

MINISTERS' DEPUTIES
DÉLÉGUÉS DES MINISTRES

Recommendations
Recommandations

CM/Rec(2012)11

19/09/2012

Recommendation on the role of public prosecutors outside the criminal justice system

Unofficial translation into Russian

Recommandation sur le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale

Traduction non-officielle en russe

Рекомендація щодо ролі прокурорів поза системою кримінального правосуддя

© Council of Europe, original English and French versions

Text originated by, and used with the permission of, the Council of Europe. This unofficial translation is published by arrangement with the Council of Europe, but under the sole responsibility of the translator.

* * * * *

© Conseil de l'Europe, versions originales en anglais et français

Le texte original provient du Conseil de l'Europe et est utilisé avec l'accord de celui-ci. Cette traduction est réalisée avec l'autorisation du Conseil de l'Europe mais sous l'unique responsabilité du traducteur.

КОМІТЕТ МІНІСТРІВ РАДИ ЄВРОПИ
РЕКОМЕНДАЦІЯ КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ РАДИ ЄВРОПИ ДЕРЖАВАМ-ЧЛЕНАМ
№ PM/REC (2012)11

**Щодо ролі прокурорів поза системою кримінального
правосуддя**

(прийнята Комітетом міністрів Ради Європи на 1151-му засіданні представників міністрів 19 вересня 2012 р.)

Комітет міністрів Ради Європи (далі – Комітет міністрів) відповідно до статті 15.b Статуту Ради Європи,

усвідомлюючи, що метою Ради Європи є досягнення більшої єдності між її членами, *inter alia*, в цілях забезпечення гарантій і реалізації ідеалів і принципів, які є їх загальною спадщиною,

нагадуючи, що кожен член Ради Європи визнав принцип верховенства права та здійснення всіма особами, які перебувають під її юрисдикцією, прав людини, закріплених в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ETS № 5),

усвідомлюючи, що у багатьох державах – членах Ради Європи в силу їх правових традицій прокуратура також виконує деякі функції поза системою кримінального правосуддя, і що такі функції суттєво відрізняються в різних внутрішньодержавних правових системах,

відзначаючи, зокрема, що у різних внутрішньодержавних правових системах такі функції можуть включати уявлення спільних чи публічних інтересів, надання правової підтримки приватним особам у захисті їхніх прав людини та основоположних свобод, представлення інтересів держави в судах, здійснення нагляду за державними органами та іншими організаціями, і навіть консультативні функції для судів; зазначаючи, крім того, що характер таких функцій може відрізнятись у сферах публічного та приватного права,

беручи до уваги відповідну прецедентну практику Європейського Суду з прав людини, особливо у сфері принципів справедливого судового розгляду,

беручи до уваги Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи державам-членам Rec(2000)19 «Про роль прокуратури у системі кримінального правосуддя»,

враховуючи Висновок Консультативної ради європейських прокурорів (далі – КРЕП) № 3 (2008) «Про роль прокуратури поза кримінально-правовою сферою», а також висновки Конференцій генеральних прокурорів країн Європи, що проходили в Будапешті (29–31 травня 2005 р.) та Санкт-Петербурзі (2–3 липня 2008 р.),

нагадуючи про принципи, викладені у Спільному висновку Консультативної ради європейських суддів (далі – КРЕС) та КРЕП «Про

відносини між суддями та прокурорами в демократичному суспільстві» (Декларація Бордо) від 18 листопада 2009 р. і, зокрема, про їх застосування до прокурорів, які виконують деякі функції поза кримінально-правовою сферою,

беручи до уваги доповідь Європейської комісії «За демократію через право» (далі – Венеціанська комісія) 2010 року «Про європейські стандарти незалежності судової системи (частина II. Прокуратура)» та різні думки Венеціанської комісії з цього питання,

наголошуючи на відсутності єдиних міжнародних правових стандартів, що стосуються завдань, функцій та організації органів прокуратури поза системою кримінального правосуддя,

будучи переконаним внаслідок цього у необхідності розробити єдині принципи для держав-членів Ради Європи щодо ролі прокуратури поза системою кримінального правосуддя,

рекомендує, щоб, якщо органи прокуратури виконують будь-які функції поза системою кримінального правосуддя, влада держав-членів Ради Європи вжила всіх необхідних і належних заходів, які гарантують, що такі функції здійснюються з особливим урахуванням захисту прав людини та основних свобод і в повному обсязі відповідно до принципу верховенства права, зокрема, з урахуванням права на справедливий судовий розгляд, і щоб влада держав-членів Ради Європи з цією метою повною мірою враховувала принципи, викладені в Додатку до цієї Рекомендації.

Додаток до Рекомендації № CM/Rec(2012)11

А. Сфера застосування

1. Ця Рекомендація та принципи, викладені у цьому Додатку, застосовуються у всіх випадках, коли внутрішньодержавна правова система передбачає виконання прокурорами деяких функцій поза системою кримінального правосуддя.

В. Завдання прокурорів

2. Якщо внутрішньодержавна правова система наділяє прокурорів функціями та повноваженнями поза системою кримінального правосуддя, їх завдання має полягати у представленні спільних чи публічних інтересів, захисті прав людини та основоположних свобод та у зміцненні верховенства права.

С. Загальні принципи

3. Функції та повноваження прокурорів поза системою кримінального правосуддя в усіх випадках мають бути передбачені законом та чітко визначені, щоб уникнути будь-якої неясності.
4. Як і в кримінально-правовій сфері, прокурори повинні здійснювати свої функції та повноваження поза системою кримінального правосуддя у повній

відповідності до принципів законності, об'єктивності, справедливості та неупередженості.

5. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи державам-членам № Rec(2000)19 «Про роль прокуратури в системі кримінального правосуддя» застосовується, *mutatis mutandis*, до прокурорів, наділених функціями та повноваженнями поза системою кримінального правосуддя, у тій частині, в якій вона стосується: гарантій для прокурорів при виконанні ними своїх функцій; їхні стосунки з виконавчою, законодавчою та судовою гілками влади; та їх обов'язків та відповідальності стосовно приватних осіб.
6. Органи прокуратури мають виробити такий підхід до своєї роботи, який буде максимально прозорим і відкритим, наскільки це можливо, за повного дотримання обов'язків щодо забезпечення конфіденційності.
7. Поведінка прокурорів має регулюватися належними кодексами етики.
8. Органи прокуратури повинні мати у своєму розпорядженні всі необхідні фінансові та кадрові ресурси, а також можливість проходити належну підготовку, щоб належним чином виконувати свої функції поза системою кримінального правосуддя.
9. З метою гармонізації політики та практики різних національних юрисдикцій органи прокуратури можуть розглянути можливість поширення серед відповідних прокурорів керівних принципів та інформації про передові практики поза системою кримінального правосуддя.

Д. Принципи, що застосовуються до конкретних функцій та повноважень прокурорів поза системою кримінального правосуддя

Щодо доступу громадськості до правосуддя та засобів правового захисту

10. Коло повноважень прокурора поза системою кримінального правосуддя не повинно обмежувати право будь-якої фізичної чи юридичної особи подавати позов або виступати як відповідач з метою захисту своїх інтересів у незалежному та неупередженому суді навіть у тих випадках, коли прокурор є або має намір стати стороною відповідного провадження.
11. Якщо прокурор має право приймати рішення, що стосуються прав та зобов'язань фізичних або юридичних осіб, такі повноваження мають бути суворо обмежені, визначені законом і не повинні обмежувати право сторін оскаржити відповідне рішення з питань права або факту в незалежному та неупередженому суді. Прокурор повинен діяти незалежно від будь-якої іншої влади, і його рішення мають бути обґрунтовані та доведені до відома заінтересованих осіб.

Щодо судових проваджень, за якими прокурор виступає як основна сторона

12. Повноваження прокурора порушувати судове провадження або виступати як відповідач не повинні применшувати принцип рівноправності сторін у судовому процесі.
13. Прокурор не повинен утримуватися від надання доказів, що мають значення для предмета спору.
14. Повноваження щодо проведення попереднього розслідування мають бути передбачені законом. Здійснення таких повноважень має бути пропорційним і не повинно надавати прокурору невиннованої переваги.
15. Якщо прокурор представляє інтереси приватної особи, такій особі має бути надано право стати стороною судового провадження. Це не повинно перешкоджати прокурору залишатися стороною судового провадження, якщо справа торкається загальних чи публічних інтересів.
16. Права прокурора оскаржити або іншим чином домагатися перегляду судового рішення судом вищої інстанції не повинні відрізнятися від прав, наданих іншим сторонам судового провадження, і щодо них повинні застосовуватися ті самі умови, включаючи строки оскарження.

