

Луцик В. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального процесу
та криміналістики Львівського національного
університету імені Івана Франка

СТАНДАРТИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ США

У статті проаналізовано стандарти діяльності прокурора у кримінальному процесі США. Виокремлено види стандартів, їх нормативне регулювання, особливості використання. Зроблено висновок, що Стандарти прокурорської діяльності у кримінальному провадженні США становлять собою уніфіковану систему норм-регуляторів, за допомогою яких сторона обвинувачення може ефективно і раціонально виконувати свої обов'язки, а сторона захисту – контролювати правомірність діяльності прокурора та обґрунтовано оскаржувати дії і рішення прокурора, якщо останні не відповідають стандартам.

Ключові слова: *прокурор, стандарти діяльності прокурора, керівні принципи, модельні стандарти.*

В статье проанализированы стандарты деятельности прокурора в уголовном процессе США. Выделены виды стандартов, их нормативное регулирование, особенности использования. Сделан вывод, что стандарты прокурорской деятельности в уголовном производстве США представляют собой унифицированную систему норм-регуляторов, с помощью которых сторона обвинения может эффективно и рационально выполнять свои обязанности, а сторона защиты – контролировать правомерность деятельности прокурора и обоснованно оспаривать действия и решения прокурора, если последние не соответствуют стандартам.

Ключевые слова: *прокурор, стандарты деятельности прокурора, руководящие принципы, модельные стандарты.*

Реформування органів прокуратури, вдосконалення діяльності прокурора у кримінальному провадженні, запровадження європейських стандартів прокурорської служби потребує врахування зарубіжного досвіду реалізації прокурором своїх повноважень. Внесення змін у Конституцію України запроваджує нові акценти в діяльності прокурора у кримінальному провадженні та вимагає нових підходів до регулювання діяльності прокурора у цій сфері. Вивчення досвіду американського правозастосування дозволить запровадити нову концепцію стандартів діяльності прокурора у кримінальному провадженні України.

Дослідженню повноважень прокурора в ході досудового розслідування присвятили свої праці такі науковці, як І. В. Гловюк, В. С. Зеленецький, П. М. Каркач, В. Ф. Крюков, О. М. Ларін,

Л. М. Лобойко, В. Т. Нор, М. А. Погорецький, О. М. Толочко, В. М. Юрчишин та ін. Однак, стандарти діяльності прокурора у кримінальному провадженні фактично не досліджені у сучасній українській кримінальній процесуальній науці, що викликає потребу у даному дослідженні.

Метою статті є аналіз існуючих стандартів діяльності прокурора у кримінальному провадженні США та можливості запровадження таких стандартів у кримінальний процес України.

Відповідно до пункту 17 Керівних принципів ООН щодо ролі обвинувачів, у країнах, де обвинувачі наділяються повноваженнями щодо виконання дискреційних функцій, закон, опубліковані норми або інструкції забезпечують керівні принципи для підвищення справедливості та послідовності при підході до прийняття рішень у процесі обвинувачення, включаючи початок або відмову від обвинувачення [1, 2].

З метою впорядкування дискреції прокурорів у кримінальному процесі США було прийнято низку «Правил» (rules) та «Стандартів» (standards). У науковій літературі США останні 40 років триває дискусія щодо доцільності прийняття та оприлюднення цих документів. Так, аргументами на користь структурування дискреції прокурора через нормотворчість є:

– правила допомагають у підготовці нових помічників прокурорів і у внутрішньому перегляді всіх прокурорських рішень, що сприяє послідовному та ефективному здійсненню службової політики;

– правила надають більшої ваги адміністративним або судовим правам на оскарження, тому що при відсутності таких правил потерпілим та обвинуваченим важко встановити і довести, що до них було різне ставлення;

– у деяких випадках для обвинувачених або потерпілих може бути також доречним оскаржити саму обвинувальну політику (на противагу невдалим спробам слідувати політиці) як таку, що не відповідає меті законодавства чи конституційним вимогам;

– правила дозволяють законодавцю точно знати, скільки з норм матеріального кримінального права активно застосовуються, щодо яких типів порушників, і для яких цілей, і ця інформація дозволить впровадити більш розумні та реалістичні законодавчі заходи;

– правила служать, щоб запевнити громадськість, обвинувачених або потерпілих, що прокурор не вище закону;

– у тих рідкісних випадках, в яких непереслідування означає фактично декриміналізацію (наприклад, у випадках позашлюбних стосунків і гомосексуалізму), потенційні правопорушники мають право знати, що їх поведінка не буде кримінально караною, тому вони не повинні боятися шантажу або переслідування [3, с. 297].

