3.2 Генеральний прокурор

47. Для протидії ризику **призначення Генерального прокурора** лише на основі політичної прихильності в Законі “Про прокуратуру” повинні зазначитися мінімальні критерії, застосовні до особи, що призначається на цю посаду (юрист, тривалість попереднього професійного стажу тощо).
48. У ході **процедури призначення** Генерального прокурора слід звертатися за порадою щодо професійної кваліфікації кандидатів до таких осіб, як представники юридичної спільноти (включаючи прокурорів) та громадянського суспільства. Можливість подавати свою кандидатуру на посаду Генерального прокурора повинна надаватися декільком кандидатам.
49. Небезпеку **політизації процесу призначення** можна зменшити шляхом забезпечення підготовки виборів парламентським комітетом.
50. З тих же причин **тривалість мандату** Генерального прокурора не повинна збігатися з виборами президента і парламенту.
51. Генеральний прокурор повинен призначатися на **тривалий фіксований період, але без можливості наступного повторного призначення**; це (якщо про це не зазначено у Конституції) можна визначити у Законі “Про прокуратуру”.
52. У законі повинен надаватися **вичерпний перелік підстав для звільнення** Генерального прокурора **з посади**, а експертний орган має надавати висновок щодо того, чи існують достатні підстави для звільнення. Генеральний прокурор повинен мати право на справедливий розгляд справи про своє звільнення.

З огляду на змішану модель призначення Генерального прокурора із залученням виконавчої та законодавчої влади, яку збережено в Україні (відповідно до статті 122 Конституції, він / вона призначається президентом за згодою парламенту), запропоновані принципи включали в себе стандарти, розроблені з метою захисту його / її від неналежного впливу та залежності від обох влад.

➤ Відповідні стандарти було синтезовано в наступних пунктах доповіді Венеціанської комісії 2010 року щодо стандартів прокуратури, які показово посилаються на нормативно-правову базу України:

- “35. Неможливо сформулювати єдиний категоричний принцип щодо того, хто – президент чи парламент – повинен призначати Генерального прокурора у ситуації, коли він не підпорядковується уряду. У різних країнах ситуація вирішується у різний спосіб. Схвалення принципу співробітництва між державними органами здається правильним рішенням, оскільки при цьому можливо уникнути одностороннього політичного висунення кандидатів на посаду. У таких випадках потрібно досягати консенсусу. У будь-якому випадку, право висувати кандидатів на посаду має бути чітко визначене. **Слід звертатися за порадою щодо професійної кваліфікації кандидатів до таких відповідних осіб, як представники юридичної спільноти (включаючи прокурорів) та громадянського суспільства.**

36. У країнах, де Генеральний прокурор обирається парламентом, очевидну небезпеку політизації процесу призначення також можна зменшити **шляхом забезпечення підготовки виборів парламентським комітетом, який повинен брати до уваги поради експертів. Використання кваліфікованої більшості для виборів Генерального прокурора можна розглядати як механізм досягнення консенсусу стосовно таких призначень.** Проте з метою уникнення безвихідного становища може постати потреба забезпечити альтернативний механізм для випадків, коли необхідної кваліфікованої більшості неможливо досягнути.

37. Важливо, щоб Генеральний прокурор не мав права на повторне призначення, хоча б з боку законодавчої або виконавчої влади. Існує потенційний ризик, що прокурор, який прагне переобрання політичним органом, буде поводити себе таким чином, щоб отримати прихильність цього органу, або принаймні його діяльність так сприйматиметься. Генеральний прокурор повинен призначатися безстроково або на відносно тривалий термін без можливості поновлення по закінченні цього терміну. Термін його перебування на посаді не повинен збігатися з терміном роботи парламенту. Це б забезпечило більшу стабільність прокурора та зробило б його / її незалежним від поточних змін у політиці.

38. **Якщо після завершення терміну перебування на посаді вживаються заходи щодо подальшого працевлаштування такої особи (наприклад, суддею), про це потрібно чітко зазначити до призначення, щоб знову ж таки не виникало підозр щодо спроб отримання прихильності політиків.** З іншого боку, не повинно існувати загальної заборони для Генерального прокурора претендувати на отримання інших публічних посад під час чи після закінчення терміну його перебування на посаді.

