

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

ПОДОЛЯКА Сергій Анатолійович - здобувач Міжрегіональної Академії управління персоналом

УДК 342.5:351.74

Проанализированы порядок организации деятельности и полномочия органов прокуратуры в сфере осуществления административных процедур на примере Соединенных Штатов Америки, Швейцарии, Франции, Германии, Ирландии и Польши.

Ключові слова: прокуратура України, органи прокуратури, зарубіжний досвід організації діяльності органів прокуратури, адміністративні процедури, адміністративні процедури в діяльності органів прокуратури.

Сьогодні в умовах здійснюваної в Україні судово-правової реформи питання пов'язані з урегулюванням і вдосконаленням діяльності органів прокуратури є предметом посиленої уваги як з боку науковців, політичного керівництва, так і суспільства в цілому. Аналіз юридичної наукової літератури свідчить, що переважна більшість науковців та практиків вважають, що прокуратура України має і в подальшому залишатися самостійним органом влади, який повинен стати дієвим механізмом у системі стримувань і переваг між традиційними гілками державної влади.

Разом з тим, питання визначення місця прокуратури в системі органів державної влади тісно пов'язане з визначенням кола її повноважень, зокрема і у сфері здійснення адміністративних процедур. Адже європейська спільнота, в особі Ради Європи, вимагає від України здійснення рішучих кроків у реформуванні органів прокуратури з метою приведення її функцій та ролі в дер-

жавному механізмі до стандартів правової держави. З огляду на це, та з метою впровадження перспективних напрямів щодо вдосконалення механізму здійснення адміністративних процедур в прокурорській діяльності в Україні пропонуємо провести змістовний аналіз організації та діяльності органів прокуратури зарубіжних країн, на прикладі Сполучених Штатів Америки, Швейцарії, Франції, Німеччини, Ірландії, Польщі де прокуратура посідає особливе місце в юридичному механізмі забезпечення прав і свобод громадян у сфері як кримінального так і адміністративного судочинства.

Насамперед, слід зазначити, що прокуратура як елемент механізму державної влади в кожній державі має свою специфіку щодо статусу, організації, принципів діяльності, обсягу функцій. Проте існують певні моделі прокуратури, які залежать від правових традицій, системи права, форми держави, політичного і соціального ладу. Можна виокремити чотири основні групи держав, що мають спільні характеристики законодавчого регулювання діяльності та статусу прокуратури:

1) держави, в яких прокуратура входить до системи міністерства юстиції, однак при цьому може належати до органів правосуддя і діяти при судах, а прокурори можуть належати до суддівського корпусу (магістратури) (Сполучені Штати Америки, Бразилія, Франція, Бельгія, Нідерланди, Данія та ін.);

2) держави, в яких прокуратура належить до системи судової гілки державної влади, знаходиться при судах або користується в рамках судової влади адміністративною автономією (Іспанія, Німеччина, Швейцарія, Колумбія, Болгарія, Латвія та ін.);

3) держави, в яких прокуратура є самостійною (незалежною) системою державних органів, підзвітною парламенту або главі держави. До третьої групи країн входять головним чином соціалістичні (В'єтнам, Китайська Народна Республіка, Корейська Народно-Демократична Республіка, Куба, Лаос) та постсоціалістичні держави, зокрема Росія, Білорусь та інші країни СНД. У них на прокуратуру поряд з іншими функціями зазвичай покладається так званий загальний нагляд за додержанням законодавства, об'єктами якого є державні органи (переважно тільки виконавчі – від міністерств і нижче), громадські об'єднання, суб'єкти господарювання, різного роду установи та фізичні особи;

4) держави, в яких прокуратури або її прямого аналога взагалі не існує (Ірландія, Велика Британія, Мальта) [1, с. 35–38].