Щодо судових проваджень, до яких прокурор вступає як сторона

17. Прокурор або суд повинні поінформувати сторони провадження про рішення прокурора вступити в процес.
18. Якщо прокурор подає письмовий висновок до проведення судового слухання, такий висновок має бути надано всім сторонам для ознайомлення у достатній строк. В іншому випадку слухання справи може бути відкладено.
19. Сторони провадження повинні мати можливість подати свої коментарі у зв'язку з висновком прокурора та висунути заперечення.
20. Прокурор не повинен брати участь у нараді суду або створювати враження такої участі.
21. Принципи, викладені у пункті 16, застосовуються до цього підрозділу.

Щодо принципів правової визначеності та res judicata

- 22.3 метою дотримання принципів правової визначеності та res judicata підстави, за якими прокурор може домагатися перегляду рішення суду, що набрало законної сили, повинні бути обмежені винятковими випадками, а перегляд має здійснюватися в розумний термін. За винятком випадків, коли перегляд не стосується прав і зобов'язань сторін, як вони викладені в судовому рішенні, слід повідомити сторони початкового провадження про перегляд і, якщо вони того захочуть, надати їм можливість вступити в процес.

Е. Роль прокурорів як наглядових органів

23. Якщо прокурори виконують наглядові функції щодо загальнодержавних, регіональних та місцевих органів влади, а також щодо інших юридичних осіб, з метою забезпечення їх належного функціонування відповідно до законодавства вони мають здійснювати свої повноваження незалежно, прозоро та у повній відповідності до принципу верховенства права.
24. Щодо приватних юридичних осіб, прокурори повинні мати можливість здійснювати свої наглядові функції лише за наявності достатніх та об'єктивних підстав вважати, що відповідна приватна юридична особа порушує свої встановлені законом зобов'язання, у тому числі зобов'язання, що випливають із застосування міжнародних договорів у галузі прав людини.
25. Органи державної влади або інші юридичні особи, щодо яких прокурор вчиняє ті чи інші дії відповідно до пунктів 23 та 24, повинні мати право давати пояснення та оскаржувати такі дії в суді.

Е. Співробітництво на національному та міжнародному рівнях

26. Виконуючи свої завдання, органи прокуратури мають встановити і, якщо це доцільно, розвивати співпрацю або контакти з уповноваженими з прав людини або аналогічними інститутами, іншими загальнодержавними, регіональними та місцевими органами влади, а також з представниками громадянського суспільства, включаючи неурядові організації.
27. Необхідно підтримувати міжнародне співробітництво між органами прокуратури, які виконують схожі функції поза системою кримінального правосуддя, а також надання взаємної практичної допомоги як у рамках відповідних міжнародних договорів, так і за межами таких договорів.

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

Введення

1. Рада Європи відіграє важливу роль у забезпеченні міжнародного визнання роботи прокуратури у державах, що входять до її складу. Рекомендацію державам – членам Ради Європи Rec(2000)19 «Про роль прокуратури в системі кримінального правосуддя», прийняту Комітетом міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 р., багато хто вважає найважливішою віхою в цьому процесі, оскільки вона встановлює низку адресованих владі держав-учасниць керівних принципів з питань організації прокуратури та виконання прокурорами своїх функцій, особливо у їхніх відносинах з органами виконавчої, законодавчої, судової влади та поліцією. Крім того, 13 липня 2005 року Комітет міністрів Ради Європи створив Консультативну раду європейських прокурорів (КРЕП), доручивши їй готувати висновки з питань,

що стосуються прокуратури, та сприяти ефективному виконанню рекомендації Rec(2000)19.

2. Однак, хоча в основному діяльність прокуратури в державах-членах Ради Європи здійснюється у кримінально-правовій сфері та в рамках виконання кримінально-правових функцій, у багатьох державах-учасниках прокуратура відіграє роль і поза системою кримінального правосуддя. Ця роль більшою чи меншою мірою залежить від особливостей правової системи у кожній державі-учасниці. У цій Рекомендації не встановлюються конкретні повноваження поза системою кримінального правосуддя, якими слід чи не слід наділяти прокурорів, а передбачається низка керівних принципів, які стосуються їхньої ролі поза системою кримінального правосуддя, зокрема в таких галузях, як цивільне та адміністративне право.
3. Ці дві рекомендації спрямовані на те, щоб передбачити вичерпний перелік принципів, що визначають статус, повноваження та практичну діяльність прокуратури у всіх галузях права у сучасній демократичній державі. Незалежно від характеру обов'язків (в галузі кримінального, цивільного, адміністративного права або інших галузей) вона зобов'язує прокурорів виконувати їх у повній відповідності до принципу верховенства права, прав людини та інших основних принципів будь-якого демократичного суспільства.

Якими є повноваження прокурорів поза системою кримінального правосуддя і наскільки вони великі?

4. Ще більшою мірою, ніж у сфері кримінально-правових повноважень, розуміння особливостей застосування принципів до повноважень прокуратури поза системою кримінального правосуддя вимагає враховувати різницю між державами-учасниками та його правовими системами. Очевидно, що деякі держави-учасниці обмежують роль прокуратури виключно сферою кримінального права, оскільки вона не має чітко визначених повноважень, а обсяг цих повноважень у різних країнах істотно відрізняється. Крім того, порівняльно-правовий аналіз ускладнюється різним статусом прокуратури у державах-учасниках. Зокрема, існують відмінності у понятті та ролі прокурора та генерального аторнею в країнах англосаксонської правової системи, *ministère public* у країнах, чия правова система влаштована на зразок французької, та прокуратури, наділеної різноманітними функціями, у правових системах країн Східної Європи, зокрема Російської Федерації, України та Республіки Молдова.
5. Корисний аналіз наведено у звіті 2008 року, підготовленому на прохання КРЄП Ради Європи. Цей аналіз спирається на відповіді до питань анкети,

надані 43 державами-учасницями у 2007 році¹. Доповідь показує різницю між правовими системами, виділяючи ті держави-учасниці, у яких прокуратура:

- «- не наділена повноваженнями поза сферою кримінального права або
- наділена цивільно-правовими та адміністративно-правовими повноваженнями щодо порушення справ у суді або
- наділена додатковими судовими адміністративно-правовими повноваженнями крім цивільно-правових та адміністративно-правових повноважень щодо порушення справ у суді».

6. Цивільно-правовими повноваженнями, що здійснюються шляхом порушення справ у суді, наділено прокуратуру більш ніж у половині держав-учасниць, що належать до французької та німецької правової сім'ї. У деяких випадках, однак, ці повноваження обмежені. Повноваження прокуратури з нагляду за адміністративними органами влади та іншими юридичними особами є усталеною особливістю прокуратури у східноєвропейському розумінні цього слова та тих держав-учасниць, де є такий орган, хоча й не лише їх. Загалом у системах загального права та скандинавських країн прокуратура не наділена повноваженнями поза сферою кримінального права. Ті функції, які вона могла б мати поза системою кримінального правосуддя, виконують інші спеціалізовані органи, наприклад уповноважені з прав людини.
7. У порядку ілюстрації цивільно-правові функції прокуратури зазвичай включають підтвердження та розірвання шлюбів, захист дітей та повнолітніх осіб, визнаних недієздатними, реєстрацію та розпуск об'єднань та установ. У сфері торгового права завдання прокуратури входить реєстрація комерційних органів, банкрутства, неспроможності і ліквідації підприємств. У правових системах, що наділяють прокуратуру функціями у сфері трудового права, ці функції стосуються, зокрема, представлення працівників у суді. Ще одна категорія завдань прокуратури стосується правового контролю органів державного управління та інших юридичних осіб з метою забезпечення відповідності закону їх діяльності. До них належить можливість оскаржити чи іншим чином оскаржувати рішення різних адміністративних органів та перевіряти відповідність положень внутрішнього законодавства конституції країни шляхом звернення до конституційного чи верховного суду. Загалом прокуратура наділяється цими повноваженнями у суспільних інтересах та для захисту прав людини. Як правило, вони здійснюються у судовому порядку.

