

УДК 342.95 (477)

Циганок С.В.,
здобувач Науково-дослідного
інституту публічного права

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПРОКУРАТУРИ

У статті проаналізовано європейський досвід визначення адміністративно-правового статусу органів прокуратури, який свідчить, що в європейських країнах органи прокуратури підконтрольні або органам виконавчої влади (у Франції – Міністерству юстиції), або є незалежними та самостійними органами судової системи (Польща, Литва, ФРН), крім того загальними рисами системи прокуратури є те, що в усіх країнах створені регіональні органи прокуратури, які здійснюють свої адміністративні повноваження на локальному рівні, а розміщені вони відповідно до принципу територіальності.

Ключові слова: адміністративні повноваження, європейський досвід, прокурор, регіональна прокуратура, судова система.

В статье проанализировано европейский опыт определения административно-правового статуса органов прокуратуры, который свидетельствует, что в европейских странах органы прокуратуры подконтрольны или органам исполнительной власти (во Франции – Министерству юстиции), или являются независимыми и самостоятельными органами судебной системы (Польша, Литва, Германия), кроме того общими чертами системы прокуратуры является то, что во всех странах созданы региональные органы прокуратуры, которые осуществляют свои административные полномочия на локальном уровне, а расположены они в соответствии с принципом территориальности.

Ключевые слова: административные полномочия, европейский опыт, прокурор, региональная прокуратура, судебная система.

The article analyzes the European experiences determination of administrative and legal status of the prosecution, which indicates that in Europe prosecution controlled or executive authorities (in France – the Ministry of Justice), or are independent and autonomous organs of the judiciary (Poland, Lithuania, Germany), in addition to the general features of the prosecution system is the fact that in all countries created regional prosecutors who exercise their administrative powers to the local level.

Keywords: administrative powers, European experience, judiciary, prosecutor, regional prosecutor's office.

Постановка проблеми. Адміністративно-правові засади діяльності прокуратури постійно зазнавали різних змін під впливом політичних, економічних, соціальних чинників. Регіональна прокуратура ще не визначила чіткі особливості адміністративно-правового статусу, що негативно впливає на ефективність діяльності та погіршує рівень довіри громадян до прокурорів. Україна прямує в напрямку євроінтеграції, з цією метою проводиться низка судових та адміністративних реформ, проте врахування зарубіжного, в першу чергу європейського досвіду є досить незначним і тому виникає гостра необхідність у аналізі зарубіжного досвіду визначення адміністративно-правового статусу регіональної прокуратури з метою перейняття дієвих чинників діяльності зарубіжної прокурорської системи до національної.

Аналіз дослідження даної проблеми. До даної проблематики зверталися Т. Дунас, М. Косюта, Н. Наулік, І. Плахіна, С. Подоляка, В. Пучинский та ін. Проте, більш ґрунтовного та об'єктивного зумовленого дослідження зарубіжного досвіду визначення адміністративно-правового статусу регіональної прокуратури досі немає.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу зарубіжного законодавства, позицій науковців щодо необхідності приведення національного законодавства до європейських принципів, окреслити та проаналізувати зарубіжний досвід визначення адміністративно-правового статусу регіональної прокуратури.

Виклад основного матеріалу. Подальший процес реформування та оптимізації системи органів прокуратури України та її функцій повинен мати системний, комплексний та науково обґрунтований характер. Прокуратура має залишатися тим важелем, що буде персоніфікувати правоохоронну систему держави. А впровадження позитивного зарубіжного досвіду повинне бути спрямоване на створення більш ефективного механізму функціонування системи органів прокуратури України, реалізації її функцій та завдань, зокрема й у сфері здійснення адміністративних процедур [3, с. 52].

Як влучно зазначила І. В. Плахіна, у світі не існує єдиної моделі прокуратури як з організаційної, так і з функціональної точки зору. Це пов'язано не тільки з особливостями соціального і політичного устрою різних країн. Різноманіття пояснюється також тим, що подібні функції, що так об'єктивно необхідні в будь-якому сучасному суспільстві, можуть реалізовуватися через різні правові інститути і механізми відповідно до національних правових традицій [2, с. 43].

При аналізі правового статусу прокуратури в конституціях зарубіжних країн вчений Н. С. Наулік стверджує, що закріплення правового статусу прокуратури та визначення її функцій залежить від місця і ролі прокуратури в системі органів державної влади, а також від міри усталеності демократичних цінностей у державі й суспільстві. Спільною для всіх моделей функцій прокуратури є, насамперед, відсутність особистої зацікавленості у 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 [1, с. 342].

