

УДК 342.951

НЕВЗОРОВ О.Б.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРАТУРИ

У статті на підставі досвіду окремих зарубіжних країн визначені особливості адміністративно-правового статусу прокуратури. Наведено приклади моделей прокуратури з огляду на місце прокуратури в системі органів держави. Проаналізовано рекомендації Венеціанської комісії як критерії побудови сучасної моделі прокуратури.

Ключові слова: *європейські стандарти, зарубіжний досвід, прокуратура, повноваження, адміністративно-правовий статус.*

В статье на основании опыта отдельных зарубежных стран определены особенности административно-правового статуса прокуратуры. Приведены примеры моделей прокуратуры с учетом места прокуратуры в системе органов государства. Проанализированы рекомендации Венецианской комиссии в качестве критериев построения современной модели прокуратуры.

Ключевые слова: *европейские стандарты, зарубежный опыт, прокуратура, полномочия, административно-правовой статус.*

In the article, the peculiarities of the administrative and legal status of the prosecutor's office are determined on the basis of the experience of certain foreign countries. Examples of models of the prosecutor's office, taking into account the location of the prosecutor's office in the system of state bodies are given. The recommendations of the Venice Commission as criteria for building a modern model of the Prosecutor's Office are analyzed.

Key words: *European standards, foreign experience, prosecutor's office, authorities, administrative and legal status.*

Вступ. В умовах реформування органів прокуратури України у процесі європейської інтеграції виникає необхідність вивчення зарубіжного досвіду визначення адміністративно-правового статусу прокуратури. З позиції Ради Європи органи обвинувачення є невід'ємним складником системи правосуддя, і реформування цієї сфери безпосередньо стосується вирішення питання щодо адміністративно-правового статусу прокуратури. При цьому в Європі немає єдиного стандарту щодо статусу прокуратури в системі гілок влади, у зв'язку з чим проведення наукового аналізу вказаного питання є вкрай актуальним.

Правовому статусу прокуратури в зарубіжних країнах у різний час приділяли увагу такі вчені, як Л. Грицаєнко, Н. Голова, М. Косюта та інші. М. Мичко та О. Толочко досить детально висвітлили правовий статус органів прокуратури і державного обвинувачення, їхні функції, повноваження, організацію та діяльність в історичному розрізі. В. Сухонос здійснив порівняльно-правовий аналіз прокуратури України та країн світу. Н. Наулік дослідила правовий статус прокуратури на основі норм конституцій зарубіжних країн. Предметом наукового аналізу І. Зарубинської була діяльність прокуратури зарубіжних країн поза межами кримінальної юстиції. Незважаючи на численний науковий доробок вітчизняних вчених, необхідно зважити на те, що в сучасних умовах у багатьох країнах, як і в Україні, відбувається реформа системи правосуддя, яка зумовлює врахування досвіду зарубіжних країн на сучасному етапі задля побудови моделі нової прокуратури.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу вимог європейських стандартів, зарубіжного досвіду діяльності органів прокуратури дослідити особливості адміністративно-правового статусу органів прокуратури.

© НЕВЗОРОВ О.Б. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)

Результати дослідження. Орієнтація на європейські стандарти та рекомендації Ради Європи щодо функціонування прокуратури загалом і визначення адміністративно-правового статусу прокуратури зокрема зумовлює нас по-новому поглянути на роль прокуратури у демократичному суспільстві. Будь-яка реформа потребує системних змін, тому, враховуючи зарубіжний досвід, варто вживати заходів, спрямованих на структурну перебудову органів прокуратури, оптимізацію чисельності, а також перегляд функцій і повноважень прокуратури, гарантій незалежності та відповідальності прокуратури.

На думку В. Мойсик, у світі існують чотири основні підходи до визначення правового статусу прокуратури в системі органів державної влади. Перший підхід ґрунтується на тому, що прокуратура є самостійною інституцією. Такий підхід застосовується в Азербайджані, Білорусії, Вірменії, Еквадорі, Іраку, Кореї, Туркменістані та Узбекистані. Другий підхід характерний тим, що прокуратура може перебувати у складі виконавчої влади. Такі моделі прокуратури існують в Австрії, Бельгії, Данії, Єгипті, Ізраїлі, Італії, Канаді, Польщі, Румунії, Туреччині, Німеччині, Японії та деяких інших державах. Згідно з третім підходом прокуратура перебуває у складі судової влади. До судової гілки влади належать прокуратури Грузії, Латвії, Люксембургу, Молдови, Колумбії, Уругваю тощо. Четвертий підхід відносить прокуратуру до складу законодавчої влади, такі моделі прокуратури існують у Венесуелі, Колумбії та Люксембурзі. Проте у більшості сучасних демократичних країн спостерігається тенденція віднесення прокуратури до судової гілки влади – це Бельгія, Греція, Іспанія, Нідерланди, Португалія та ін. [6, с. 8–9].