39. У Законі “Про прокуратуру” повинні чітко визначатися умови дострокового звільнення прокурора з посади. У своєму Висновку щодо проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції щодо прокуратури”, Комісія визначила, що:

“Підстави для такого звільнення повинні бути встановлені законом. (...) Венеціанська комісія пішла б навіть далі, сформулювавши підстави для можливого звільнення з посади у самій Конституції. Більше того, повинна

існувати така обов'язкова вимога, що до прийняття будь-якого рішення експертний орган повинен надати висновок про те, чи існують достатні підстави для звільнення з посади”.

40. У будь-якому випадку, **Генеральний прокурор повинен мати право на справедливий розгляд справи про його звільнення, у тому числі Парламентом.**”

Слід зазначити, що хоча положення Конституції України було піддано критиці за деякі упущення і недоліки, включаючи висловлення вотуму недовіри Генеральному прокурору Верховною Радою,²² визначені принципи можна виправити у новому Законі “Про прокуратуру”.

3.3 Професійне самоврядування прокуратури

53. Сучасна прокуратура повинна підкріплюватися та поєднуватися із **механізмами професійного самоврядування, що зміцнюють гарантії її зовнішньої та внутрішньої незалежності**, а також надають додаткову підтримку у забезпеченні ефективного та такого, що відповідає верховенству права, функціонування прокуратури і сектору кримінального правосуддя в цілому.
54. З цією метою, крім **участі у призначенні прокурорів, їх кар'єрному розвитку, навчанні** та інших аспектах професійного зміцнення прокуратури, механізми самоврядування повинні також відігравати **роль у питаннях дисциплінарної відповідальності, включаючи звільнення прокурорів з посад.**
55. У системах, де **прокуратура не входить до судової гілки державної влади**, Рада прокурорів, її дисциплінарна та кваліфікаційна комісії повинні бути відокремленими від відповідних установ судової системи.
56. До **складу Ради прокурорів** повинні входити прокурори усіх рівнів, запропоновані у демократичний спосіб представниками цієї професії; їх повинні врівноважувати члени з числа інших фахівців у сфері права або вчені, обрані, бажано, парламентом.
57. **Рішення ради прокурорів** могли б мати обов'язковий характер у питаннях, що стосуються формування професії і, можливо, дисциплінарного провадження. Проте її рішення не повинні безпосередньо втручатися в управління роботи прокуратури та не мають надавати вказівки окремим прокурорам.
58. Рада прокурорів повинна забезпечуватися **відповідними виробничими потужностями** для здійснення своїх функцій: мати власний бюджет, необхідну інфраструктуру, бажано **незалежних голову та керівників її органів** (дисциплінарної та кваліфікаційної комісії), а також допоміжний персонал.

²² Висновок Венеціанської комісії 667/2012, параграф 14.

- Принципи було сформульовано на основі доповіді Венеціанської комісії 2010 року щодо стандартів прокуратури, інших нормативних документів Ради Європи і передової практики деяких держав-членів Ради Європи.²³ У доповіді було запропоноване наступне:
 - “41. ... Іншим засобом є контроль Ради прокурорів, яка не може бути лише засобом самоврядування, але отримує власну демократичну легітимність від обрання хоча б частини своїх членів парламентом.”
 - “52. У системах, де існує Рада прокурорів, така Рада чи її дисциплінарний комітет міг би розглядати питання дисциплінарного характеру.”
- 65. Якщо їхній склад є збалансованим, наприклад, включає в себе прокурорів, правників та представників громадянського суспільства, та якщо вони є незалежними від інших державних органів, такі ради мають перевагу в тому, що вони можуть забезпечувати цінний експертний внесок у питання призначення та дисциплінарного процесу, і, таким чином, певною мірою захистити їх від політичного впливу. Залежно від методу призначення, вони можуть забезпечити системі прокуратури демократичну легітимність. Там, де вони існують, на додаток до участі у призначенні прокурорів вони також часто відіграють роль у дисциплінарних заходах, у тому числі звільненні прокурорів з посад.
- 67. Наслідки рішень Ради прокурорів можуть бути різними. Їх рішення можуть безпосередньо впливати на прокурорів або ж мати виключно консультативний характер, таким чином вимагаючи їх виконання Міністерством юстиції. Перший варіант є більш прийнятним, тому що забирає дискреційні повноваження від Міністерства і залишає менше можливостей для політичного втручання у професійну діяльність прокурорів.”
- Що стосується компетенції органів самоврядування та обов’язкового характеру їх рішень, відповідний принцип відображає підхід, запропонований в параграфах 101-111 Висновку Венеціанської комісії 2012 року щодо проекту Закону України “Про прокуратуру”.