Таким чином, аналіз зарубіжного досвіду визначення адміністративно-правового статусу регіональної прокуратури є прямою запорукою побудови незалежної та ефективної системи регіональної прокуратури в Україні, оскільки, враховуючи різноплановість структури прокуратури в провідних країнах, більшість з яких вже визначили оптимальний механізм правового регулювання системи прокуратури, а тому

вітчизняній регіональній прокуратурі варто перейняти дієві зарубіжні організаційні засади прокуратури.

Україна прямує в напрямку євроінтеграції, тому в першу чергу необхідно розкрити особливості регіональних прокуратур країн Європейського Союзу. У Франції роль прокуратури полягає в забезпеченні дотримання норм кримінального права. Прокурор має дві місії: ініціювання кримінального переслідування при отриманні інформації про вчинення злочину і функції адвоката в інтересах суспільства, коли воно є стороною у справі [10]. Прокурор Франції несе відповідальність за захист. В ході слухань він виражає судді свою позицію в ім'я суспільства. Це також гарантує, що порушені права осіб захищаються. Під керівництвом Міністра юстиції прокурор в основному займається кримінальними справами [10]. Прокурор знаходиться під керівництвом Генерального прокурора (Генеральна Прокуратура в апеляційному суді) і Міністра юстиції. Прокурори призначаються указом Президента Республіки за рекомендацією Вищої судової ради. Прокурор діє на основі отриманої інформації від поліції, жандармерії, або після скарги від фізичної особи. Він запускає або виконує всі дії, необхідні для дослідження та судового переслідування кримінальних злочинців. З цією метою, він спрямовує діяльність судової поліції. На додаток до цього, прокурор реалізує на місцевому рівні внутрішню політику, визначену Міністром юстиції. Крім того, він спрямовує і координує реалізацію місцевих контрактів безпеки, здійснюваних місцевими органами влади [11].

Таким чином, система органів прокуратури Франції підконтрольна та підзвітна як Генеральній прокуратурі, так і Міністерству юстиції, а провідною її місією є здійснення кримінального переслідування в ім'я та в інтересах як держави, так і суспільства, крім того прокуратура здійснює локальні повноваження, реалізуючи внутрішню політику держави.

Щодо прокуратури Федеративної Республіки Німеччини, прокурори не відносяться до класичних адміністративних органів, їх слід розглядати як судові органи. З одного боку, вони є самостійним органом кримінального переслідування, з іншого боку, перебувають під наглядом і керівництвом вищої влади.

Прокурор завжди керується наказами старшого прокурора або Генерального прокурора [4].

Структура і внутрішня організація інституту прокуратури ФРН залежить від повноважень, покладених на прокурора, а в окремих випадках районних завдань. Як правило, розподіл завдань, які виконуються в прокурорі, здійснюється в першу чергу по предмету (наприклад, по кримінальних справах, по економічних кримінальних справах, політичних справах), поруч з особистими характеристиками. Більшість внутрішньоурядових функцій об'єднуються для досягнення оптимально рівномірного навантаження всіх державних прокурорів. Прокурори, як правило, розділені на кілька секцій, які знаходяться під керівництвом старшого прокурора [5].

Прокуратура ФРН ділиться на генеральну прокуратуру та прокуратуру областей. Генпрокурори безпосередньо підпорядковуються центральним органам Міністерства юстиції. Генеральні прокурори здійснюють нагляд за прокурорами свого району. Територіальна юрисдикція прокурорів еквівалентна окружним судам. Найбільш важливим завданням Генеральної прокуратури є досягнення технічного і адміністративного нагляду прокурора району. Тут прокуратура розглядає скарги від потерпілих сторін щодо припинення розслідування злочинів тощо. Прокурори здійснюють функцію відстеження злочинів, у деяких штатах (Берлін, Гессен) прокурори паралельно виконують ще функцію державного обвинувачення (проте, не в усіх провінціях) [13].

Таким чином, прокуратура ФРН є органом судової влади, в якій органи прокуратури областей здійснюють свої повноваження на регіональному рівні, а створюються відповідно до принципу територіальності, тобто згідно зі структурою окружних судів. Внутрішня організація прокуратури областей залежить від предметного спрямування їх діяльності, для того щоб оптимально розподілити виконання посадових обов'язків на прокурорів областей.

Відносно наших дружніх сусідів, а саме Польщі, то правовий статус, організація і принципи прокуратури визначені Законом від 28 січня 2016 року «Про прокуратуру». Відповідно, Закон визначає, систему органів прокуратури складає

Генеральний прокурор, Національний прокурор, заступник генерального прокурора, прокурори загальних підрозділів прокуратури та прокурори Інституту національної пам'яті. Генеральний прокурор є головним органом прокуратури. Канцелярія Генерального прокурора підпорядкована до Міністра юстиції. Прокурорами загальних підрозділів є прокурори Національної прокуратури, регіональні прокурори, районні відділення прокуратури і відділення районної прокуратури. Прокуратура виконує завдання в правоохоронній сфері та у сфері забезпечення верховенства закону [14].