Можна виокремити чотири групи керівних принципів, які регулюють діяльність прокурора в кримінальному процесі США:

– внутрішні стандарти, прийняті органами прокуратури;

– модельні стандарти (model standards);

– законодавчі керівні принципи (legislative guidelines);

– етичні норми.

Внутрішні стандарти. Внутрішні стандарти приймаються як на федеральному рівні, так і на рівні штатів. Найбільш відомими внутрішніми стандартами федерального рівня є принципи федерального обвинувачення Міністерства юстиції, які викладені в розділі 9 посібника США для прокурорів (USAM) [4]. Посібник США для прокурорів, розроблений Міністерством юстиції, охоплює загальну стратегію діяльності прокурорів і їх помічників та особливості проведення окремих слідчих дій.

Принципи федерального судового переслідування «мають сприяти мотивованому здійсненню завдань органами прокуратури і внесенню свого вкладу

в справедливе, неупереджене федеральне кримінальне законодавство» (Розділ 9–27.001 USAM). Стратегія покликана надати вказівки і забезпечити, щоб громадськість та окремі обвинувачені повною мірою усвідомлювали, що прокурори будуть приймати свої рішення раціонально й об'єктивно по суті кожної справи. Метою керівних принципів є надання прокурору вказівок, як краще здійснювати свої повноваження при виконанні ними обов'язків (Розділ 9–27.120 USAM). Керівні принципи спрямовані на забезпечення узгодженості в застосуванні федерального кримінального законодавства, однак вони не призначені для створення жорсткої однотипності серед федеральних прокурорів у всіх штатах (Розділ 9–27.140 USAM).

Можливість того, що підозрюваний скоїв злочин є незамінною умовою для ініціювання федерального переслідування. Федеральний прокурор повинен продовжувати кримінальне переслідування тільки до того моменту, поки буде достатньо доказів, щоб висунути обвинувачення. Крім того, федеральним прокурорам слід враховувати кілька факторів при прийнятті рішення про початок кримінального переслідування:

– чи є істотний федеральний інтерес розпочинати переслідування;

– чи не ефективнішим буде передати справу до іншої юрисдикції;

– чи є альтернативні способи вирішення кримінального конфлікту.

Фактори, які слід враховувати при визначенні того, чи потрібно відмовитися від федерального обвинувачення, оскільки ніякого істотного федерального інтересу не буде досягнуто шляхом кримінального переслідування, включають у себе: пріоритети федеральних правоохоронних органів; характер і серйозність злочину; превентивний ефект переслідування обвинуваченого; попередні судимості особи; ступінь її вини і готовність співпрацювати в ході розслідування, ймовірне покарання. Перелік цих факторів не є вичерпним.

Коли визначено, що інша юрисдикція може ефективно здійснювати кримінальне переслідування обвинуваченого, прокурор повинен взяти до уваги, чи наявний у неї реальний інтерес у переслідуванні, здатність і готовність переслідувати, а також ймовірне покарання обвинуваченому, якщо він буде засудженим.

Прокурор вправі відмовитися порушити кримінальну справу, якщо наявні адекватні некримінальні альтернативи переслідуванню. При визначенні доречності таких альтернатив, прокурор повинен розглянути питання про важкість санкцій, які можуть бути накладені, ймовірність того, чи буде призначене покарання, і «ефект такого вирішення справи на інтереси федеральних правоохоронних органів» (Розділ 9–27.250 USAM).

