

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 343.163

Ліпінська І.В.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ: УКРАЇНА ТА МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Стаття присвячена питанню функціонування органів прокуратури в Україні та зарубіжних країнах, здійснено огляд законодавчої бази діяльності прокуратури України, проаналізовано основні її функції. На підставі порівняльного дослідження зарубіжних прокуратур наведені дані про їх місце в системі влади, тип моделі та основні функції, що дає уявлення про роль і напрями розвитку інституту прокуратури в провідних країнах сучасного світу. Надано рекомендації щодо вдосконалення прокуратури України.

Ключові слова: прокуратура, функції прокуратури, міжнародний досвід, правоохоронна система, система органів прокуратури, Генеральний прокурор, повноваження прокурора.

Постановка проблеми. Сьогодні система правоохоронних органів, серед яких і прокуратура, зазнає докорінних змін. Україна, виконуючи взяті на себе зобов'язання перед європейською спільнотою, повинна довести свою спроможність створити дієву та злагоджену систему органів прокуратури. Проте за умови економічної й політичної нестабільності, браку досвіду в побудові правової та демократичної держави, ця мета стає складно досяжною. Найкращим прикладом тут може стати досвід зарубіжних країн, зокрема країн Європейського Союзу, щодо вдосконалення національної системи органів прокуратури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню особливостей функціонування органів прокуратури в Україні приділяли увагу в працях такі вчені, як Л.М. Грицаєнко, Ю.С. Шемшученко, О.В. Тюріна, В.Т. Маляренко, П.Ф. Пилипчук, В.В. Долежан, М.В. Косюта, М.К. Якимчук, М.І. Мичко та ін. Вивченням діяльності органів прокуратури в зарубіжних країнах займалися такі вчені, як І.В. Назаров, Ф.М. Решетников, А.М. Мудров, Н.С. Наулік.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз чинного законодавства, що регулює діяльність органів прокуратури України, характеристика особливостей функціонування. Завданням також є огляд зарубіжного досвіду функціонування про-

куратури й виявлення найбільш оптимальної її моделі.

Виклад основного матеріалу дослідження. В умовах євроінтеграційних змін, трансформації суспільства та розбудови нової системи органів публічної влади питання про необхідність ефективних законодавчих змін у напрямі регулювання діяльності прокуратури набувають вагомого значення. Саме на прокуратуру України покладені функції, спрямовані на захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Проте в умовах глобалізаційних змін і встановлення євроінтеграційного вектору розвитку Україною вкрай важливим стає вивчення досвіду зарубіжних країн у сфері діяльності прокуратури.

Сьогодні в Україні триває процес реформування прокуратури, метою якого є побудова оптимальної моделі з урахуванням вимог і рекомендацій європейських інституцій, а також їх співвідношення з національними правовими традиціями функціонування вказаного органу. Питання реформування органів прокуратури стало надзвичайно актуальним після вступу України до Ради Європи (РЄ) і взяття на себе низки зобов'язань, відповідно до Висновку № 190 (1995), серед яких – щодо зміни ролі та функцій прокуратури України на шляху перетворення цього інституту в орган, що відповідатиме принципам Ради Європи.

Стосовно сучасного стану прокуратури в Україні, то у 2016 році розділ VII під назвою «Прокуратура» виключено з Основного Закону, натомість законодавець додав у Конституцію ст. 131-1, яка передбачає перелік функцій, що покладаються на прокуратуру. Ця стаття знаходиться в розділі «Правосуддя», що певною мірою викликає дисонанс. Прибічники зарахування органів прокуратури України до судової влади основним аргументом називають те, що «за напрямками своєї діяльності й виконуваними функціями прокуратура найближча до судової влади» [1, с. 185].

Деякі науковці взагалі розглядають прокуратуру як інститут виконавчої або законодавчої влади чи як самостійну, контрольно-наглядову гілку влади. Певного поширення набула й думка, що прокуратура, з одного боку, не є самостійною гілкою державної влади, а з іншого – не належить до складу ні законодавчої, ні виконавчої, ні судової влади [2, с. 189].