4. Прокурор

4.1 Статус прокурора

59. Підпорядкування Генеральному прокуророві в **ієрархічній структурі** є тією системою, яку обрала Україна. Такий підхід є легітимним: організована ієрархічним способом система прокуратури, в якій рішення прокурора може бути скасоване вищим за посадою прокурором, якщо воно суперечить загальним вказівкам. Незалежність прокурорів не є настільки категорично

²³ Див. Аутеман В., Слена С. і Гендерсон К. (ред.), Міжнародна передова практика: ради суддів, Біла книга з верховенства права МФВС, квітень 2004 року.

важливою, як незалежність судів, але в законі повинні існувати гарантії необхідної незалежності підлеглих прокурорів (щодо гарантій див. нижче)²⁴.

4.2 Несумісності та заборони, пов'язані з посадою прокурора

- 60.** Прокурори не повинні **обіймати посади в інших державних установах**²⁵ чи виконувати інші функції, які вважалися б недоречними для суддів. Вони не повинні залучатися до публічної діяльності, яка суперечила б принципу неупередженості.
- 61.** Відповідно до основних принципів належного врядування, прокурору повинна заборонятися участь у питаннях, де він / вона має **особистий інтерес**. Прокурор може підлягати деяким обмеженням, метою яких є захистити його / її **неупередженість і порядність**²⁶.

4.3. Добір та призначення прокурора. Початкова підготовка / стажування.

- 62.** Обов'язки прокурора вимагають, щоб ці посади займали особи, які мають високий авторитет і хорошу репутацію. **Якості, що вимагаються від прокурора**, подібні до тих, що вимагаються від суддів, і потребують дотримання відповідних процедур призначення і просування по службі²⁷.
- 63.** **Перше призначення** повинно відбуватися на основі заслуг та порядності, оцінюватися за справедливою, неупередженою, прозорою процедурою під час відкритого конкурсу на заміщення прокурорських посад у колегіальному процесі набору²⁸.
- 64.** Для призначення осіб на посади, що здійснюється Радою прокурорів з широким представництвом, наприклад, за участі прокурорів усіх рівнів, вчених, юристів і представників громадянського суспільства, слід забезпечити **внесок незалежного професійного експерта**. Він повинен бути незалежним від інших державних органів для того, щоб, принаймні певною мірою, бути захищеним від політичного впливу. Якщо ж ці особи обираються парламентом, краще, щоб це робилося кваліфікованою більшістю²⁹.
- 65.** **Навчання є одночасно і обов'язком, і правом усіх прокурорів**, як до їх призначення, так і під час проходження служби. Тому закон повинен забезпечувати відповідну освіту та спеціалізовану достатню підготовку, щоб

²⁴ Доповідь Венеціанської комісії щодо стандартів прокуратури, 2010 р., параграф 53, та Висновок Венеціанської комісії 667/2012, параграф 18.

²⁵ У Доповіді Венеціанської комісії щодо стандартів прокуратури, 2010 р., параграф 62, говориться лише про "державні посади або здійснення інших державних функцій...", однак існує подібний ризик щодо інших офіційних посад та функцій.

²⁶ Доповідь Венеціанської комісії щодо стандартів прокуратури, 2010 р., параграф 17.

²⁷ Доповідь Венеціанської комісії щодо стандартів прокуратури, 2010 р., параграф 18.

²⁸ Висновок Венеціанської комісії 667/2012, параграфи 73-77.

²⁹ Доповідь Венеціанської комісії щодо стандартів прокуратури, 2010 р., параграфи 64-68.

прокурори могли здійснювати свої функції, в тому числі виконувати свої обов'язки, у відповідності з ЄКПЛ та практикою ЄСПЛ³⁰.