Джерела

8. Ця рекомендація спирається на ряд джерел. До них належить Європейська конвенція з прав людини (див. нижче) і згадана вище Рекомендація Rec(2000)19. Ще одним важливим джерелом є результати роботи КРЕП та

¹ Див. Role of the Public Prosecution Service outside the field of Criminal Justice. Dr. András Zs. Varga (документ CCPE Bu (2008)4 rev).

Конференцій генеральних прокурорів країн Європи, які передували Комітету, зокрема Висновок КРЄП № 3(2008) «Про роль прокуратури поза кримінально-правовою сферою», Висновок КРЄП № 4(2009) «Про взаємини суддів та прокурорів» та Висновок КРЄП № 5(2010) «Про роль прокуратури при здійсненні правосуддя щодо неповнолітніх» (Єреванська декларація). Крім того, враховувалася Рекомендація Парламентської асамблеї Ради Європи № 1604(2003) «Про роль прокуратури в демократичному суспільстві, що ґрунтується на верховенстві права» та доповідь Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) «Про європейські стандарти незалежності судової системи (частина II. Прокуратура)» 2010 року.

9. Незважаючи на те, що прецедентної практики Європейського Суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) з цих питань не дуже багато, її усталені загальні принципи, особливо ті, що стосуються права на справедливий судовий розгляд, повинні служити державам-учасникам орієнтиром при виробленні правових стандартів організації прокуратури та правил вступу прокурорів у процес. Прийнято до уваги, *inter alia*, такі постанови та рішення ЄСПЛ (у хронологічному порядку): Постанова Європейського Суду у справі «Лобу Машаду проти Португалії» (*Lobo Machado v. Portugal*) від 20 лютого 1996 р., Постанова Європейського Суду у справі «Вермелен проти Бельгії» (*Vermeulen v. Belgium*) від 20 лютого 1996, Постанова Європейського Суду у справі «K.D.B. проти Нідерландів» (*K.D.B. v. Netherlands*) від 27 березня 1998 р., Постанова Великої Палати Європейського Суду у справі «Брумереску проти Румунії» (*Brumărescu v. Romania*) від 28 жовтня 1999 р., Рішення Європейського Суду у справі «Йілдірім проти Австрії» (*Yildirim v. Austria*) від 19 жовтня 1999 р., Постанова Великої Палати Європейського Суду у справі «Крес проти Франції» (*Kress v. France*) від 7 червня 2001 р., Рішення Європейського Суду у справі «Бланко Кальєхас проти Іспанії» (*Blanco Callejas v. Spain*) від 18 червня 2002 р., Постанова Великої Палати Європейського Суду у справі «Гьоч проти Туреччини» (*Göç v. Turkey*) від 11 липня 2002 р., Постанова Європейського Суду у справі «Асіто проти Республіки Молдова» (*Asito v. Moldova*) від 8 листопада 2005 р., Постанова Великої Палати Європейського Суду у справі «Мартіні проти Франції» (*Martinie v. France*) від 12 квітня 2006 р., Постанова Європейського Суду у справі «Станкевич проти Польщі» (*Stankiewicz v. Poland*) від 6 квітня 2008 р., Постанова Європейського Суду у справі «Павулик проти Словаччини» (*Paulík v. Slovakia*) від 10 жовтня 2006 р., Постанова Європейського Суду у справі «Грегоріу де Андраде проти Португалії» (*Gregório de Andrade v. Portugal*) від 14 листопада 2006 р., Постанова Європейського Суду у справі «Бацаніна проти Російської Федерації» (*Batsanina v. Russia*) від 26 травня 2009 р., Постанова Європейського Суду щодо справи «Корольов проти Російської Федерації (№ 2)» (*Korolev v. Russia*) (№ 2) від 1 квітня 2010 р.,

Постанова Європейського Суду у справі «Еверт проти Люксембургу» (Ewert v. Luxembourg) від 22 липня 2010 р. , а також Рішення Європейського Суду у справі «Молдован Костіке та інші проти Румунії» (Moldovan Costică and Others v. Romania) від 15 лютого 2011 р. також інші постанови та рішення Європейського Суду, згадані нижче в коментарях до окремих пунктів Рекомендації.

Структура Рекомендації

10. Детальні принципи, викладені у додатку до Рекомендації, об'єднані у чотири розділи: загальні принципи; принципи, що стосуються окремих обов'язків і повноважень прокурорів поза системою кримінального правосуддя; принципи щодо ролі прокурорів як наглядового органу; та співробітництво на внутрішньодержавному та міжнародному рівні.

Опублікування та розповсюдження

11. Державам-учасницям пропонується вжити заходів щодо поширення цієї Рекомендації та пояснювальної записки до неї. Крім того, щоб полегшити оцінку наслідків, до яких ця рекомендація призводить на внутрішньодержавному рівні, та забезпечити подальше виконання її положень, вони, можливо, захочуть встановити контрольні ознаки та інші звітні механізми.

Коментарі до окремих пунктів Додатки до Рекомендації

Попередні зауваження

12. Резолютивна частина Рекомендації закликає держав-учасниць повною мірою враховувати викладені в Додатку принципи з метою, щоб там, де прокуратура відіграє роль поза системою кримінального правосуддя, така роль здійснювалася у повній відповідності до принципу верховенства права. Рекомендація не зобов'язує держави-учасниці наділяти прокурорів будь-якими функціями поза сферою кримінального права.
13. Оскільки Рекомендація не є юридично обов'язковою, фрази, які в інших обставинах могли б вважатися зобов'язанням, покладеним на держави-члени Ради Європи, насправді слід вважати вказівками на те, як їм слід втілювати в життя відповідні принципи.
14. У тексті рекомендації англійською мовою слово «*особа*» відноситься і до фізичних, і до юридичних осіб, будучи перекладом французького терміна «*justiciable*». Далі у французькому тексті рекомендації термін «*ministère public*» практично скрізь використовується для позначення і прокуратури та окремих прокурорів, тоді як в англійському тексті зберігається відмінність у використанні цих двох термінів залежно від контексту.

Сфера застосування

Пункт 1

15. Держави-члени Ради Європи можуть доручати виконання завдань і функцій, аналогічних тим, про які йдеться в цій Рекомендації, не прокуратурі, а іншим органам (наприклад, уповноваженим з прав людини), однак положення Рекомендації застосовуються лише до прокурорів та прокуратури.

Місія прокуратури

Пункт 2

16. Огляд функцій, які виконує прокуратура у країнах-членах Ради Європи (див. вище пункти 4–7), вказує на їх значне різноманіття та складність їхнього об'єднання у чіткі та точні категорії. Проте органи прокуратури мають багато спільних особливостей. Загальновизнано, що поза системою кримінального правосуддя прокурори можуть приймати рішення щодо початку або про продовження провадження у справі, сприяти зверненню до суду, подавати або підтримувати скарги на судові рішення.
17. У деяких правових системах прокуратура також має право, *inter alia*, підтримувати верховенство права, захищати права та свободи людини, захищати майно та інтереси держави, захищати спільні чи суспільні інтереси, сприяти впорядковуванню судової практики та виконувати наглядові функції. У деяких державах-учасниках (наприклад, у Бельгії та у Франції) від прокуратури потрібно в рамках її ролі щодо захисту суспільних чи спільних інтересів забезпечувати захист інтересів осіб, які перебувають у особливо вразливому становищі.
18. Слід зазначити, що у Рекомендації нічого не йдеться про завдання та функції, здійснення яких може бути доручено прокуратурі. Держави-учасниці в рамках своєї свободи розсуду самостійно визначають місію прокуратури поза системою кримінального правосуддя. Однак, якою б ця місія не була, вона завжди повинна здійснюватися відповідно до принципу верховенства права таким чином, щоб не суперечити захисту прав людини та основних свобод.

Загальні принципи

Пункт 3

19. Цей принцип відповідає прецедентній практиці Європейського Суду. Джерелом завдань і повноважень прокуратури має бути закон, який має такі характеристики, як доступність, чіткість, точність і визначеність. Із цього випливає, що у правових системах держав-учасниць слід визнавати недійсним будь-який акт, яким визначаються завдання та повноваження прокурорів поза сферою кримінального права, якщо він не є законом.