У Сполучених Штатах Америки існує три самостійні ланки органів прокуратури: федеральна, штатна та місцева. Кожна ланка має свої особливості в організації, комплектуванні та компетенції і діє в межах своєї територіальної та предметної юрисдикції. Штат вправі на підставі власної конституції або відповідного законодавства встановлювати організацію та визначати обсяг повноважень прокуратури в штаті, а федеральна служба функціонує на основі законів, ухвалених Конгресом США. Ні Генеральний прокурор США, ні підпорядковані йому органи не вповноважені керувати прокуратурами в штатах. Також у кожному судовому окрузі (на які з метою відправлення правосуддя у справах федеральної підсудності розділено територію США) існує відомство федерального прокурора США по цьому округу. Прокурори відомства виконують основний обсяг роботи по здійсненню кримінального переслідування у справах федеральної юрисдикції, спрямовують діяльність федеральних слід-

чих у своїх округах. Відомства федеральних окружних прокурорів підпорядковуються (через Міністерство юстиції) Генеральному прокуророві США [2].

Таким чином в Сполучених Штатах Америки прокурори виконують основний обсяг роботи по здійсненню кримінального переслідування. Щодо адміністративних процедур в їхній діяльності, то вони обмежуються питаннями прийому громадян щодо незаконних дій і рішень правоохоронних органів, порушенням дисциплінарного провадження щодо федеральних слідчих у своїх округах тощо.

У Швейцарії прокуратура є частиною судової системи. Будучи залученою в систему судової влади, прокуратура виконує свої завдання по захисту законності, прав громадян і охоронюваного законом публічного інтересу у відповідності до принципу законності та неупередженості та діє при судах. Діяльність, віднесена законодавством кантону до компетенції прокуратури, здійснюється генеральним прокурором, прокурорами та їх заступниками [2].

Генеральний прокурор керує діяльністю прокуратури і розподіляє обов'язки між прокурорами та їх заступниками. Посадові особи прокуратури провадять слідство і підтримують обвинувачення в судах кримінальної юрисдикції. Генеральний прокурор відповідно до положень кримінально-процесуального кодексу кантону в порядку нагляду здійснює контроль за дотриманням законодавства та громадського порядку. Справи про злочини, розслідувані прокуратурою, передаються до відповідного суду залежно від характеру злочинів. Генеральний прокурор може брати участь у засіданнях Суду правосуддя або Суду першої інстанції щоразу коли вважатиме це необхідним у громадських інтересах або в справах, пов'язаних із зміною цивільного стану осіб, перш за все неповнолітніх. Він може брати участь у всіх справах, пов'язаних з позбавленням прав, безвісно відсутніх, а також у провадженні по оскарженню відмови у розгляді справи у зв'язку з її непідсудністю цьому суду, в провадженні по перевірці достовірності документів, тлумаченні і перегляду судових рішень, а також в інших

справах, участь в яких входить до компетенції генерального прокурора відповідно до закону [2].

Отже, прокуратура Швейцарії як і органи прокуратури у багатьох країнах світу також провадять слідство і підтримують обвинувачення в судах кримінальної юрисдикції. Разом з тим, генеральний прокурор може брати участь у всіх справах, пов'язаних з позбавленням прав, безвісно відсутніх, а також у провадженні по оскарженню відмови у розгляді справи у зв'язку з її непідсудністю цьому суду, в провадженні по перевірці достовірності документів, тлумаченні і перегляду судових рішень, а також в інших справах, участь в яких входить до компетенції генерального прокурора відповідно до закону, що безпосередньо охоплює питання адміністративної процедури у вищеперерахованих випадках. Крім того, до адміністративної процедури можна й віднести порядок інформування поліцією органів прокуратури про тяжкі злочини, а також про інші діяння, які спричинили тяжкі наслідки, оскільки прокурори Конфедерації та кантонів можуть більш детально регулювати цей обов'язок шляхом давання певних вказівок та доручень.