4.4 Права та зобов'язання прокурорів у зв'язку з їх обов'язками

66. Прокурор повинен діяти в судовому порядку та не повинен за будь-яку ціну домагатися засудження. У законі повинно міститися положення, що стосується обов'язку чинити **справедливо і неупереджено** при прийнятті рішення про порушення або непорушення кримінальної справи. Прокурор повинен бути об'єктивним і справедливим у ході судового розгляду³¹, викласти всі наявні достовірні докази перед судом, забезпечити дотримання принципу рівності сторін і представити усі відповідні докази, а не лише ті, що сприяють версії обвинувачення. Якщо докази, які свідчать на користь обвинувачуваного, з якоїсь причини не можуть бути розголошені, обов'язком прокурора може бути припинення процедури обвинувачення³².
67. Прокурори повинні бути зобов'язані щорічно подавати декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Хоча це може розглядатися як втручання в особисті справи, це виправдане як засіб **зниження ризику корупції**³³.
68. Прокурорам повинен гарантуватися **захист їх права на свободу вираження поглядів, віросповідань, об'єднань і зібрань**. Проте вони повинні утримуватися від публічних заяв і діяльності, які суперечили б принципу неупередженості³⁴.
69. У процесі прийняття рішень з питань найму, підвищення на посаді і переміщення по службі тощо прокурор повинен бути захищеним від будь-якого підходу, який ставить вище інтереси певних груп, та **від дискримінації** за будь-якими ознаками, такими, як стать, раса, колір шкіри, мова, релігія, політичні чи інші переконання, етнічне або соціальне походження, належність до національних меншин, майновий, соціальний чи інший статус³⁵.
70. Для **жертв і позивачів** повинні існувати **засоби правового захисту**, щоб вони могли своєчасно оскаржити рішення як щодо порушення кримінальної справи, так і щодо її непорушення.

4.5 Запобіжні заходи, передбачені для прокурорів для забезпечення їх незалежності/автономії.

³⁰ Рекомендація Rec(2000)19, параграф 7.

³¹ Рекомендація Rec(2000)19, параграф 20.

³² Доповідь Венеціанської комісії щодо стандартів прокуратури, 2010 р., параграфи 15-16.

³³ Висновок Венеціанської комісії 667/2012, параграф 68.

³⁴ Рекомендація Rec(2000)19, параграф 6.

³⁵ Рекомендація Rec(2000)19, параграф 5а.

71. Як показано нижче, закон повинен передбачати вжиття відповідних заходів для забезпечення того, щоб прокурори могли виконувати свої професійні обов'язки щодо порушення або непорушення кримінальних справ без **безпідставного втручання або невинновданого притягнення** до цивільної, кримінальної чи іншої відповідальності³⁶.
72. Закон не повинен порушувати централізовану та ієрархічну структуру прокуратури, але має залишати достатньо можливостей для **незалежності окремого прокурора** у вирішенні своїх справ у рамках загальних інструкцій і керівних принципів. Прокурор повинен мати право вимагати, щоб вказівки, адресовані йому, надавалися в письмовому вигляді і були обґрунтованими. У випадках, коли він / вона вважає вказівки незаконними або такими, що суперечать його / її совісті, повинна існувати процедура для його / її заміни, а у випадках звинувачення у незаконності – для звернення до суду або незалежного органу³⁷.
73. Що стосується організації та внутрішньої діяльності прокуратури, зокрема, **розподілу і перерозподілу справ**, то вони повинні дотримуватися вимоги неупередженості й незалежності і прагнення до максимально правильного функціонування системи кримінального правосуддя, зокрема стосовно рівня юридичної кваліфікації та спеціалізації стосовно кожного питання. Рішення про розподіл та вилучення справ з обов'язків прокурора проти його / її волі має бути мотивованим і обґрунтованим вимогами щодо кваліфікації, неупередженості або незалежності³⁸; повинна існувати можливість звернення до незалежного органу³⁹.
74. Для захисту незалежності прокурорів вони повинні **призначатися на посаду аж до виходу на пенсію**. Призначення на обмежений термін з можливістю повторного призначення несе з собою ризик того, що прокурор прийматиме свої рішення не на підставі закону, а з метою догодити тим, хто буде призначати його повторно⁴⁰.
75. З метою протидії особистому чи політичному фаворитизму, **службове підвищення** має відбуватися на основі відомих і об'єктивних чинників, зокрема професійної кваліфікації, здібностей, порядності і досвіду; рішення щодо підвищення повинні прийматися відповідно до справедливої та