Прокурор повинен прийняти рішення щодо обвинуваченого, не беручи до уваги раси, релігії, статі, національного походження людини, або приналежність до політичного об'єднання, діяльності чи переконань, за винятком випадків, коли ці характеристики мають відношення до злочину, вчиненого обвинуваченим. Прокурори не можуть розглядати свої особисті почуття з приводу обвинуваченого, жертви, або можливі наслідки переслідування в особистому чи професійному житті прокурора. Важливим принципом є те, що у випадку, якщо федеральні прокурори приймають рішення не розпочинати кримінальне переслідування, то вони повинні зазначити свої причини.

Законодавчого обов'язку приймати внутрішні стандарти органам прокуратури на рівні штатів немає, в зв'язку з цим лише невелика кількість місцевих прокуратур розробляє та приймає такі письмові документи. Існує тільки один штат, в якому прокурори зобов'язані приймати свої власні внутрішні стандарти. У штаті Міннесота, кожен прокурор округу зобов'язаний приймати письмові керівні принципи, що регулюють стратегію і керівні принципи діяльності прокурора щодо криміналь-

ного переслідування та укладення угод [5, с. 82]. Керівні принципи повинні в процесі укладення угод визначати, які критерії враховуються для їх укладення, як ступінь вини впливає на висунення обвинувачення та подальше засудження підозрюваного.

Модельні стандарти. Модельні стандарти в США приймаються двома асоціаціями правників – Американською асоціацією адвокатів (далі – ABA) та Національною асоціацією окружних прокурорів (далі – NDAA). Американська асоціація адвокатів заснована в 1878 році, є добровільним об'єднанням юристів, які здійснюють представництво в суді. Національна асоціація окружних прокурорів заснована в 1950 році та є однією з найстаріших і найбільших асоціацій прокурорів у світі. Стандарти, які приймаються цими організаціями та їх регіональними відділеннями, пов'язані із здійсненням місцевими прокурорами процесуального керівництва та національних стандартів підтримання державного обвинувачення.

Спочатку розглянемо стандарти, які розроблені ABA. Відповідно до них, на прокурора покладається відповідальність на початковому і завершальному етапі розслідування щодо того чи варто розпочинати кримінальне переслідування, однак перед прийняттям рішення про відмову у порушені кримінальної справи або перед тим, як запропонувати обвинуваченому укладення угоди про визнання вини, прокурор повинен проконсультуватися з потерпілими [6]. Стандарти обвинувачення АБА рекомендують, що, зокрема, якщо обвинувачений вчинив злочин вперше і є неповнолітнім, прокурор повинен розглянути усі альтернативні способи вирішення кримінального конфлікту, навіть якщо наявні всі підстави для притягнення особи до кримінальної відповідальності.

Навіть якщо прокурор вирішить розпочати кримінальне переслідування, він «не зобов'язаний пред'являти обвинувачення за всі злочини, які підкріплені доказами» [6]. Хоча доказів і буде достатньо для підтримання обвинувачення, прокурор може прийняти рішення не порушувати справу відповідно до суспільних інтересів. Фактори, які прокурору варто враховувати під час реалізації даного дискреційного повноваження, охоплюють розумні сумніви прокурора про те, що обвинувачений є фактично винним, ступінь шкоди, заподіяної злочином, то диспропорція можливого покарання щодо конкретного злочину або особи, яка його вчинила, можливі неправильні мотиви потерпілого, небажання потерпілого давати показання, співпраця обвинуваченого для затримання або засудження інших осіб.

Рішення прокурора про притягнення до відповідальності обвинуваченого не повинне базуватися на прагненні збільшити строк його покарання. Крім того, приймаючи рішення про початок кримінального переслідування, прокурор не повинен дискримінувати «проти або на користь будь-якої особи на підставі раси, релігії, статі, сексуальної орієнтації або етнічної приналежності» [6].

У лютому 2008 року Американська асоціація адвокатів затвердила стандарти прокурорського розслідування [7], які є спробою скласти повний набір кращих типових практик для прокурорів, котрі проводять розслідування.