У Франції прокуратура являє собою централізовану систему державних органів, яка перебуває під керівництвом Міністра юстиції Франції. Так, при кожному суді «великої інстанції» існує прокуратура, очолювана прокурором республіки, якому допомагає один або кілька співробітників, які також є посадовими особами прокуратури. Крім того, при касаційному суді існує генеральна прокуратура, очолювана генеральним прокурором при касаційному суді, якому допомагають заступники генерального прокурора. Незважаючи на те, що генеральний прокурор очолює прокуратуру при касаційному суді, до сфери прямого підпорядкування не входять генеральні прокурори при апеляційних судах, які підпорядковуються безпосередньо міністру юстиції. Що стосується прокурора республіки, то на рівні кожного суду великої інстанції він приймає скарги та декларації про вчинення правопорушень і визначає, який дати їм хід. При цьому необхідно вра-

ховувати, що системою головного судочинства у Франції узаконено поняття доречності судового переслідування, і у прокуратури є можливість або порушити справу, або не дати їй ходу, на відміну від систем, заснованих на принципі легальності судового переслідування, що роблять це переслідування обов'язковим. Однак прокуратура будь-якої миті може переглянути рішення про закриття справи за умови, що не минув термін давності [3].

Отже, одним із напрямів діяльності прокуратури Франції у сфері здійснення адміністративних процедур є право прокурора республіки, на рівні кожного суду великої інстанції, приймати скарги та декларації про вчинення правопорушень і визначати чи порушувати справу, чи не дати їй подальшого ходу.

У Німеччині органи прокуратури функціонують при загальних судах усіх рівнів. До складу Верховного Федерального Суду належить Генеральний федеральний прокурор та підпорядковані йому федеральні прокурори. Генеральний федеральний прокурор призначається на посаду Президентом Німеччини за згодою Бундестагу. Генеральний федеральний прокурор виконує свої повноваження під загальним керівництвом Міністра юстиції Німеччини. Також при вищих судах земель, судах земель та окружних судах діють прокурори, підпорядковані Міністру юстиції кожної із земель. Повноваження цих прокурорів є до певної міри обмеженими, зокрема, вони мають право виступати тільки в окружних судах та в деяких випадках беруть участь у розгляді цивільних справ [4, с. 240–241].

Таким чином, прокуратура в Німеччині належить до звичайних адміністративних відомств, яке перебуває в системі юстиції. Прокурори є державними чиновниками, головне завдання яких полягає у здійсненні кримінального переслідування. До особливостей німецької прокуратури варто віднести наступне: прокуратурою проводяться слідчі дії, під час проведення розслідування прокуратура спирається на поліцію, прокурор не може відкликати обвинувальний акт, якщо суд узяв справу до свого провадження, прокуратура порушує

позови у цивільних справах про визнання шлюбу недійсним, про визнання особи недієздатною, щодо встановлення факту смерті особи, яка була оголошена безвісно відсутньою, існує 114 судів земель, і при кожному з них є своя прокуратура, є генеральна прокуратура, яка підпорядковується міністерству юстиції землі [5].

В Ірландії прокуратура виконує роль як державного обвинувача у кримінальних злочинах, так і координатора діяльності поліції у розслідуванні кримінальних злочинів і інших правопорушень. Так, поліція у більшості випадків самостійно приймає рішення про притягнення особи до кримінальної чи адміністративної відповідальності за скоєні правопорушення. Разом з тим вона може інформувати Головного прокурора про своє розслідування і попросити вказівок щодо необхідності та доцільності залучення будь-кого в якості обвинуваченого. Прокурор повинен вивчити зібрані докази щоб визначити, чи починати судове розслідування і яке звинувачення висунути. Причому, не будучи суб'єктом розслідування, прокурор може зажадати від поліції подальшого збору доказів, які, на його думку, потрібні для судового розгляду справи [6, с. 375–376].