Серед науковців немає порозуміння щодо сутності та структури правового статусу, але, безумовно, таке складне і багатоаспектне поняття було і буде предметом дослідження різних галузевих юридичних наук. Досліджуючи питання адміністративно-правового статусу прокуратури, варто виходити з того, що прокуратура є юридичною особою з особливим статусом, що визначається Конституцією та Законом України «Про прокуратуру». З огляду на те, що до елементів адміністративно-правового статусу прокуратури можемо віднести завдання та цілі, повноваження та компетенцію, відповідальність, порядок формування та процедури діяльності, зауважимо, що місце, яке займає прокуратура у системі державних органів, також впливає на її статус.

У США органи прокуратури належать до Міністерства юстиції США. Аторнеї (прокурори у США) здійснюють нагляд та адміністративний супровід, підтримують обвинувачення в суді у кримінальних справах, інколи здійснюють представництво інтересів держави у цивільних справах [11, с. 206].

У Франції прокуратура також підпорядковується Міністерству юстиції, а її повноваження в основному стосуються підтримання обвинувачення в суді, нагляду за судовою поліцією, участі у цивільних справах в інтересах суспільства [9, с. 218].

У Литві прокуратура є незалежним державним органом у системі кримінальної юстиції, хоча тяжіє до судової влади. Повноваження прокуратури Литви досить широкі, вони стосуються як кримінального переслідування, так і захисту публічних інтересів. Це організація досудового розслідування і керівництво його проведенням; здійснення контролю за діяльністю службових осіб різних державних інституцій, які за законом уповноважені проводити досудове розслідування; здійснення переслідування у кримінальному порядку від імені держави; здійснення нагляду за приведенням до виконання судових рішень у кримінальних справах (але без здійснення нагляду за виконанням вироку); координація зусиль різних органів кримінальної юстиції у боротьбі зі злочинністю; безпосереднє проведення досудового розслідування у повному обсязі або окремі слідчі дії, коли досудове розслідування проводиться службовими особами інших органів; підтримання обвинувачення у суді; захист публічних інтересів; розгляд звернень громадян; участь у підготовці та виконанні національних та міжнародних програм попередження злочинності; міжнародне співробітництво у галузі правової допомоги у кримінальних справах; участь у законотворчому процесі [1].

Відповідно до ст. 176 Конституції Вірменії прокуратура становить єдину систему. Повноваження прокуратури в основному зосереджуються у сфері кримінальної юстиції та стосуються кримінального переслідування, нагляду за законністю досудового кримінального провадження, підтримання обвинувачення в суді, оскарження рішень, вироків та постанов суду, здійснення нагляду за законністю виконання покарань та інших примусових заходів. Крім цього, прокуратура у виняткових ситуаціях може ініціювати в суді позов про захист державних інтересів [4].

У Німеччині є 24 генеральні федеральні прокуратури, яким підпорядковані загалом 115 прокуратур, кількість прокурорів у яких сягає близько 5300 осіб. Із самого початку про-

куратура була підпорядкована Міністерству юстиції, а не Міністерству внутрішніх справ, щоби репрезентувати «правову, а не силову волю держави». Основна сфера діяльності прокуратури перебуває, звичайно, у площині кримінального переслідування та виконання рішень у кримінальних справах.

Колишній генеральний прокурор ФРН В. Зельтер, відзначає, що прокуратурам Німеччини властиві послідовні повноваження, це означає, що сфера повноважень прокуратури, створеної за кожним місцезнаходженням суду землі, орієнтується на сферу повноважень суду землі. Також і територіально сфера діяльності прокуратури покривається округом відповідного суду землі. Таким чином, прокуратури компетентні за відповідні суди землі, але також і за дільничні суди, які знаходяться на території округу суду землі. Прокуратури підпорядковані генеральним прокуратурам, які створені за місцезнаходженням відповідного Вищого суду землі. Генеральні прокуратури здійснюють повноваження прокуратури при відповідному Вищому суді землі. Окрім цього, вони разом з іншими повноваженнями здійснюють спеціалізований та службовий нагляд за підпорядкованими їм прокуратурами. Керівником Генеральної прокуратури є генеральний прокурор. Всі прокуратури, у тому числі і генеральна прокуратура, підпорядковані Міністерству юстиції відповідної землі [2, с. 23]. Такий підхід підтримує і О. Баганець, який акцентує увагу на тому, що міжнародна практика базується на принципі, що на якому рівні є суд, на такому є і прокуратура [7]. Аналізуючи процес реформування системи прокуратури в Україні відповідно до європейських стандартів, В. Маляренко також ставить під сумнів доцільність укрупнення місцевих прокуратур без укрупнення судів та поліції [5, с. 186].