Наведемо для прикладу модельний стандарт, який застосовується прокурором в ході проведення консенсуального прослуховування телефонних розмов. Стандарт дає визначення «консенсуального прослуховування телефонних розмов», як електронного, цифрового, аудіо- чи відеоперехоплення та запису комунікацій, згоду на яке дав один або декілька учасників. Приймаючи рішення про використання «консенсуального прослуховування телефонних розмов», прокурор повинен зважити можливі вигоди, включаючи досягнення мети процесуальної дії, можливість засудження особи та достовірність доказів, які будуть отримані. Крім того, прокурор має оцінити потенційні ризики, включаючи:

– проблеми допустимості та достовірності отриманих доказів;

– небезпеку виявлення, в тому числі можливість заподіяння фізичної шкоди учасникам слідчої дії та ризик викриття факту проведення розслідування;

– вибіркове записування розмови співпрацюючою особою;

– небезпеку отримання несправжніх, таких що вводять в оману або самовикриваючих показань учасника розмови, який підозрює, що його можуть прослуховувати;

– ризик, що особа яка погодилась на прослуховування, ввійде в змову з підозрюваним з метою створення несправжніх або таких, що вводять в оману, показань.

Для збільшення переваг і зменшення ризиків прокурор повинен:

– отримати письмову чи електронну згоду на прослуховування від дієздатного суб'єкта;

– перевірити готовність працівників оперативних підрозділів і активувати записуюче обладнання перед зустріччю учасників прослухування з підозрюваним;

– мінімізувати контакт співпрацюючої особи з записуючим обладнанням, але якщо виникає необхідність користуватися цим обладнанням, прокурор має індивідуально роз'яснити особі, як працювати з цим обладнанням, й надати чіткі інструкції про поведінку в ході всієї слідчої дії.

Прокурор з використанням допомоги працівників оперативних підрозділів повинен регулярно прослуховувати всі чи окремі матеріали прослуховування впродовж усього строку слідчої дії.

Прокурор має вживати заходів, які забезпечуватимуть дотримання працівниками оперативних підрозділів порядку отримання, зберігання і доступу до електронного обладнання і записів комунікацій та забезпечувати збереження будь-яких здійснених записів незалежно від того, були вони отримані від приватних осіб за їх згодою чи від працівників оперативних підрозділів [7, с. 73].

Національна асоціація окружних прокурорів у своїх національних стандартах обвинувачення вказує, що мотивом рішення прокуратури про порушення кримінального переслідування не повинно бути переконання певних прокурорів чи управлінь прокуратури в отриманні політичних переваг або недоліків у подальшій професійній діяльності [8]. Що стосується рішення про обвинувачення, то стандарти NDAA подібні до стандартів кримінального переслідування ABA.

Прокурор «повинен пред'явити обвинувачення, яке, на його думку, адекватно охоплює злочинну діяльність обвинуваченого і яке обґрунтовано підтверджується допустимими доказами в суді. Це вимагає, щоб прокурори додавали до справи тільки ті докази, які, на їхню думку, «відповідають інтересам правосуддя», і надали список факторів, що можуть враховуватися при прийнятті цього рішення. Такими факторами є: характер злочину; можливість засудження особи; характеристика особи злочинця; наявність суспільного інтересу у засудженні підозрюваного; бажання підозрюваного співпрацювати з правоохоронними органами; характеристика особи потерпілого, включаючи його вік, особливо уразливі сторони; витрати держави на кримінальне переслідування у зв'язку з тяжкістю злочинів; суспільний резонанс; інші обтяжуючі та пом'якшуючі обставини.

На рівні штатів, наприклад, асоціація прокурорів Каліфорнійського округу має встановлені стандарти, яких прокурори повинні дотримуватися при прийнятті рішень. Залежно від того, які вимоги будуть дотримані, справа вважається «юридично достатньою» (legally sufficient) або «достатньою для судового розгляду» (trial sufficient). Справа вважається «юридично достатньою», якщо виконано наступні три умови: (а) прокурор переконаний, що дані достатньою мірою підтверджують, що обвинувачений винний у вчиненні злочину, для пред'явлення йому обвинувачення; (б) існує юридично достатня підстава, яка підтверджує

наявність складу злочину; (в) існує юридично достатня підстава, достатньо доказів для твердження, що обвинувачений дійсно вчинив злочин [9]. Справа вважається «достатньою для судового розгляду», якщо на додаток до вказаних трьох умов, існує розумна ймовірність засудження особи. Обвинувачення може пред'являтися прокурором тільки тоді, коли дотримано всі чотири вимоги. Крім того, справа повинна бути класифікована, як «достойна для розгляду в суді». Це означає, що прокурор може відмовитися від судового переслідування, навіть якщо є достатньо доказів для того, щоб особа була засуджена, коли б справа була передана до суду [5, с. 85–86].