За загальним правилом для порушення сумарного (щодо малозначних злочинних діянь) провадження в суді досить скарги (заяви) будь-якої особи або інформатора. Однак це правило може бути обмежене видом правопорушення або явно вираженим чи передбаченим положенням закону. Тільки Головний прокурор, поліція або особа, офіційно уповноважена законом, можуть звертатися до суду сумарної юрисдикції для отримання повісток за викликом підозрюваних. У всіх судах, крім спеціальних і сумарної юрисдикції, злочинні діяння повинні переслідуватися від імені народу за заявами (позовами) міністра юстиції, Головного прокурора або спеціально уповноваженої законом особи. Причому єдиним обвинувачем у справі може бути лише Головний прокурор [6, с. 375–376].

У Греції прокуратура формується в рамках судової організації, тому прокурор вважається судовою посадовою осо-

бою, до завдань якого входять охорона закону і захист прав громадян в цілому. Прокурор ніби знаходиться при суді, представляючи об'єктивний державний інтерес. Обов'язками прокурора є: здійснення об'єктивного розслідування, винесення формального обвинувачення підозрюваним у скоєнні злочинів і підтримання обвинувачення у суді. У більшості випадків (у справах про малозначні злочини) прокурор здійснює розслідування через поліцію, яка представляє йому результати у вигляді відповідного резюме. У справах про більш серйозні злочини він може доручити справу слідчому судді. У разі, якщо доказів достатньо для обвинувачення, прокурор передає обвинуваченого безпосередньо до суду. З метою забезпечення належності обвинувачення прокурор може робити попередні запити в різні установи, громадянам та посадовим особам. Будучи в принципі незалежною судовою посадовою особою, прокурор в деяких випадках зобов'язаний виконувати вказівки апеляційного суду (його пленарного засідання) або міністра юстиції щодо зміни обвинувачення. Разом з тим, ніхто не може перешкодити йому винести виправдувальний вирок, якщо він не згоден з обвинуваченням [6, с. 369–371].

Отже, повноваження грецької прокуратури розповсюджуються на сфери кримінального та адміністративного процесу (у справах про малозначні злочини). У зв'язку з чим, прокуратура окрім здійснення об'єктивного розслідування, винесення формального обвинувачення підозрюваним у скоєнні злочинів і підтримання обвинувачення у суді, здійснює розслідування малозначних злочинів через поліцію, яка представляє їй результати у вигляді відповідного резюме, чим самим забезпечується адміністративне провадження органами прокуратури Греції.

У Польщі прокуратура захищає правопорядок і відповідальна за кримінальне переслідування осіб, які вчинили злочини. З входженням прокуратури до системи виконавчої влади вона автоматично втратила контрольні функції стосовно органів управління. В іншій ситуації така реформація повністю позбавила б органи прокуратури

права здійснення так званої загальнонаглядової функції. Однак цього не сталося, бо в Польщі діє спеціальне адміністративне провадження, відповідно до якого будь-який суб'єкт може вимагати скасування або зміни незаконного управлінського рішення. Згідно з кодексом адміністративного провадження прокурор може як порушувати адміністративне провадження, так і брати участь у ньому на будь-якій стадії, а також звертатися зі скаргою в головний адміністративний суд. Інакше кажучи, прокуратура Польщі втратила повноваження у галузі здійснення перевірок виконання законів, але зберегла право стежити за законністю актів у формі участі в адміністративному провадженні. З метою здійснення цього права прокурор може вимагати надання актів і документів, отримувати письмові пояснення, допитувати свідків, звертатися до фахівців, а також проводити огляди [7].

Отже, можна зробити висновок, що організація діяльності та повноваження органів прокуратури зарубіжних країн у сфері здійснення адміністративних процедур значно різняться. Так, у Сполучених Штатах Америки, Німеччині прокурори виконують основний обсяг роботи по здійсненню кримінального переслідування. Щодо адміністративних процедур в їхній діяльності, то вони обмежуються питаннями прийому громадян щодо незаконних дій і рішень правоохоронних органів, порушенням дисциплінарного провадження відносно посадових осіб правоохоронних органів, винесення приписів про вжиття заходів, необхідних для завершення слідства тощо.