Уважаємо, що ці позиції не є логічно обґрунтованими, адже прокуратура жодною мірою не належить до судової, виконавчої, а тим більше законодавчої гілок влади, до того ж природа функцій і завдань прокуратури зовсім інша.

Деякі неточності спостерігаються й у переліку функцій прокуратури. Так, чинний Закон України «Про прокуратуру» в ст. 2 містить перелік чотирьох функцій прокуратури, які відрізняються від конституційних. Ця ситуація породжує наукові дискусії щодо дійсного змісту повноважень прокуратури. Варто зауважити, що, попри наявність спеціалізованого закону, Конституція України має першочергове значення в з'ясуванні дійсних функцій, що покладені на прокуратуру. Аналізуючи законодавство, можна зробити висновок, що законодавець підтримує тенденцію звуження функцій прокуратури. Такий вибір, скоріш за все, викликаний прагненням створити в Україні європейську модель прокуратури.

Наприклад, законодавець виключив із Конституції функцію представництва прав і свобод громадян. А.В. Лапкін із цього приводу зазначає, що це можна розцінювати як обмеження наявного рівня правових гарантій прав і свобод особи в нашій державі. Так само позбавлення прокуратури функції нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах виключає зі сфери її компетенції логічне завершення кримінального переслідування у виді виконання кримінальних покарань [3, с. 110].

Про поступове звуження функцій прокуратури також свідчить п. 9 Перехідних положень Конституції, який покладає на прокуратуру функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян, – до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій.

Як бачимо, частина функцій, що нині покладена на прокуратуру, має тенденцію до скорочення. З одного боку, таке обмеження є правильним і доцільним, адже основним завданням працівників прокуратури має стати безпосередньо підтримання обвинувачення в суді та процесуальне керівництво. З іншого ж боку, досвідчені правознавці говорять, що це може негативно вплинути на оперативність і якість виконання обов'язків прокурорами. Наприклад, як зазначає М.В. Якимчук, надання прокурору права досудового вирішення питань, пов'язаних із усуненням порушень законності, дало б змогу забезпечити належну оперативність реагування, а також можливість судам не розглядати справи, які можна вирішити в позасудовому порядку [4, с. 38]. Прокуратура повинна мати такий обсяг компетенції, який стане достатнім для оперативного забезпечення законності і правопорядку в державі. Ця діяльність має бути підпорядкована чіткому процесуальному порядку.

Якщо ж звернутись до зарубіжного досвіду, то можна помітити, що в процесі утворення сучасних правових систем у зарубіжних країнах склалися різні моделі прокуратури. Характерні риси цих моделей різняться статусом прокуратури в системі органів державної влади і змістом її функцій і повноважень.

У доктрині права виділяють чотири групи правового статусу прокуратури в зарубіжних країнах. Перша група – країни, де прокуратура входить до складу Міністерства юстиції, хоча при цьому може належати до органів правосуддя й діяти при судах, а прокурори можуть належати до суддівського корпусу («магістратури»). До цієї групи країн належать, зокрема, США, Франція, Бельгія, Нідерланди, Данія, Румунія, Ізраїль, Японія, Естонія, Сирія [5, с. 118].

Наприклад, у Франції прокуратура входить до складу Міністерства юстиції, а її діяльність урегу-

льована загальними законодавчими актами (ордонансами) й галузевим законодавством. Особливістю є те, що структура прокуратури відповідає структурі судової системи.

Усіх прокурорів призначає й усуває з посади президент республіки за рекомендацією міністра юстиції. Генеральному прокурору підпорядковуються всі посадові особи прокуратури, зважаючи на компетенцію апеляційного суду. У цивільному процесі прокурор бере активну участь у розгляді справ як самостійна, або третя, сторона. Щоправда, участь прокурора в цивільному судочинстві обмежується колом справ, безпосередньо визначених у законі [5, с. 118].