Пункт 4

20. У пункті 4 Рекомендації встановлюються принципи (законність, об'єктивність, справедливість, неупередженість), які застосовуються до прокурорів, наділених правами та обов'язками поза сферою кримінального права. Однак у цьому контексті поняття неупередженості потребує деяких пояснень. Тут йдеться про ситуації, коли прокурор подає до суду позов на захист позиції, що відповідає суспільним інтересам, і цей позов відповідає також інтересам одного чи кількох учасників розгляду. Для цілей цієї Рекомендації під судом розуміються всі незалежні та неупереджені органи за змістом прецедентної практики ЄСПЛ (див. Рішення Європейського Суду у справі «Грівз проти Сполученого Королівства» (*Grieves v. United Kingdom*) від 16 грудня 2003 р., §§ 69–73).
21. Неупередженість судів, на думку Європейського Суду, відіграє найважливішу роль у забезпеченні верховенства права (див. Рішення Європейського Суду у справі «Декур проти Бельгії» (*Decourt v. Belgium*) від 17 січня 1970 р., § 31). Потрібно робити все, щоб не допустити конфлікту інтересів. Якщо, незважаючи на всі запобіжні заходи, конфлікту уникнути не вдалося, його слід вирішити з урахуванням прецедентної практики ЄСПЛ про неподільність прокуратури.
22. Поза сферою кримінального права необхідно, однак, уточнити загальний принцип неупередженості прокурорів, який є таким самим суворим, як і для суддів, і вимагає застосування тих самих гарантій. Так, у деяких правових системах прокурори повинні в рамках провадження у кримінальній справі пред'являти до підсудних позови про відшкодування збитків, щоб компенсувати потерпілим можливу супутню шкоду від злочину, у скоєнні якого підсудний був визнаний винним, або подавати позови про встановлення батька чи матері дитини. У таких випадках прокурор має бути неупередженим щодо підстав звернення до суду.

Пункт 5

23. Пункт 5 нагадує державам-учасницям про те, що Рекомендація Res(2000)19 є найважливішим джерелом принципів, які мають спрямовувати поведінку та діяльність прокурорів як у системі кримінального правосуддя, так і поза нею. Цей пункт звертає увагу на ті принципи з Рекомендації Res(2000)19, які повинні *mutatis mutandis*, тобто відповідним чином, застосовуватися до поведінки та діяльності прокурорів поза системою кримінального правосуддя, а саме принципи, що стосуються гарантій, їхніх відносин з державою (з органами виконавчої, законодавчої та судової влади) та їх обов'язків.

Гарантії, які слід надавати прокурорам під час здійснення їх функцій

24. Цьому питанню присвячені пункти 4–7, 9 та 10 Рекомендації Res(2000)19.

Якщо коротко, вони вимагають від держав-учасниць вживати ефективних заходів щодо забезпечення того, щоб прокурори могли виконувати свої професійні обов'язки в нормальних правових та організаційних умовах, маючи при цьому достатні ресурси (пункт 4). Тезовий опис зазначених пунктів наведено нижче.

Призначення прокурорів на посаду, підвищення їх по службі та переведення на іншу роботу

- i. Призначення прокурорів на посаду, підвищення їх по службі та переведення на іншу роботу повинні здійснюватися з дотриманням принципів справедливості та неупередженості. Підвищення та переміщення по службі повинні визначатися відомими та об'єктивними критеріями та службовою необхідністю (підпункти «а», «b» та «с» пункту 5).

Умови служби

- ii. Оплата праці прокурорів, тривалість їх перебування на посаді та право на пенсію повинні відповідати важливості виконуваної ними ролі (підпункт «d» пункту 5).
- iii. Притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності регулюється законом та підлягає контролю з боку незалежного та неупередженого органу. У них має бути задовільна можливість оскаржити накладення дисциплінарного стягнення (підпункти «e» та «f» пункту 5).
- iv. У прокурорів має бути реальне право на свободу вираження поглядів, переконань, об'єднань та зборів (пункт 6).
- v. Прокурорам повинна забезпечуватись відповідна підготовка до та після призначення на посаду (пункт 7).

Організація та внутрішнє функціонування

- vi. Організація та внутрішнє функціонування прокуратури мають визначатися принципом неупередженості (пункт 9).
- vii. Прокурори можуть вимагати, щоб адресовані їм вказівки наділялися письмовою формою (пункт 10).
- viii. Якщо прокурор вважає, що дані йому вказівки незаконні або суперечать його переконанням, він повинен мати можливість скористатися внутрішньою процедурою (пункт 10).

Відносини між прокурорами та органами виконавчої та законодавчої влади

25. Цьому питанню присвячено пункти 11–14 Рекомендації Rec(2000)19. Тезовий опис зазначених пунктів наведено нижче.

Неприпустимість втручання

- i. У прокурорів має бути можливість виконувати свої професійні обов'язки без необґрунтованого втручання та без ризику бути притягнутими до цивільної, кримінальної чи іншої відповідальності. Вони не повинні втручатися у сферу повноважень органів законодавчої чи виконавчої влади. Прокуратура повинна періодично та публічно звітувати про всю свою роботу (пункти 11–12).
- ii. У тих країнах, де прокуратура є незалежною від уряду, характер і рамки її незалежності мають бути встановлені законом (пункт 14).

Прокуратура, яка входить до складу уряду чи є підпорядкованим йому органом

- iii. Характер та обсяг повноважень уряду щодо прокуратури мають встановлюватися законом, а самі ці повноваження мають здійснюватися відповідно до закону. Загальні вказівки прокуратурі мають бути надіслані в письмовій формі і підлягають опублікуванню, а вказівки з конкретних справ мають містити достатні гарантії прозорості та справедливості (пункт 13).

Відносини між прокурорами та суддями

26. Цьому питанню присвячені пункти 17–20 Рекомендації Rec(2000)19. Якщо коротко, вони вимагають, щоб незалежність чи неупередженість суддів не ставилася під сумнів правовим статусом, повноваженнями та процесуальною роллю прокурорів (пункт 17).

Зокрема:

- i. Прокурори не повинні ставити рішення суду під сумнів та перешкоджати їх виконанню інакше як при здійсненні свого права на оскарження або в рамках деяких інших встановлених процедур (пункт 19).
- ii. У ході судового розгляду прокурори повинні забезпечувати, щоб суду було надано всі відповідні факти та юридичні докази, необхідні для справедливого відправлення правосуддя (пункт 20).

Обов'язки прокурорів стосовно приватних осіб

27. Цьому питанню присвячені пункти 24–26 та 28–36 Рекомендації Рес(2000)19. Тезовий опис зазначених пунктів наведено нижче.

Виконання обов'язків

- i. Прокурори зобов'язані: виконувати свої обов'язки справедливо, неупереджено та об'єктивно (підпункт «а» пункту 24), захищати права людини (підпункт «b» пункту 24), утримуватися від дискримінації за будь-якими ознаками (пункт 25), забезпечувати рівність перед законом (пункт 26)) та поважати принцип процесуальної рівності сторін у справі (пункт 29).
- ii. Прокурори не повинні надавати докази, якщо вони знають або мають вагомі підстави вважати, що ці докази були отримані методами, що суперечать закону (пункт 28).
- iii. Вжиті прокурором заходи, що призводять до втручання у здійснення основних прав і свобод людини, повинні підлягати судовому контролю (пункт 31).
- iv. Під час виконання своїх обов'язків прокурори повинні дотримуватися кодексів поведінки (пункт 35).

Потерпілі, свідки, треті особи

- v. Інформація, отримана від третіх осіб, повинна зберігатися в таємниці, якщо її розголошення не потрібне на користь правосуддя або згідно із законом (пункт 30).
- vi. Необхідно належним чином враховувати інтереси свідків, особливо у питаннях їхнього життя, безпеки та приватного життя (пункт 32).
- vii. Прокурори повинні повідомляти потерпілим, особисті інтереси яких зачіпає справу, про їхні права та про хід розгляду та належним чином враховувати їхні погляди та тривоги (пункт 33).
- viii. Заінтересовані особи повинні мати можливість оскаржити рішення прокурорів (пункт 34).

Внутрішня організація

- ix. Держави мають надавати перевагу ієрархічній організації прокуратури, визначати загальні керівні принципи реалізації політичних установок і визначати загальні принципи та критерії, на основі яких повинні прийматися рішення з окремих справ, а також робити таку інформацію загальнодоступною (пункт 36).

Пункт 6

28. Ця Рекомендація визнає, що обов'язок прокурорів щодо дотримання конфіденційності може відрізнятися залежно від правової культури, що склалася в державі-учасниці. Водночас, відповідно до загальної тенденції до прозорості та відкритості під час відправлення правосуддя, вона прагне по можливості заохочувати підвищення прозорості та відкритості прокуратури. Звичайно, інформація, отримана від третіх осіб, і персональні дані, які можуть дозволити встановити особу окремих людей, наразити їх на небезпеку або поставити під загрозу їхнє приватне життя, повинні зберігатися в таємниці. Так само не передбачається, щоб процедури або розгляди здійснювалися або проходили публічно, коли в інтересах одного або кількох учасників розгляду або з інших причин, допустимих з точки зору статті 6 Європейської Конвенції, вони проводяться *in camera*.