³⁶ Доповідь Венеціанської комісії щодо стандартів прокуратури, 2010 р., параграфи 29-33; Рекомендація Rec(2000)19, параграф 11, та чинний Закон "Про прокуратуру", стаття 7.

³⁷ Доповідь Венеціанської комісії щодо стандартів прокуратури, 2010 р., параграфи 53-60 і 87 (15), що надають додаткові умови до рекомендації Rec(2000)19, параграф 10.

³⁸ Рекомендація Rec(2000)19, параграф 9.

³⁹ Доповідь Венеціанської комісії щодо стандартів прокуратури, 2010 р., параграф 60.

⁴⁰ Доповідь Венеціанської комісії щодо стандартів прокуратури, 2010 р., параграф 50. Чинний Закон "Про прокуратуру", стаття 2: "Строк повноважень Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів – п'ять років".

неупередженої процедури⁴¹. Рада прокурорів з широким представництвом⁴² може сприяти підготовці відповідних процедур прийняття рішень.

76. Засобом впливу на прокурора є його / її **переведення** без надання особистої згоди. Погроза таким переведенням може використовуватись як засіб тиску на прокурора. Повинна існувати процедура з можливістю звернення до незалежного органу⁴³.
77. Закон повинен забезпечити прокурорам справедливі умови праці, такі як **винагорода за роботу, строк перебування на посаді й пенсія**, що відповідають їх важливій функції і є достатніми для боротьби з корупцією. Наразі це не так; в 2010 році річний дохід бруто прокурора на початку його професійної діяльності становив 5232 євро, що відповідає чистому річному доходу у розмірі 4116 євро, до якого додається забезпечення житлом, спеціальна пенсія, знижена плата за комунальні послуги і телефонний зв'язок та безкоштовний проїзд у громадському транспорті⁴⁴.
78. Прокурори не повинні піддаватися залякуванню та мають забезпечуватися необхідним **фізичним захистом** для надання їм можливості виконувати власні обов'язки неупереджено та без потурання будь-кому⁴⁵.

4.6 Підвітність прокурора

79. Прокурори не повинні користуватися **загальним імунітетом**, що може навіть призвести до корупції, але можуть мати **функціональний імунітет** щодо добросовісних дій у виконанні власних обов'язків⁴⁶.
80. Повинна існувати справедлива система **дисциплінарного провадження** щодо прокурорів на основі об'єктивних та відомих підстав⁴⁷, яка би надавала їм належний захист, право бути заслуханим у ході змагального процесу і право на оскарження дисциплінарного стягнення до незалежної дисциплінарної комісії

⁴¹ Керівні принципи ООН щодо ролі прокурорів, 1990 р., та Доповідь Венеціанської комісії щодо стандартів прокуратури, 2010 р., параграф 18.

⁴² Доповідь Венеціанської комісії щодо стандартів прокуратури, 2010 р., параграфи 64-68.

⁴³ Рекомендація Rec(2000)19, параграф 5b., Доповідь Венеціанської комісії щодо стандартів прокуратури, 2010 р., параграф 60 та Висновок Венеціанської комісії 667/2012, параграф 79.

⁴⁴ Рекомендація Rec(2000)19, параграф 5d., Доповідь Венеціанської комісії щодо стандартів прокуратури, 2010 р., параграф 69 та Національний звіт України з коментарями до доповіді Європейської комісії з ефективності правосуддя (СЕРЕJ) "Судові системи Європи", 2012 рік, старшого консультанта Вікторії Конончук, Міністерство юстиції України, Офіс Уряду (від 17.09.2012), на основі інформації з Генеральної прокуратури.

⁴⁵ Доповідь Венеціанської комісії щодо стандартів прокуратури, 2010 р., параграф 63, та Декларація мінімальних стандартів безпеки та захисту прокурорів та їхніх сімей Міжнародної асоціації прокурорів.