Законом Польщі від 28 січня 2016 року «Про прокуратуру» визначено такі повноваження прокурорів регіональних прокуратур: проведення або нагляд попереднього провадження у кримінальних справах, а також виконання функції прокурора в судах; ініціювати дії по цивільних справах, брати участь в судових процесах у цивільних, трудових справах і справах про соціальне забезпечення, якщо це необхідно для захисту законності, громадського інтересу, майна або прав громадян; вжиття заходів, передбачених законом, призначених для правильного і однакового застосування закону в адміністративних проступках; проведення досліджень з питань злочинності та її контролю, співробітництво з науковими установами для проведення досліджень з питань злочинності; збір, обробка та аналіз даних в інформаційних системах; координація діяльності правоохоронних органів або податкових органів; співпраця з державними органами, громадськими організаціями в сфері профілактики злочинів та інших правопорушень; співробітництво і участь в заходах, що проводяться міжнародними організаціями на підставі міжнародних угод; видача висновків щодо проектів нормативних актів; співробітництво з організаціями прокурорів або співробітників прокуратури, в тому числі співфінансування спільних дослідницьких проектів або навчання; здійснення інших видів діяльності, передбачених законами [14].

Таким чином, до системи органів прокуратури Польщі входять прокурори загальних підрозділів прокуратури, зокрема прокурори регіональних прокуратур, діяльність яких визначається спеціальним законом. Регіональним прокурорам

надано низку повноважень, як у сфері кримінальних та цивільних справ, так і різного адміністративно-управлінського та організаційно-розпорядчого характеру, зокрема повноваження у сфері координації інших органів влади, представницькі повноваження, науково-дослідні повноваження, інформаційно-аналітичні повноваження, тощо.

Після відновлення незалежності Литви, цій країні необхідно було створити основні державні інститути, які б вірою та правдою служили б народу Литви. Радикальні соціальні реформи були спрямовані не тільки на створення демократичної держави, але вони також вплинули на систему правоохоронних органів країни. Чинний Закон Литовської Республіки «Про прокуратуру» визначає, що прокуратура є автономною частиною судової системи. Прокуратура, діючи в судах і представляючи інтереси держави, відповідно до закону допомагає забезпечити справедливість та законність в суспільстві [9].

Всі литовські прокурори та інші посадові особи прокуратури належать до безперервної, централізованої системи прокуратури, яку складає: 1) Генеральна прокуратура до Верховного суду Литви; 2) система районної прокуратури в окружних судах; 3) система районної прокуратури в районних судах. Регіональні офіси районної прокуратури Литви встановлюються Генеральним прокурором. Вони очолюються обласними та районними головними прокурорами. Прокурорські посадові особи призначаються і звільняються з посади Генеральним прокурором Литовської Республіки, крім того вони є державними посадовими особами. Прокуратура Литви: 1) ініціює і здійснює кримінальне переслідування; 2) здійснює контроль цієї діяльності; 3) проводить попереднє розслідування; 4) контролює державні витрати; 5) здійснює контроль за виконанням вироку; 6) відповідно до закону здійснює захист законних інтересів держави та окремих осіб [9].

На посаду прокурора Литовської Республіки можуть бути призначені громадяни Литви, які володіють державною мовою, мають освіту, необхідну для цієї професії, фізичні дані і моральні якості. Прокурор не може бути притягнутий до адміністративної відповідальності. Якщо співробітник

прокуратури вчинив адміністративне правопорушення, матеріали справи передаються Генеральному прокурору для дисциплінарного провадження [9].

Таким чином, у Литовській республіці створена ефективна та незалежна система органів прокуратури, яка є частиною органів судової влади, основу яких складає районна прокуратура в окружних судах, що носить регіональні повноваження у сфері кримінального переслідування та захисту прав, свобод та інтересів громадян. Особливістю районної прокуратури Литви є цілковита довіра як громадян, так і органів держави, оскільки прокурорів не може бути притягнуто до адміністративної відповідальності, а вимоги до прокурорів є досить прозорими та демократичними.

У Великобританіє існує Служба королівської прокуратури, яка є основним органом кримінального переслідування в Англії і Уельсі, діючи незалежно в кримінальних справах, разом з поліцією та іншими органами. Служба королівської прокуратури: постановляє, які особи повинні бути притягнуті до відповідальності; консультує співробітників поліції під час ранніх етапах провадження; готує та подає матеріали справи до суду; надає інформацію, допомогу і підтримку потерпілим і свідкам звинувачення; допомагає забезпечити справедливість по всій Англії і Уельсі [7].