У Рекомендації Rec (2000)19 Комітету Міністрів державам членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя зазначено, що прокурори в усіх системах кримінального правосуддя вирішують питання про відкриття або продовження кримінального переслідування; підтримують обвинувачення у суді; можуть оскаржувати або вносити апеляційні подання на всі або деякі судові рішення. У певних системах кримінального правосуддя прокуратура також здійснює державну кримінальну політику (з урахуванням регіональних і місцевих умов); веде розслідування, керує ним або здійснює нагляд за ним; забезпечує надання ефективної допомоги потерпілим; ухвалює рішення щодо заходів, альтернативних кримінальному переслідуванню; здійснює нагляд за виконанням рішень судів [10].

Принагідно зазначимо, що сьогодні у 37 із 47 країн-членів Ради Європи органи прокуратури виконують правозахисну функцію, і лише у 10 прокурори не мають повноважень у некримінальній сфері. У 2008 р. у Страсбурзі пройшло третє засідання Консультативної ради європейських прокурорів (СЄП), на якому обговорено і схвалено висновок № 2 «Альтернативи прокурорському переслідуванню» та висновок № 3 «Роль прокуратур поза межами сфери кримінального права». У підсумку було визначено, що обидві наявні в межах Європи прокурорські системи (як ті, де прокурори наділені повноваженнями поза межами кримінальної юстиції, так і ті, де вони не мають таких функцій) є цілком припустимими у демократичній державі. При цьому, як вважає О. Баганець, неприпустимо нав'язувати як стандарт лише якусь одну з цих моделей [7].

Венеціанська комісія вважає, що повноваження повинні здійснюватися у спосіб, який би поважав принцип розмежування державної влади, в тому числі і принципи незалежності судів, субсидіарності, спеціалізації та неупередженості прокурорів. Такий підхід потребує позбавлення прокуратури її широких повноважень у сфері загального нагляду, які повинні перейти до судів, та одночасного покладання завдання захисту прав людини на Уповноваженого з прав людини [3, с. 10].

З огляду на вищезазначене зауважимо, що рекомендації Венеціанської комісії ґрунтуються на досвіді різних країн, але це не означає, що вони однаково будуть працювати в усіх країнах. У Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки (розділ 2), схваленій Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015, було звернено увагу на «приведення повноважень та діяльності органів прокуратури до європейських стандартів» [8].

Висновки. Проаналізувавши досвід окремих зарубіжних країн, а також європейські стандарти організації діяльності прокуратури, доходимо висновку, що на виконання рекомендацій Ради Європи у новому Законі України «Про прокуратуру» передбачені обмеження функцій прокурорів, визначені конкретні критерії та процедури призначення на посаду, удосконалені процедури дисциплінарної відповідальності прокурорів, прописані засади створення органів прокурорського самоврядування та нової системи підготовки прокурорів тощо.

Список використаних джерел:

1. Law on the amendment of the law on the prosecutor's office. Republic of Lithuania. 13 October 1994 №. I-599. Vilnius (as amended by 22 April 2003 № IX-1518). URI: http://legislationline.org/Lithuania_Law_Prosecutor_Office.
2. Зельтер В. Статус прокуратури в Німеччині в системі державних органів та її повноваження. Прокуратура України в умовах європейської інтеграції: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (19 травня 2016 року). К.: Національна академія прокуратури України, 2016. – С. 23–26.
3. Висновок № 3(2008) Консультативної ради європейських прокурорів щодо «Ролі прокуратури за межами сфери кримінального права». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1608160&SecMode=1&DocId=1609216&Usage=2,stop.10>.
4. Конституція республіки Вірменії (зі змінами), прийнята 06.12.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=rus>.
5. Маляренко В. Актуальні проблеми реформи органів прокуратури України. Прокуратура України в умовах європейської інтеграції: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (19 травня 2016 року). К.: Національна академія прокуратури України, 2016. – С. 184–187.
6. Мойсик В. До питання реформування української прокуратури. Голос України. 2008. 13 травня (№ 89). – С. 8–9.
7. Баганець О. Потрібні зміни, або позаконституційними манівами нового Закону «Про прокуратуру». 03.02.2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://m.day.kyiv.ua/uk/article/podrobysci/potribni-zminy>.
8. Про стратегію реформування судустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: Указ Президента України № 276/2015. База даних Законодавство України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>.
9. Решетников Ф. Правовые системы стран мира: справочник. М.: Юрид. лит., 1993. – 256 с.
10. Тематична директорія принципів до проекту Закону про прокуратуру України. Підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://tm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802e65dc>.
11. Шишкін В. Аторней. Юридична енциклопедія: в 6 т. К.: Українська енциклопедія імені М.П. Бажана, 1998–2004. Т. 1: А-Г. – 1998. – 669 с.