Пункт 7

29. Кодекси етики відображають стандарти професійної поведінки, яка очікується від осіб, які працюють у тому чи іншому конкретному контексті, і містять вказівки щодо того, як ці особи повинні поводитися або виконувати свої обов'язки. Зазвичай вони задають стандарти поведінки за межами того, що передбачається правовими зобов'язаннями, хоча в деяких випадках вони можуть входити до складу норм, що регулюють роботу з найму або можливість займатися якоюсь професійною діяльністю.
30. Кодекси етики, про які йдеться в пункті 7, включають вказівки прокурорам щодо того, як їм слід застосовувати сформульовані в рекомендації принципи при виконанні своїх обов'язків, зокрема щодо приватних осіб та у суспільних інтересах. Крім того, кодекси етики прагнуть заохочувати найвищі стандарти чесності, професіоналізму та поваги до людини.
31. Цей принцип не має на меті рекомендувати державам-учасникам прийняти якийсь особливий кодекс етики для прокурорів, наділених функціями поза системою кримінального правосуддя, коли вже існують кодекси загального характеру для юристів взагалі або для прокурорів зокрема (прийняті, наприклад, у рамках пункту 35 Рекомендації Rec(2000)19). Однак у існуючих кодексах етики всі положення з цього питання мають поширюватися на прокурорів, наділених повноваженнями поза сферою кримінального права.

Пункт 8

32. Правосуддя – це одна з ключових цінностей та основних оплот держави, заснованої на верховенстві права. Воно має здійснюватися належним чином та у розумні терміни. Пункт 8 стосується виділення прокуратурі необхідних ресурсів, які підтримують її під час здійснення функцій поза системою кримінального правосуддя.

33. З організаційної точки зору становище прокуратури у правовій системі різних держав різниться залежно від правової культури та традицій кожної держави-учасниці. Проте, коли вона наділена правами та обов'язками поза системою кримінального правосуддя, відповідні державні органи повинні виділяти необхідні фінансові та кадрові ресурси для того, щоб забезпечити належне здійснення цих прав та обов'язків. З цією метою рекомендується, щоб держави в рамках наявних ресурсів виділяли прокуратурі необхідні фінансові та кадрові ресурси, що дозволяють їй виконувати свою місію ефективно. У цьому контексті особлива увага приділяється потребі відповідної підготовки. Ця підготовка – як початкова, так і у вигляді підвищення кваліфікації – може включати обмін досвідом між державами-учасницями та запозичення ними один у одного передових практик.
34. У цій Рекомендації нічого не йдеться про внутрішню організацію прокуратури. Передбачається, що загалом держави розділятимуть функції у системі кримінального правосуддя та поза нею між різними відділами чи підрозділами прокуратури. Проте ступінь такого поділу залежатиме від порівняльної важливості цих функцій та необхідності спеціалізації у системі прокуратури. У деяких державах-учасницях ефективність і результативність будуть вищими, якщо окремих прокурорів зобов'язують або закликають брати на себе функції в обох цих областях.

Пункт 9

35. Стандартним засобом досягнення однаковості у тлумаченні та застосуванні законів, правил та політичних установок, особливо якщо говорити про прокуратуру, до складу якої входить безліч окремих прокурорів, які працюють у різних регіональних та місцевих підрозділах, розкиданих великою територією, є циркуляри.

Принципи, що стосуються конкретних обов'язків та прав прокуратури поза системою кримінального правосуддя

36. У деяких державах-учасницях прокурор може або виступати в якості основного учасника розгляду (позивача, заявника або відповідача), або приєднуватися до розгляду або вступати в процес, або те й інше одночасно. Крім того, у певних конкретних справах у прокурора може бути право представляти інтереси приватних осіб, і в таких випадках він виступатиме як основний учасник розгляду. У Франції та в деяких інших державах-учасницях можливість прокурора виступати як основний учасник розгляду або як сторона, що «приєдналася», передбачена законом. В інших державах-учасницях прокурор, можливо, повинен буде попросити у суду дозволу, перш ніж приєднатися до розгляду або вступити до процесу. Принципи, про які йдеться в цьому розділі, застосовуються і в тому, і в іншому випадку.

Щодо приватних осіб, їх доступу до правосуддя та засобів правового захисту (пункти 10 та 11)

Пункт 10

37. На прокуратуру покладається місія поза системою кримінального правосуддя на підставі додаткової вартості, яку держави-учасниці вбачають не лише у її діяльності з відстоювання суспільних інтересів, а й її діяльності у сфері заохочення та захисту прав людини. Важливо, що ця діяльність повинна розглядатися та сприйматися суспільством як фактор, що сприяє захисту основних цінностей суспільства, які інакше виявилися б під загрозою, а також захисту прав людини, особливо прав осіб, які перебувають у найбільш уразливому становищі (наприклад, дітей, підлітків, повнолітніх осіб, визнаних недієздатними, та для людей похилого віку). Однак покладання на прокуратуру повноважень поза сферою кримінального права не повинно призводити до обмеження права громадян на доступ до правосуддя. Ціль пункту 10 полягає в тому, щоб звернути на це увагу.

Пункт 11

38. Принцип, закріплений у пункті 11, застосовується у тих виняткових ситуаціях, про які йдеться у Декларації Бордо, коли прокурори наділяються суддівськими функціями.
39. Цей пункт стосується переважно тих країн, де прокурори наділені неколізійними цивільно-правовими функціями. Наприклад, у Франції вони включають широкий спектр ситуацій, зокрема, призначення деяких членів відомчих комісій, які приймають рішення про госпіталізацію людини в психіатричну лікарню, контроль роботи судових приставів, повірених і нотаріусів, висування і призначення посадових осіб, які здійснюють публічні торги, контроль виконання рішень щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності адвокатів, перевірка протоколів, що ведуть секретарі арбітражних судів, та перевірки судів із трудових спорів (Conseils de prud'hommes). Крім того, прокуратурі необхідно офіційно повідомляти про деякі дії, наприклад, про відкриття приватної школи.
40. У цих ситуаціях на користь демократичного суспільства, зокрема, коли йдеться про права людини, важливо, щоб прокуратура діяла незалежно від усіх інших органів влади. Участь прокурора у розгляді таких питань має загалом суворо регулюватися законом і за жодних обставин не ставити під загрозу право учасників на оскарження, не порушувати і не здаватися таким, що порушує це право. Аналогічно, в інтересах прозорості правосуддя рішення прокурорів мають бути обґрунтовані та належним чином доводитися до відома зацікавлених осіб відповідно до законодавства та/або

правозастосовної практики кожної держави-учасниці, наприклад, з ініціативи прокурора або судом.

*Щодо судового розгляду, основним учасником якого є прокурор
(пункти 12–16)*

41. У тих випадках, коли прокурор виступає основним учасником розгляду (позивач, заявник або відповідач), він є таким самим учасником розгляду, як і будь-яка інша людина. Він може бути позивачем, коли подає позов, домагаючись, щоб опонент постав перед судом, або відповідачем, коли позивач подає позов до прокуратури. Як і інші учасники прокурор може оскаржити рішення, які він не вважає обґрунтованими. У деяких правових системах прокурор може подавати скарги або клопотати про здійснення судового контролю в інтересах суспільства навіть у тих справах, в яких йому вдалося досягти шуканого результату, чи то як позивача, як відповідача, чи навіть як сторона, яка «приєдналася». У таких випадках подання скарги прокурором регулюватиметься тими самими правилами, як і подання скарги іншими учасниками розгляду.

Пункт 12

42. Сфера застосування принципу, закріпленого у пункті 12, визначена дуже чітко. Цей принцип передбачає вимогу рівності процесуальних можливостей учасників розгляду. Це передбачає не вимогу геометричної рівноправності, а, як неодноразово зазначав Європейський Суд, рівність учасників із процесуальної точки зору. В силу цього принципу один учасник розгляду не повинен бути поставлений у явно невідгідне становище порівняно з іншим його учасником чи учасниками. У будь-якому випадку, коли прокурор хоче підтримати докази одного або кількох учасників на шкоду доводам іншого учасника, потрібно докладати всіх зусиль, щоб гарантувати прозорість та дотримання принципу змагальності.