Відповідно до законодавства Франції, прокурор повинен бути негайно поінформований про всі вчинені злочини, а також про осіб, які були затримані з метою забезпечення справедливого розслідування, а також гарантування додержання прав і свобод людини та громадянина. Будь-яка жертва правопорушення може подати заяву в поліцію або жандармерію, яку потім передають у прокуратуру. Заява також може бути спрямована безпосередньо в прокуратуру. Прокурор здійснює нагляд за подальшим слідством, дає вказівки щодо напрямів розслідування вчиненого злочину та вирішує питання обвинувачення особи. Також він може прийняти рішення за наявності підстав щодо закриття кримінальної справи або припинення кримінального переслідування згідно з його повноваженнями.

Щодо Бельгії, то прокуратура Бельгії функціонує під егідою Міністерства юстиції. При Касаційному суді діють перший генеральний прокурор і кілька його помічників – генеральних адвокатів, які дають висновки з правових питань. В апеляційних судах, а також в апеляційних судах по трудових спорах виступають генеральні прокурори; у трибуналах першої інстанції й комерційних трибуналах – королівські прокурори або їхні заступники, які підтримують обвинувачення в кримінальних справах або дають висновки в деяких категоріях цивільних справ [6, с. 201].

Друга група представлена країнами, де прокуратура повністю входить до складу судової системи і знаходиться при судах або користується в межах судової влади адміністративною автономією. До таких країн зараховують Іспанію, Болгарію, Латвію.

Відповідно до спеціального закону, який визначає правове становище прокуратури в Латвії, прокуратура є органом судової влади, який самостійно здійснює нагляд за дотриманням

законності в межах установленної компетенції. До складу цієї системи входить Генеральна прокуратура, прокуратури судових округів, прокуратури районів і спеціальні прокуратури. Генерального прокурора за представленням Голови Верховного Суду затверджує Сейм (законодавча влада) строком на 7 років. Прокурорів призначає на посади Генеральний прокурор Латвії. Отже, у Латвії прокуратура діє в системі судової влади, сприяючи здійсненню правосуддя в кримінальних справах. Окрім того, прокуратура також наділена певними повноваженнями щодо нагляду за дотриманням законності [7, с. 252].

Третю групу становлять країни, де прокуратура являє собою самостійну систему й підзвітна парламенту або главі держави. Це передусім соціалістичні (В'єтнам, КНР, КНДР, Куба, Лаос) і постсоціалістичні держави. У цих країнах на прокуратуру поряд із класичними функціями зазвичай покладається загальний нагляд за законністю, об'єктами якого є державні органи, суспільні об'єднання, господарські організації, різного роду установи й фізичні особи. У Конституціях цих країн статус прокуратури закріплюється як одного з найважливіших державних органів [5, с. 119].

Так, для постсоціалістичних держав характерними є збереження функцій загального нагляду, кримінального переслідування тощо, однак чіткою є тенденція до суворого врегулювання законом переліку та меж повноважень прокурора. Крім того, прокуратура має повноваження щодо участі в судових процесах поза межами кримінального судочинства і право звернення до суду з позовом стосовно захисту прав, свобод і законних інтересів осіб.

Активна роль прокуратури в державах постсоціалістичного простору зумовлена насамперед її особливим статусом у системі державних органів, який передусім визначається її незалежністю.

До четвертої групи варто зарахувати країни, де власне прокуратури чи її прямого аналога взагалі немає, наприклад, у Великобританії. На відміну від Франції, в Англії відсутня самостійна система органів прокуратури в механізмі держави. Властиві для прокуратури завдання й функції виконують інші службові особи – Генеральний аторней і його представники, місцеві аторней. Генеральний аторней є керівником адвокатури в масштабі Англії й водночас виконує роль представника держави й уряду в цивільному процесі у справах, які мають суспільний характер щодо масштабності впливу на широкі верстви населення [5, с. 119].

Цікава система прокуратури діє й у Німеччині, вона є найбільш показовою в плані позитивних характеристик правового регулювання для України. Прокуратура ФРН не є частиною загальної державної влади, а розглядається як спеціальний орган кримінального судочинства. Вона виконує свої функції незалежно від суду: має окремий штат, відокремлена від нього організаційно.