⁴⁶ Доповідь Венеціанської комісії щодо стандартів прокуратури, 2010 р., параграф 61.

⁴⁷ Рекомендація Rec(2000)19, параграф 5e., Доповідь Венеціанської комісії щодо стандартів прокуратури, 2010 р., параграфи 51-52 та Висновок Венеціанської комісії 667/2012, параграфи 83-90

або суду⁴⁸. Дисциплінарне провадження має бути скоріше винятковим заходом, аніж повсякденним інструментом управління⁴⁹.

81. Закон повинен передбачати достатні та ефективні процедури, засновані на провідній європейській практиці, для притягнення прокурора до **кримінальної відповідальності** за злочинні діяння, в тому числі порушення своїх зобов'язань, визначених законом, та за видання або виконання незаконного наказу. У ньому повинен враховуватися майбутній закон про Національне державне бюро розслідувань.

5. Роль прокуратури у міжнародному співробітництві з питань кримінального правосуддя

82. Боротьба з транснаціональною злочинністю вимагає існування ефективної системи співробітництва судових органів на основі взаємної довіри сторін у кримінальному судочинстві в межах захисту прав людини. У відповідності з основними міжнародними конвенціями про взаємну правову допомогу у кримінальних справах, прийнятих Радою Європи⁵⁰, **прокурори можуть вважатися “органами судової влади” для подання і виконання пропозицій** (за винятком, коли для цього потрібне судове розпорядження) щодо заходів з міжнародного співробітництва судових органів.

83. Разом із суддями **прокурор є ключовим гравцем** в питаннях міжнародного судового співробітництва⁵¹. Закон “Про прокуратуру” розгляне роль прокуратури в міжнародному співробітництві судових органів. Він **сприятиме заохоченню безпосередніх контактів між прокурорами різних країн** в рамках міжнародних угод. Рекомендація Ради Європи Rec (2000)19 дуже детально визначає, як слід розширювати ці безпосередні контакти: поширювати документацію, складати списки адрес і контактів, встановлювати регулярні контакти тощо⁵².

84. З метою **підвищення усвідомлення** ролі прокуратури у поданні пропозицій та забезпеченні міжнародного співробітництва судових органів у сфері

⁴⁸ Висновок Венеціанської комісії 667/2012, параграфи 91-94.

⁴⁹ Дисциплінарне провадження було відкрито аж проти 602 прокурорів із загальної кількості 11,400 осіб, 24 з яких – за порушення професійної етики і 578 – за професійну невідповідність. 19 справ призвели до виходу прокурорів у відставку, а 583 – до отримання догани (Національний звіт України з коментарями до доповіді Європейської комісії з ефективності правосуддя (СЕРЕJ) “Судові системи Європи”, 2012 рік, старшого консультанта Вікторії Конончук, Міністерство юстиції України, Офіс Уряду (від 17.09.2012), на основі інформації з Генеральної прокуратури).

⁵⁰ Європейська конвенція про взаємну допомогу у кримінальних справах, Страсбург, 20 квітня 1959 року, та Другий додатковий протокол до Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах, Страсбург, 8 листопада 2001 року, що став важливим супроводом до Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах від 29 травня 2000 року, укладеної між державами-членами Європейського Союзу. Статті 545 та 551 КПК України вже передбачають роль прокуратури у міжнародному співробітництві.

⁵¹ Бордоська декларація, параграф 12.

⁵² Рекомендація Rec(2000)19, параграфи 38-39 та рекомендація Rec(2012)11, параграф 27.

кримінального судочинства закон повинен передбачати **навчання з цих питань, а також вивчення іноземних мов.**

- 85.** У структурі прокуратури слід взяти до уваги **спеціалізацію** деяких прокурорів у міжнародному співробітництві судових органів у сфері кримінального судочинства.
- 86.** Повинна бути гарантована **прозорість** в процесі збору інформації і доказів в рамках міжнародного співробітництва⁵³. Закон визначає, що прокурор повинен гарантувати **повне надання звітності** щодо інформації, отриманої завдяки міжнародному співробітництву судових органів.

⁵³ Бордоська декларація, параграф 12.