Пункт 13

43. Принцип, передбачений пунктом 13, спирається, зокрема, на статтю 6 Європейської Конвенції. Його слід трактувати з урахуванням принципу справедливості судового розгляду та принципів неупередженості, об'єктивності та прозорості, про які йдеться у пунктах 4 та 6 рекомендації. Обов'язок учасників процесу не приховувати інформацію та докази у справі є ключовим чинником змагальності судочинства. Це відповідно до пункту 29 Рекомендації Res(2000)19, який вимагає від прокурора повідомляти будь-яку наявну інформацію, яка може негативно вплинути на справедливість розгляду. Однак, як згадується в пояснювальній записці до Рекомендації Res(2000)19, потрібно робити виняток у тих випадках, коли збереження в таємниці певних документів або відомостей виправдано переважаючим

суспільним інтересом, наприклад, коли закон передбачає, що певні джерела інформації не повинні розкриватися з міркувань безпеки чи захисту приватного життя (третьої) особи. Такі випадки мають залишатися винятком.

Пункт 14

44. У деяких державах-учасниках прокуратура має право проводити досудове розслідування, нерідко у формі перевірок чи інспекцій (наприклад, компанії або звітності організації). Ця інформація, отримана прокурором внаслідок проведення такого розслідування, може лягти в основу подальшого судового розгляду. Пункт 14 містить чітку вимогу, згідно з якою такі досудові розслідування (незалежно від їх характеру) мають бути передбачені законом, щоб повною мірою відповідати принципу законності. Будь-яка людина, щодо якої проводиться таке розслідування, повинна мати можливість встановити свої права та отримати інформацію про те, в якому контексті ведеться розслідування. Крім того, у своїй діяльності прокурор має дотримуватись принципу відкритості та не прагнути забезпечити необґрунтовану процесуальну перевагу, дотримуючи до останньої хвилини інформацію, отриману в результаті проведення такого розслідування.
45. Оскільки досудове розслідування може спричинити далекосяжні наслідки для заінтересованих осіб, у них має бути можливість виправити оманливу або неправильну інформацію, яка могла бути отримана, або звертатися за спеціалізованою допомогою або до спеціального представника. Так, коли розслідування стосується дитини та її сімейного життя, у батьків має бути можливість звертатися за допомогою до організації захисту дітей. Такі гарантії можуть відповідати спільним чи громадським інтересам, а також відповідати інтересам відповідних учасників розгляду. Однак такі гарантії не повинні заважати прокурору вживати заходів щодо недопущення знищення чи зникнення доказів. У таких випадках процесуальні норми повинні дозволяти суду на ранньому етапі дати оцінку вжитим прокурором діям та їх впливу на перебіг майбутнього судового розгляду.
46. Якщо досудове розслідування проведене прокурором неналежним чином або якщо створюється таке враження, це може призвести до питань щодо справедливості провадження у справі та, зокрема, того, чи було допущено втручання у вимогу, що впливає з принципу рівності процесуальних можливостей сторін у справі, згідно з якому кожному учаснику потрібно надавати розумну можливість викласти свою позицію на умовах, що не ставлять їх у менш вигідне становище порівняно з протилежною стороною. Для того, щоб пом'якшити цей ризик, держави-учасниці, можливо, захочуть опрацювати можливість ухвалити норми, що регулюють ці обставини та порядок проведення прокуратурою досудових розслідувань.

Пункт 15

47. Принцип, закріплений у пункті 15, впливає із прецедентної практики Європейського Суду. У межах своєї свободи розсуду і відповідно до своїх правових традицій держави-учасниці, дотримуючись принципів верховенства права, можуть наділяти прокурорів повноваженнями представляти в суді тих, у чиїх інтересах закон передбачає таку можливість. Проте людина, яку представляє прокурор, має право сама вирішувати, коли здійснення цього повноваження припиниться.
48. Крім того, прокурор не зобов'язаний продовжувати представляти інтереси учасника, якщо через судові рішення або з якоїсь іншої поважної причини він вважає за бажане скласти з себе роль представника. Навіть якщо ця людина переслідує свої власні інтереси, у справі може бути важливе питання, що стосується громадських чи спільних інтересів. І тут прокурор, можливо, захоче залишитися учасником розгляду.
49. Якщо прокурор представляє якусь людину, це передбачає, що прокурор належним чином інформує її про відповідні процесуальні заходи, що стосуються її інтересів. Аналогічно, якщо прокурор вирішить відмовитися представляти людину, він повинен своєчасно повідомити цю людину про свій намір. Це право на отримання інформації є найважливішим принципом, що лежить в основі пункту 15, оскільки прокурор не повинен діяти на користь якоїсь людини, якщо вона не має належного обсягу інформації.
50. Аналогічно пункту 10 принцип, закріплений у пункті 15, сформульований так, щоб забезпечувати справедливу рівновагу між правом людини на доступ до правосуддя та передбаченими законом правами та обов'язками прокурорів, зокрема тих, хто має статус працівника судового відомства (наприклад, у Франції).

Пункт 16

51. Метою принципу, закріпленого у пункті 16, є можливість поставити прокурора в таке саме положення, як і інших учасників розгляду, у тому, що стосується права на оскарження та права на перегляд судового рішення.

Щодо судових розглядів, до яких прокурор вступає або до яких він приєднується як учасник (пункти 17–21)

52. Прокурор вступає в процес або приєднується до розгляду як учасник, коли він хоче повідомити суду свою думку про застосування закону в контексті розгляду, основним учасником якого він не є. У деяких правових системах прокуратура має бути офіційно повідомлена про хід розгляду за певних встановлених обставин. У Франції та Нідерландах, наприклад, до них відносяться справи про встановлення батьківства і материнства, про опіку та піклування над неповнолітніми, про правовий захист повнолітніх, про

надання пацієнтові психіатричної допомоги без його згоди, а також про неспроможність та банкрутство.

53. У цих випадках прокурор не братиме участі у розгляді, а в деяких правових системах він не може навіть особисто брати участь у судових засіданнях. Натомість прокурор подасть свій висновок або письмово до суду, або усно, якщо він присутній у судовому засіданні. Тут прокурор виступає не в ролі позивача чи відповідача і у завдання не входить протиставляти себе жодному з цих основних учасників розгляду. Натомість прокурор обмежується тим, що представляє свій висновок щодо спірних питань з погляду суспільних інтересів. У цьому відношенні роль прокурора можна сприймати так, ніби він виступає як юридичний консультант суду або *amicus curiae* (з приводу *amicus curiae* див. нижче пункти 55 та 56).
54. У деяких країнах, наприклад, у Франції та Нідерландах, прокурор може користуватися інформацією та документами, з якими не можуть знайомитися основні учасники розгляду або про існування яких вони не знають, звичайно, за умови дотримання принципу змагальності між основними учасниками. Практика Касаційного суду Франції вимагає знайомити з письмовим висновком прокурора всіх учасників розгляду хоча б у день засідання і до початку, а суддя завжди може перенести засідання, щоб дати учасникам час проаналізувати висновок і підготувати відповіді на нього. Будучи стороною, яка приєднується до розгляду або вступає в процес, прокурор не може змінювати доводи, які висувають або відстоюють учасники, обмежуючись зауваженнями про юридичні підстави спору та результат його розгляду. Прокурор повинен порушувати питання захисту громадського порядку чи громадських інтересів, навіть якщо їх не порушують основні учасники розгляду, наприклад, коли йдеться про застосування законодавства іншої країни.
55. У деяких державах-учасницях прокурор має право подавати до суду свій висновок, не будучи учасником розгляду (*amicus curiae*). Цю роль можна порівняти з роллю генеральних адвокатів у Суді ЄС, які діють публічно та неупереджено. Таким чином, виконуючи ці функції, прокурор не представляє жодної із сторін у справі, ані суспільних інтересів як учасника.
56. У цій ситуації, коли прокурор вступає в процес як *amicus curiae*, його роль повинна обмежуватися роз'ясненням правових норм, що підлягають застосуванню, та висловлюванням своєї думки про те, як потрібно тлумачити відповідні правові акти. Думка прокурора не повинна бути для суду обов'язковою. Отже, суд має право на свій розсуд погодитися або не погодитися з думкою прокурора. Оскільки озвучена прокурором позиція може вплинути на рішення суду, учасники розгляду повинні мати повну інформацію про це ув'язнення та мати можливість його коментувати.