Оскільки прокуратура в Німеччині в основному виконує завдання щодо пред'явлення обвинувачення в судах і здійснює обвинувачення під час судового розгляду, кожна прокуратура існує «при судах», відповідно до того, яка територія знаходиться під юрисдикцією останніх, визначається й належність прокуратури до території [8, с. 225].

Організаційно структура прокуратури в Німеччині, на відміну від України, відповідає структурі судової системи й закріплюється законодавством про судоустрій. З одного боку, це є позитивним чинником, адже досвід правового регулювання діяльності прокуратури в Німеччині здійснювався протягом тривалого часу, тобто перевірений досвідом і роками. Особливо примітним є те, що прокурори у ФРН не є носіями судової влади, хоча структурно входять до органів правосуддя.

На прокуратуру ФРН покладаються три основоположні функції:

- 1) розслідування злочинів і виступ як обвинувача в суді;
- 2) участь у судовому процесі як «неупередженої сторони»;
- 3) приведення судових вироків до виконання.

Також прокуратури земель діють окремо від Генеральної прокуратури, а остання має повноваження вилучати й передавати земельним прокурорам кримінальні справи. У політичному плані посада Генерального федерального прокурора в Німеччині не залежить від розстановки політичних сил. Проте не виключає того, що комітети бундестагу можуть запитати в Генерального федерального прокурора відомості про серйозні випадки шпигунства й терористичних нападів [8, с. 225].

Керівники прокуратур у межах своєї установи в рамках своєї сфери повноважень мають право делегування та заміни щодо своїх прокурорів. Це означає, що вони можуть узяти на себе проведення розслідування або доручити іншому прокуророві, ніж тому, який, по суті, має повноваження згідно з розподілом справ. Так само генеральний прокурор має ці права в межах свого округу. Отже, він може будь-яке розслідування взяти до

себе або доручити це розслідування іншій прокуратурі, ніж тій, яка, по суті, уповноважена.

Основна сфера діяльності прокуратури знаходиться, звичайно, в площині кримінального переслідування та виконання рішень у кримінальних справах. За звичаєм прокуратуру називають органом розслідування та звинувачення. Однак, називаючи її «органом звинувачення», не враховують те, що прокуратури близько 65%–70% усіх розслідувань, які проводяться в них, призупиняють, і в результаті цього лише приблизно в 1/3 справ висувають звинувачення або подають клопотання в суд про постановлення судового наказу [9, с. 25].

Діяльність прокуратури у Федеративній Республіці Німеччина обумовлена принципом офіційності, який передусім відображено в Кримінальному процесуальному кодексі. Прокурор має за цим принципом приступати до справи, якщо наявні достатні фактичні відправні пункти щодо кримінально караного злочину (початкова підозра). Це завжди має місце, коли на основі конкретних фактів згідно з криміналістичним досвідом виявляється ймовірність того, що вчинено кримінально караний злочин.

Як бачимо, аналіз міжнародного досвіду встановлення та реалізації конституційних функцій прокуратури дає підстави говорити про залежність широти й переліку цих функцій від місця прокуратури в системі органів державної влади, а також від міри усталеності демократичних цінностей у державі та суспільстві.

У державах з усталеними демократичними традиціями місце й роль прокуратури варіюється. Водночас традиційною є функція підтримання державного обвинувачення в суді та значна правозахисна роль прокуратури, яка реалізується через правові можливості реагування на звернення громадян. Спільною для всіх моделей функцій прокуратури є насамперед відсутність особистої зацікавленості в розгляді справи, участь у судових процесах для захисту інтересів держави, а також визначення гарантій незалежності з боку держави для ефективного виконання прокурорами своїх функцій, хоча обсяг таких гарантій зазнає змін.

Висновки. Отже, прокуратура є своєрідним детектором рівня демократично-правових перетворень у державі. Законодавство України поки що зазнає трансформаційних змін, проте важливо, щоб ці зміни були реально ефективним засобом подолання злочинності в країні, сприяли підвищенню рівня довіри серед населення до прокура-

тури й давали прокурорам змогу ефективно здійснювати свої повноваження. Міжнародний досвід у цій справі вкрай важливий.