Законодавчі керівні принципи. Відповідно до пункту 3.8(а) Правил професійної поведінки штату Вашингтон прокурор зобов'язаний не розпочинати кримінальне переслідування в судовому порядку, якщо відсутня достатня підстава того, що певна особа вчинила злочин [10]. Так, наприклад, якщо прокурор знає, що поліція провела незаконний обшук, він не повинен передавати справу в суд, навіть якщо іншими доказами підтверджується вчинення злочину.

Відповідно до пункту 9.94А.411 Зводу законів штату Вашингтон прокурор може відмовитися від судового переслідування, хоча технічно доказів є достатньо для судового переслідування, якщо наявна ситуація, що кримінальне переслідування не буде відповідати суспільному інтересу або призведе до зниження поваги до закону [11].

Етичні правила. Типові правила професійної поведінки були прийняті ABA в 1983 році. Ці правила забороняють прокурорам порушувати кримінальні справи за фактом, якщо прокурор знає, що даний факт не підкріплений правдоподібними доказами. Крім того, від прокурорів вимагається розкривати всі докази, які спростовують вину підсудного або пом'якшують покарання, і забезпечити передачу стороні захисту інформації, яка пом'якшує обвинувачення [12].

Стандарти професійної відповідальності та виклад основних обов'язків і прав прокурорів були вперше оприлюднені Міжнародною асоціацією Прокурорів (IAP) у 1999 році. Міжнародні стандарти вимагають, щоб прокурори, в межах кримінального судочинства, діяли «тільки тоді, коли справа добре обґрунтована на доказах, які вважаються достовірними і допустимими, і не буде продовжуватись з обвинувачення у разі відсутності таких доказів» [13]. Прокурорам також рекомендується використовувати альтернативи кримінальному переслідуванню.

Стандарти діяльності прокурора у кримінальному провадженні США детально регулюють на різних рівнях усю кримінально-процесуальну діяльність прокурора. Завданням прокурора після отримання кримінальної справи з поліції є вирішення двох питань. По-перше, чи є достатні підстави вважати, що підозрюваний скоїв злочин, та чи наявні докази є достатніми для того, щоб підтримувати обвинувачення. Достатність доказів фактично оцінюється на підставі матеріалів кримінальної справи, що є особливо складним для прокурора, який в більшості випадків не маючи можливості особисто допитати свідків, безпосередньо дослідити докази, покладається на рішення поліції. По-друге, прокурор повинен встановити чи буде суспільний інтерес у судовому переслідуванні підозрюваного.

Навіть коли доказова база є досить сильною, прокурор може прийняти рішення не притягати підозрюваного до відповідальності. Прийняття такого рішення залежить від можливої судової перспективи кримінального провадження, а також можливості застосування альтернативних способів вирішення спорів.

Стандарти прокурорської діяльності у кримінальному провадженні США становлять собою уніфіковану систему норм-регуляторів, за допомогою яких сторона обвинувачення може ефективно та раціонально виконувати свої обов'яз-

ки, а сторона захисту – контролювати правомірність діяльності прокурора та обґрунтовано оскаржувати дії і рішення прокурора, якщо останні не відповідають стандартам.

Запровадження в Україні стандартів діяльності прокурора у кримінальному провадженні в сучасних умовах є нагальною потребою, яка викликана очікуваннями громадянського суспільства на функціонування нової ефективної незалежної прокуратури. Наявність стандартів як важелів контролю та впливу на прокурора з боку сторони захисту та потерпілого призведе як до підвищення рівня роботи прокурорів, так і зростання довіри населення до прокуратури, що є надзвичайно актуальним сьогодні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Керівні принципи ООН щодо ролі обвинувачів, прийняті восьмим Конгресом Організації Об'єднаних Націй з профілактики злочинності і поводження з правопорушниками. – Гавана, Куба, 27 серпня-7 вересня 1990 року // Статус органів публічного обвинувачення: міжнародні стандарти, зарубіжне законодавство і пропозиції щодо реформування в Україні / за заг. ред. О. А. Банчука. – К.: Атіка, 2012. – 624 с.