Пункт 17

57. Цей пункт пропонує, що суд або прокурор повинен повідомляти учасників розгляду про рішення прокурора вступити в процес або звернутися за дозволом приєднатися до розгляду. Цей принцип впливає із принципу змагальності, закріпленого у статті 6 Європейської конвенції, і спрямований на те, щоб не допускати рішень, які є для учасників несподіваними.
58. Тут знову ж таки законодавство та порядок судочинства в державах-учасниках різняться. У деяких державах-учасниках є чітке визначення того, коли і як прокурор може вступати в процес або приєднуватися до судового розгляду (див. вище приклад Франції), тоді як в інших правових системах право прокурора на вступ до процесу регулюється скоріше практикою, ніж законом. Однак у всіх випадках загальний принцип полягає в тому, що прокурор або суд повинен інформувати учасників розгляду про рішення прокурора вступити в процес або приєднатися до розгляду.

Пункти 18 і 19

59. Пункти 18 і 19 стосуються можливості коментувати письмовий висновок прокурора та подавати контраргументи для цілей юридичної чіткості та прозорості. Деякі держави-учасниці нещодавно внесли до свого законодавства зміни, щоб однозначно вказати на необов'язковість таких висновків для суду. У деяких державах-учасниках чітко передбачено, що висновок прокурора слід доводити до відома сторін у справі, у яких має бути можливість його коментувати.
60. Слід також розуміти, що для цілей цієї Рекомендації, коли прокурор подає письмовий висновок до початку судового засідання, цей висновок повинен бути доведений до всіх учасників розгляду досить завчасно, щоб ті могли його вивчити. Інакше засідання може бути перенесене на більш пізній термін.
61. У деяких випадках бажано, щоб прокурор подав до суду письмовий висновок, підкріплений доказами. Це може спонукати учасників розгляду до досягнення угоди.
62. Принцип, закріплений у пунктах 18 та 19, та інші принципи цього підрозділу спираються на право на справедливий судовий розгляд та право на розгляд справи на основі принципу змагальності. Це право в принципі означає, що учасники розгляду у кримінальній чи цивільній справі мають можливість отримувати інформацію про всі докази чи зауваження, зібрані чи подані з метою вплинути на рішення суду, та подавати свої коментарі (див. Постанову Європейського Суду у справі «Борже» проти Бельгії» (*Borgers v. Belgium*) від 30 жовтня 1991 р., Постанову Європейського Суду у справі «Лобу Машаду проти Португалії» від 20 лютого 1996 р., Постанову Європейського Суду у справі «Вермюлен проти Бельгії» від 20 лютого 1996 р., § 33, Постанову ЄСПЛ у справі «Нідерест-Хубер проти Швейцарії» (*Nideröst-Huber v. Switzerland*) від 18 лютого 1997 р., Постанову Європейського Суду у справі «Ван Орсховен проти Бельгії»

(Van Orshoven v. Belgium) червня 1997 р., §§ 37, 38 і 41, Постанова Європейського Суду у справі «K.D.B. проти Нідерландів» та «J.J. проти Нідерландів» (J.J. v. Netherlands) від 27 березня 1998 р., Постанова Європейського Суду у справі «Крес проти Франції» від 7 червня 2001 р., § 65, а також Постанова Європейського Суду у справі «Фретте проти Франції» (Fretté v. France) від 26 лютого 2002 р.)

Пункт 20

63. Цей пункт підкріплює усталену практику Європейського Суду, згідно з якою прокурор не повинен долучатися до нарадчої кімнати разом із суддями, навіть якщо він фактично не бере участі у дебатах. Не можна очікувати, що учасники розгляду повірять у неупередженість суду, якщо вони побачать, що суддя чи судді проходять до нарадчої кімнати у супроводі прокурора.

Пункт 21

64. Цей пункт має ту саму мету, що й пункт 16. Незважаючи на те, що прокуратура не є основним учасником розгляду, у деяких правових системах прокурор наділений правом домагатися перегляду судового рішення, якщо він вважає, що йдеться про питання, що представляє суспільний інтерес.

Щодо принципів правової визначеності та res judicata

Пункт 22

65. Принципи правової визначеності та *res judicata* мають велике значення у демократичному суспільстві. Пункт 22 спрямований на збереження непорушності цих принципів.
66. Для цілей пункту 22 судові рішення вважається остаточним, коли було вичерпано всі наявні у розпорядженні учасників способи оскарження та/або внутрішньодержавні засоби правового захисту (наприклад, подання касаційної чи наглядової скарги) або коли учасники пропустили термін подання скарги. Остаточне рішення суду по суті справи, яке не підлягає оскарженню звичайними засобами, є *res judicata*. Після того, як рішення стало остаточним, воно не підлягає скасуванню або перегляду. Європейський Суд дійшов висновку, що особлива прерогатива прокурора домагатися скасування остаточного (що не підлягає перегляду і, можливо, вже виконаного) судового рішення, порушує право на справедливий судовий розгляд, передбачений пунктом 1 статті 6 Конвенції (Постанова Великої Палати Європейського Суду у справі «Брум» Румунії», скарга № 28342/95). ЄСПЛ не виключив можливості того, що особливі засоби оскарження остаточного судового рішення можуть відповідати суспільним інтересам, але звернув увагу на необхідність забезпечувати справедливу рівновагу між різними інтересами.

67. Зі сформульованого вище правила є винятки, хоча й невеликі. У Рекомендації Rec(2000)2 Комітет міністрів Ради Європи рекомендує державам-учасницям переглядати рішення або поновлювати провадження у деяких справах на внутрішньодержавному рівні після ухвалення постанов Європейського Суду. Однак необхідно підкреслити, що перегляд рішення або поновлення провадження у справі слід здійснювати у виняткових випадках, коли такі заходи є явно обґрунтованими і спрямовані на захист основних інтересів верховенства права.
68. Однак розуміння того, що є остаточним судовим рішенням, може різнитися у правових системах різних держав-учасниць. Існують правові системи, в яких основна відмінність проводиться між «звичайними» засобами правового захисту (подання скарги з питань права та питанням факту до вищого суду) та «виключними» засобами правового захисту (відновлення провадження у справі з питань факту або поведження з касаційним клопотанням на рівень вищої судової інстанції з права). Якщо така відмінність застосовується, принцип остаточності може обмежуватися вичерпанням звичайних засобів правового захисту, що належать до першої з цих категорій (або закінченням відповідного терміну оскарження, якщо скарга не була подана). І тут під «виключними» чи надзвичайними засобами правового захисту розуміються особливі засоби контролю над правильністю «остаточного» рішення. Однак право клопотати про застосування цього засобу контролю зазвичай надається всім учасникам розгляду та в рамках тих самих термінів. У тих правових системах, де така відмінність відсутня, судові рішення є остаточним, коли вичерпано всі процедури оскарження та/або наявні у розпорядженні учасників внутрішньодержавні засоби правового захисту (наприклад, подання касаційної чи наглядової скарги) або коли учасники пропустили термін подання скарги.
69. У деяких інших державах-учасницях, навіть якщо прокурор не брав участі у розгляді справи, він має право подати особливе клопотання про скасування остаточного судового рішення. Ця роль відрізняється від ролі *amicus curiae* (див. вище пункт 55), коли прокурор не є учасником розгляду та висловлює лише необов'язкову думку, а також від ролі заінтересованої сторони.
70. З метою повного дотримання принципу рівності процесуальних можливостей сторін у справі рекомендація вимагає повідомляти учасників вихідного судочинства про новий розгляд і давати їм можливість приєднатися до нього, якщо вони цього хочуть. Однак у певних випадках допускається відступ від цього принципу в рамках наглядового провадження, якщо воно не зачіпає прав та обов'язків учасників, встановлених у судовому рішенні (наприклад, касаційна скарга на користь права в Бельгії та Нідерландах).