Служба королівської прокуратури була створена в 1986 році, нині вона свою роль регулює двома основними документами: Кодексом королівських прокурорів та Стандартами якості соціальних працівників. Кодекс королівських прокурорів є основним публічним документом, який встановлює загальні принципи діяльності прокуратури [7; 12]. Місія прокуратури полягає в тому, щоб забезпечити справедливість через незалежне і ефективне судове переслідування злочинів, що сприяє формуванню культури передового досвіду, підтримуючи і надихаючи інші органи влади [7].

Директор державної прокуратури є главою Служби королівської прокуратури. Служба королівської прокуратури складається з: 13 географічних районів по всій території Англії і Уельсу; соціальних працівників та інших штаб-квартир [6].

По 13 географічних районах по всій території Англії і Уельсу розміщені структуровані відділення Служби королівської прокуратури, які працюють на місцевому рівні, головна штаб-квартира яких знаходиться в Лондоні. Вони несуть відповідальність за переслідування кримінальних справ в Англії і Уельсі. Щоб зробити це ефективно, вони працюють в тісному контакті з усіма партнерами, включаючи органи кримінального правосуддя, поліції, судів, молоді та груп потерпілих і підтримки свідків, різних агентств, тощо [7].

Таким чином у Великобританії Служба королівської прокуратури має у своєму підпорядкуванні регіональні прокуратури по відповідних територіальних районах країни, які не лише здійснюють кримінальне переслідування, а й направлені на всіляку підтримку потерпілих від протиправних порушень, а також здійснюють співпрацю з різними органами державної влади, що ефективно впливає на якість діяльності прокуратури.

Висновки. Аналіз європейського досвіду адміністративно-правового статусу органів прокуратури свідчить, що в європейських країнах органи прокуратури підконтрольні або органам виконавчої влади (у Франції – Міністерству юстиції), або є незалежними та самостійними органами судової системи (Польща, Литва, ФРН), крім того загальними рисами системи прокуратури є те, що в усіх країнах створені регіональні органи прокуратури, які здійснюють свої адміністративні повноваження на локальному рівні, а розміщені вони відповідно до принципу територіальності.

Література:

1. Наулік Н. С. Правовий статус прокуратури в конституціях зарубіжних країн. Порівняльно-аналітичне право. 2013. № 302. С. 339–342.
2. Плахіна І. В. Особливості органів прокуратури в зарубіжних країнах. Часопис Академії адвокатури України. 2014. Т. 7, № 4. С. 37–43.
3. Подоляка С. А. Зарубіжний досвід здійснення адміністративних процедур органами прокуратури та можливості його використання в Україні. Наше право. 2013. № 8. С. 47–52.

4. Aufbau und Organisation einer Staatsanwaltschaft. Der Leitende Oberstaatsanwalt der Staatsanwaltschaft. 2015. URI: <http://www.sta-koeln.nrw.de/aufgaben/geschaeftsverteilung/index.php>

5. Aufgaben. Der Leitende Oberstaatsanwalt der Staatsanwaltschaft. 2016. URI: <http://www.sta-koeln.nrw.de/aufgaben/index.php>

6. Facts about the CPS. The Crown Prosecution Service: official website. 2016. URI: <http://www.cps.gov.uk/about/>

7. Introduction. The Crown Prosecution Service: official website. 2016. URI: <http://www.cps.gov.uk/about/facts.html>

8. Le métier. Ministère de la Justice: site officiel. 2016. URI: <http://www.metiers.justice.gouv.fr/magistrat-12581/le-metier-12582/>

9. Lietuvos respublikos Prokuratūros Įstatyma. SValstybės žinios, 1994-10-19, Nr. 81-1514. 2016. URI: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.3EB53577EFCA>

10. Procureur de la République. JUSTICEOOREKA. 2016. URI: <https://justice.ooreka.fr/comprendre/procureur-de-la-republique>

11. Procureur. Ministère de la Justice: site officiel. 2015. URI: <http://www.metiers.justice.gouv.fr/magistrat-12581/le-metier-12582/procureur-26218.html>

12. The Code for Crown Prosecutors. The Crown Prosecution Service: official website. 2016. URI: http://www.cps.gov.uk/publications/docs/code_2013_accessible_english.pdf

13. Übersicht. Justizministerium Nordrhein-Westfalen. 2016. URI: https://www.justiz.nrw/Gerichte_Behoerden/Staatsanwaltschaften/Behoerden/Uebersicht_1/index.php

14. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze. DZIENNIKUSTAW. 2016. URI: <http://dziennikustaw.gov.pl/du/2016/177>