2. Guidelines on the Role of Prosecutors, adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990 [Electronic resource] // Офіц. сайт ООН. – Access mode: https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/guidelines-on-the-role-of-prosecutors.

3. *Frase R. S.* The decision to file federal criminal charges: a quantitative study of prosecutorial discretion / R. S. Frase. – University Chicago Law Review, 1980. – № 47. – P. 246–330.

4. U. S. Attorneys' Manual [Electronic resource] // Офіц. сайт Міністерства юстиції США. – Access mode: https://www.justice.gov/usam/united-states-attorneys-manual.

5. *Gilliéron G*. Public Prosecutors in the United States and Europe / G. Gilliéron. – Zurich, Springer International Publishing, 2014. – 362 p.

6. Criminal justice standards for the prosecution function, adopted by American Bar Association. – [Fourth Edition]. – 2015. – [Electronic resource]. – Access mode: http://www.americanbar.org/groups/criminal_justice/standards/ProsecutionFunctionFourthEdition-TableofContents.html.

7. Prosecutorial Investigations. ABA Standards for Criminal Justice. – [Third Edition]. – Washington: American Bar Association, 2014. – 207 p.

8. National Prosecution Standards / [Electronic resource]. – Access mode: http://www.ndaa.org/pdf/NDAA%20NPS%203rd%20Ed.%20w%20Revised%20Commentary.pdf.

9. Crime Charging adopted by the California District Attorneys Association / [Electronic resource]. – Access mode: http://sfbos.org/section-14-das-standard-charging-cases.

10. Rules of Professional Conduct / [Electronic resource]. – Access mode: www.courts.wa.gov/Court Rules.

11. Prosecutor Charging Standards in Washington State / [Electronic resource]. – Access mode: http://nwcrimeblog.com/prosecutor-charging-standards-washington-state.

12. ABA Model Rules of Professional Conduct / [Electronic resource]. – Access mode: http://www.americanbar.org/groups/professional_responsibility/publications/model_rules_of_professional_conduct/model_rules_of_professional_conduct_table_of_contents.html.

13. Стандарты профессиональной ответственности, основные обязанности и права прокуроров, принятые международной ассоциацией прокуроров 23 апреля 1999 года / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.iap-association.org/getattachment/48f8919a-c5c9–471f-9290-e7307a86f75c/Standards_Russian-1.aspx.

Lutsyk V. The standards of prosecutor's activity in criminal process of the USA.

The standards of the prosecutor's activity in the criminal process of the USA regulate criminal procedure prosecutor's activity at all level in detail. The task of the prosecutor after the receiving a criminal case from the police is solving two issues. Firstly, if there are reasonable grounds to consider that the suspect has committed a crime and whether the evidence is sufficient to accuse somebody.

Secondly, the prosecutor must establish whether there is a public interest in the prosecuting of the suspect.

The standards of the prosecutor's activity in criminal process of the USA are analysed in the article. The types of standards, their normative regulation and peculiarities of application are severed. Its concluded that the standards of the prosecutor's activity in criminal process of the USA constitutes unified system of regulatory norms, using which the accusatory party fulfill its duties effective and rationally, and the defendant party can control the legality of the prosecutor activity and reasonably appeal against the actions and decisions of the prosecutor if the latter did not meet the standards.

The introduction of standards of the prosecutor's activity in criminal process of Ukraine is an urgent need in present conditions, which is caused by expectations of civil society concerning effective functioning of a new independent prosecutor's office. The existence of standards as instruments of control and influence on the prosecutor from the defense and the victim will lead to the increase of prosecutor's work level, as well as to the increase of public confidence in the prosecutor's office, which is extremely actual today.

Keywords: *prosecutor, standards of prosecutor's activity, guidelines, model standards.*

Стаття надійшла до редакції журналу 10.09.2016 р.