Отже, гуманізація суспільних відносин, активізація процесів євроінтеграції, удосконалення законодавства в напрямі посилення демократизації суспільства потребують прискорення перебудови структури та уточнення функцій системи прокурорського нагляду, визначення шляхів і

напрямів покращання їхньої (прокурорів) діяльності.

Сьогодні дієвим механізмом забезпечення незалежності прокурорів є реалізація в сучасній вітчизняній правовій системі міжнародних приписів, які практично апробовані в різних країнах світу. Тим самим прийняття міжнародного досвіду сприяє підвищенню ефективності роботи прокурорів.

Список літератури:

1. Москалюк Ю.Д., Литвинюк М.В. Прокуратура України як особливий державний інститут. Юридичний вісник. Серія «Повітряне і космічне право». 2017. № 1 (42). С. 183–188.
2. Скибенко О. Проблеми реформування функцій прокуратури України в механізмах судочинства та забезпечення законності. Підприємництво, господарство і право. 2016. № 6. С. 188–192.
3. Лапкін А.В. Проблеми трансформації функцій прокуратури на сучасному етапі у світлі європейських стандартів. Проблеми реформування прокуратури: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 15 квіт. 2016 р.). Харків, 2009. С. 108–111.
4. Якимук М. Актуальні питання трансформації функцій прокуратури та її ролі в системі органів державної влади України. Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25 лист. 2011 р.). Київ, 2012. С. 35–38.
5. Заїка О.В. Один з шляхів модернізації юстиції України: міжнародний досвід щодо правового статусу прокуратури. Перспективні напрямки наукової думки: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Тернопіль, 18 квітн. 2018 р.). Тернопіль, 2018. Т. 1. С. 117–120.
6. Омельчук Л.В., Клітинська А.Р. Європейський досвід організації органів прокуратури. Міжнародний юридичний вісник: збірник наукових праць Національного університету Державної податкової служби України. 2016. Вип. 1. Т. 3. С. 199–204.
7. Басараб Р.І. Правовий статус керівника системи прокуратури у країнах Європейського Союзу. Митна справа. 2014. № 3. С. 251–255.
8. Мамедов Г.А. Позитивний європейський досвід діяльності прокуратури та шляхи його запозичення для України. Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. Вип. 1. Т. 2. С. 223–228.
9. Зельтер Вальтер. Статус Прокуратури в Німеччині в системі держаних органів та її повноваження. Прокуратура України в умовах європейської інтеграції: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 19 травн. 2016 р.). Київ, 2016. С. 21–26.

ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ: УКРАИНА И МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Статья посвящена вопросу функционирования органов прокуратуры в Украине и зарубежных странах, осуществлен обзор законодательной базы деятельности прокуратуры Украины, проанализированы основные ее функции. На основании сравнительного исследования иностранных прокуратур наведены данные об их месте в системе власти, тип модели и основные функции, что дает представление о роли и направлении развития прокуратуры в ведущих странах современного мира. Внесены рекомендации по совершенствованию прокуратуры Украины.

Ключевые слова: прокуратура, функции прокуратуры, международный опыт, правоохранительная система, система органов прокуратуры, Генеральный прокурор, полномочия прокурора.

FUNCTIONING OF PROSECUTOR'S OFFICE: UKRAINE AND FOREIGN EXPERIENCE

The article is devoted to the issue of functioning of the prosecutor's offices in Ukraine and foreign countries. It was implemented the review of the legislative framework of the activities of the prosecutor's office of Ukraine. There were analyzed its main functions. On the basis of the comparative study of foreign prosecutors, the data on their place in the system of power, the type of the model and basic functions are presented that gives the image of the role and direction of the prosecutor's office development in the leading countries of the modern world. The recommendations for improving the prosecutor's office of Ukraine are given.

Key words: prosecutor's office, prosecutor's office functions, international experience, law enforcement system, prosecutor's office system, Attorney General prosecutor's office, power of the Prosecutor.