Роль прокурорів як наглядового органу

71. У цьому розділі визначаються принципи, які повинні спрямовувати діяльність прокурорів, коли вони виступають у ролі органу нагляду. Ця роль, де вона присутня, суттєво різниться у різних державах-учасниках залежно від їх конкретних правових традицій, правил та правозастосовної практики, що регулюють розподіл державних повноважень та відносини між органами виконавчої, судової та законодавчої влади. Як і в інших областях, ця рекомендація не намагається визначити характер наглядової ролі прокуратури, а обмежується тим, що встановлює керівні принципи загального характеру, які забезпечують гарантії та запобіжні заходи, особливо в тих випадках, коли ці повноваження визначені широко.
72. Наглядові функції, які довірені прокуратурі поза системою кримінального правосуддя, зазвичай пов'язані із забезпеченням дотримання стандартів у таких галузях, як конкуренція, робота по найму, здоров'я та безпека населення, правові норми щодо недопущення дискримінації, а у більш загальному плані – права людини, управління довкіллям та національними ресурсами і навіть належне проведення виборів та референдумів. Наведені нижче приклади дають деяке уявлення про різновиди, межі здійснення та різноманіття цієї наглядової функції прокуратури в державах-учасниках.
73. В Угорщині наглядова функція прокуратури може здійснюватися щодо адміністративних органів влади, а також цивільних асоціацій та установ (не щодо їх діяльності як такої, а щодо законності їхнього формального функціонування). З цією метою прокурор може вимагати надати відповідні документи. Якщо приватна організація відмовляється це зробити, прокурор може клопотати про винесення судового рішення на підставі відмови цієї організації від співробітництва. Адміністративні органи, зазвичай, зобов'язані співпрацювати з прокуратурою на вимогу закону.
74. У Нідерландах та деяких інших державах-учасниках прокуратура відіграє важливу роль у реєстрації актів громадянського стану. У цих країнах вона є контрольним та наглядовим органом по відношенню до співробітників органів запису актів цивільного стану і в цій якості наглядає і за органами запису актів цивільного стану, і за реєстрами, які вони заводять, ведуть та актуалізують і на підставі яких вони видають документи, містять відомості про акти цивільного стану та про відповідні реєстри (копії або витяги з реєстрів, сімейних книг, свідоцтв тощо) своєї діяльності, та має давати їм необхідні вказівки. Прокуратура може, наприклад, перевіряти правильність функціонування цих органів та самі реєстри, за необхідності давати вказівки виправити помилки або вжити необхідних заходів щодо їх виправлення. Найчастіше консультація прокуратури потрібна тоді, коли необхідно внести до Реєстру дані про закордонні акти цивільного стану або рішення іноземних судів або оцінити їх доказову цінність і те, як вони впливають на статус

людини. Крім того, прокуратура дає співробітникам органів запису актів цивільного стану вказівки додати до записів у реєстрі якісь примітки. Важлива роль, яку відіграє прокуратура в цих країнах, виправдана тим, що реєстри актів громадянського стану є державними реєстрами, а витяги з них – автентичними документами (тобто документами, що мають дуже високу доказову цінність), які фіксують та реєструють події чи рішення, що стосуються особистого та/або сімейного статусу людини: народження, шлюб, громадянський шлюб, розлучення, смерть, встановлення батьківства або материнства, усиновлення, удочеріння, визнання тощо. Підтримання реєстрів у точному та актуальному стані та забезпечення достовірності даних, що містяться в них, необхідне для захисту і публічних інтересів держави, та інтересів осіб, яких вони стосуються. Кожна людина має бути в змозі підтвердити свій особистий та сімейний статус. Держава повинна мати максимально точні реєстри актів цивільного стану, а також у міру можливості не допускати помилкових тверджень або фальсифікації даних, що містяться в реєстрах.

75. У деяких державах-членах Ради Європи, наприклад, у Республіці Молдова, прокурори мають право вимагати документи, матеріали, дані та іншу інформацію в юридичних осіб та їх співробітників незалежно від форми власності. У цих країнах прокуратура також має право викликати посадових осіб та приватних суб'єктів та вимагати пояснень чи інформації в усному чи письмовому вигляді. Крім того, прокурори можуть без виданого судом ордера заходити до офісних приміщень державних установ та підприємств, а також інших юридичних осіб.
76. У Російській Федерації прокурор може вимагати, щоб адміністративний орган змінив або скасував прийнятий цим органом правовий акт, якщо прокурор вважає його таким, що не відповідає закону. Якщо цей орган відмовляється виконати вимогу прокурора у встановлений законом строк, то прокурор має право звернутися до суду з позовом про визнання цього акта недійсним. Крім того, прокурор може надсилати відповідним державним органам пропозиції щодо прийняття нового нормативно-правового акта.

Пункт 23

77. Цей пункт адаптує до особливого контексту наглядових повноважень прокуратури ключові принципи, необхідні для ефективного відправлення правосуддя в демократичній державі, зокрема, принципи незалежності, прозорості та верховенства права. Передбачається, що дії, вжиті прокурором при здійсненні своїх наглядових повноважень, які не переслідують мету, що відповідає певному законом суспільному інтересу, мають вважатися незаконними. Крім того, під час здійснення цих повноважень не допускається неналежне втручання у діяльність прокурора як з боку прокурорських працівників, так і ззовні.

Пункт 24

78. Цей пункт стосується лише здійснення прокуратурою наглядових повноважень щодо приватних осіб через важливість, яка надається у демократичній державі захисту приватної власності. Відповідно, коли йдеться про приватних осіб, простої підозри у порушенні закону недостатньо. Перш ніж прокурор зможе почати діяти, у нього мають бути для цього розумні та об'єктивні підстави. Державне майно має інший статус та неминуче передбачає інші стандарти контролю.
79. Наприклад, у Нідерландах прокуратура має чіткі наглядові повноваження щодо установ, виходячи з припущення, що вони легко можуть стати об'єктом зловживань, оскільки при їх створенні діють менш суворі вимоги, ніж при створенні компанії. У тих випадках, коли є розумні та об'єктивні підстави вважати, що приватна особа порушує свої правові зобов'язання, прокурор має право вимагати інформацію та провести перевірку звітності. Якщо установа не захоче співпрацювати і відмовиться надати затребувані відомості або забезпечити перевіряючим доступ до документів, прокурор має (передбачену законом) можливість попросити суд видати ордер. Потім у судовому засіданні установа може вносити подання та оскаржувати пропозиції прокурора.

Пункт 25

80. Цей пункт знову підтверджує ключові принципи верховенства права, згідно з якими діяльність державних органів та структур (як і будь-яких інших органів чи осіб), у цьому випадку діяльність прокуратури, має підлягати судовому контролю. Щоб уникнути судового розгляду, коли він можливий, пункт передбачає, щоб ті, кого торкаються діяльності прокуратури, мали можливість спочатку внести уявлення про те, чому вони не виконали її вимог.

Співробітництво на внутрішньодержавному та міжнародному рівнях

Пункт 26

81. У пункті 26 визнається важливість того, щоб у сучасних демократичних державах, крім прокуратури, були й інші органи з аналогічними чи схожими функціями. Тут маються на увазі, наприклад, інститут уповноважених з прав людини, що набирає популярності, покликаних забезпечувати загальний захист або захист прав людини, медичні та соціальні служби, служби захисту прав споживача та органи з охорони навколишнього середовища. Аналогічним чином визнається роль громадянського суспільства на захисті індивідуальних і колективних прав.
82. Отже, даний пункт спонукає прокуратуру встановлювати та у відповідних випадках розвивати співпрацю або контакти з цими важливими органами,

щоб краще виконувати свою місію, сформульовану в пункті 2 (представляти спільні чи суспільні інтереси, захищати права людини та основні свободи та підтримувати верховенство права). Так, наприклад, у Російській Федерації до складу Науково-консультативної ради при Генеральній прокуратурі входять представники неурядових організацій та академічних кіл для обміну думками та координації діяльності із захисту прав людини.

Пункт 27

83. Рекомендація Rec(2000)19 передбачає докладні заходи щодо розвитку міжнародного співробітництва між органами прокуратури в державах-учасниках та надання взаємної допомоги (пункти 37–39), які у відповідних випадках можна з користю поширити на їхню діяльність поза системою кримінального правосуддя. Заходи щодо розширення прямих контактів між прокурорами різних країн зі схожими обов'язками, згадані в Рекомендації Rec(2000)19, включають поширення документів, складання списків контактних пунктів і призначення співробітників, відповідальних за зв'язок і взаємодію, встановлення регулярних особистих контактів, проведення навчальних і ознайомлювальних заходів, навчання іноземних мов, розширення обміну інформацією інтернет-каналами, організацію робочих семінарів з питань взаємодопомоги. Заходи взаємодопомоги включають полегшення передачі запитів і сприяння спеціалізації деяких прокурорів у галузі міжнародного співробітництва. Вираз «поза рамками відповідних міжнародних договорів» включає домовленості та заходи на основі принципу взаємності.