В ряді країн (Швейцарії, Франції, Греції, Польщі) прокурори наділені відповідними повноваженнями у сфері здійснення адміністративних процедур, наприклад: приймання заяв, скарг про вчинення правопорушень та прийняття рішень по ним; порушення адміністративного провадження та участь у ньому; здійснення провадження по перевірці достовірності документів, тлумаченні і перегляду судових рішень; отримання інформації від правоохоронних органів про тяжкі злочини, а також про інші діяння, які спричинили тяжкі

наслідки; координація діяльності правоохоронних органів щодо розслідування кримінальних злочинів та правопорушень тощо.

Підсумовуючи відзначимо, що в умовах сьогодення належна реалізація прав і свобод громадян, дотримання балансу між інтересами конкретної людини і держави значною мірою залежить від чіткого регулювання правового статусу всіх суб'єктів адміністративно-процесуальної діяльності. Особливе місце в юридичному механізмі забезпечення прав і свобод громадян у сфері адміністративного процесу посідає прокуратура. Протягом десятиріч ця важлива державна інституція була і залишається дієвим важелем дотримання законності в діяльності органів виконавчої влади, посадових осіб усіх рівнів, забезпечення правового захисту громадян і налагодження належного функціонування усіх ланок державного механізму [8]. Тому, 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.

Література

1. Якимчук М. Актуальні питання трансформації функцій прокуратури та її ролі в системі органів державної влади в Україні / Микола Якимчук // Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 25 листопада 2011 року) / [редкол.: Ю.М. Дьомін (відпов. ред.), М.К. Якимчук, І.М. Козьяков та ін.]. – К.: Національна академія прокуратури України, 2012. – 152 с.

2. Раевский П.А. Организация правоохранительной системы в некоторых федеративных странах мира [Электронный

АНОТАЦІЯ

Проаналізовано порядок організації діяльності та повноваження органів прокуратури у сфері здійснення адміністративних процедур на прикладі Сполучених Штатів Америки, Швейцарії, Франції, Німеччини, Ірландії та Польщі.

SUMMARY

Analyzed the activity of the organization and powers of the Prosecutor's Office in the implementation of administrative procedures on the example of the United States, Switzerland, France, Germany, Ireland and Poland.

ресурс] П.А. Раевский, С.А. Пархоменко // Информационно-справочные материалы. – Режим доступа : <http://komitetgi.ru/upload/iblock/538/538b9dcf40eca849375fa5f15da10d26.pdf>

3. Правоохранительная система Франции [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://globatur.ru/pravookhranitel'naya-sistema-frantsii.html>

4. Яцків Т.Г. Світовий досвід діяльності прокуратури / Т.Г. Яцків // «Вдосконалення діяльності прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції» (м. Львів, 28 травня 2010 року) : збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції. – 2010. – С. 239–249.

5. Ахетова А.С. Организация и деятельность прокуратуры на примере

зарубежных стран (Дании, Германии, Франции, США) [Электронный ресурс] А.С. Ахетова. – Режим доступа : <http://be5.biz/pravo/paos/55.htm>

6. Правоохранительные органы: Учебное пособие. 3-е изд., испр. и доп. / Отв. ред. С.Л. Лось. – Томск: Изд-во НТЛ, 2004. – 488 с.

7. Мухамеджанов Э. Прокуратура Польши [Электронный ресурс] Э. Мухамеджанов. – Режим доступа : http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1236169#_ftn2

8. Угровецкий П.О. Административные акты, які приймаються при здійсненні внутрішньоорганізаційної діяльності органами прокуратури [Електронний ресурс] П.О. Угровецкий. – Режим доступа : <http://radnuk.info/statii/566-prokuratura/14786-2011-01-19-02-43-19.html>