

УДК 343.31

Басараб Р. І., Головний науковий співробітник відділу досліджень проблем діяльності прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді НДІ НА прокуратури України, старший радник юстиції

Правовий статус керівника системи прокуратури у країнах Європейського Союзу

У статті проведено аналіз особливостей правового статусу керівника системи прокуратури у деяких країнах Європейського Союзу. Визначено їх специфіку та вказано на шляхи запозичення позитивного європейського досвіду в Україні.

Ключові слова: правовий статус, керівник системи прокуратури, генеральний прокурор, Європейський Союз.

В статье проведен анализ особенностей правового статуса руководителя системы прокуратуры в некоторых странах Европейского Союза. Определена их специфика и указано на пути заимствования положительного европейского опыта в Украине.

Ключевые слова: правовой статус, руководитель системы прокуратуры, генеральный прокурор, Европейский Союз.

In the article analyzed the characteristics of the legal status of the head of prosecution system in some European Union countries. Determined their specificity and ways for borrowing a positive European experience in Ukraine on the issue.

Keywords: legal status, head of the General Prosecutor, the Attorney General, the European Union.

Актуальність теми. За нинішніх тенденцій розвитку України в напрямку соціальної та правової, пріоритетним завданням є становлення достойним членом європейської спільноти. Безумовно, за лічені роки незалежності оформити систему прокуратури в Україні аналогічну європейським державам, які розвивались як самостійні держави протягом багатьох століть, просто неможливо. Більше того, складність швидкого трансформування у країну з європейськими цінностями полягає в тому, що Україна успадкувала організаційно-правову модель централізованої системи прокуратури від Союзу Радянських Соціалістичних Республік із усіма наявними їй недоліками та перевагами.

В рамках окресленого Верховна Рада України вкотре обговорює десятки варіантів законопроектів щодо реформування централізованої системи органів прокуратури і приведення останньої до стандартів європейської спільноти. Водночас варто наголосити, що організаційно-правова модель прокуратури в розвинутих європейських країнах не є єдиною та виробленою.

Стан наукового дослідження. Тематики правового статусу керівника системи прокуратури у країнах Європейського Союзу у тій чи іншій мірі займалися такі вчені, як Л.Р. Грицаєнко, Ю. М. Грошевой В. М. Гусаров, М. І. Іншин, М. В. Косюта, І. Є. Марочкін, О.І. Медведько, М.І. Мичко, А.В. Молдован, П.А. Раєвський, Н.О. Рибалка, В. П. Рябцев, В.В. Сухонос, В. Я. Тацій, В.І. Шишкін, П. В. Шумський, М.К. Якимчук, Т.Г. Яцьків та ін.

Разом з тим варто зазначити, що вченими не було в достатній мірі проаналізовано та висвітлено специфіку правового статусу керівника системи прокуратури у країнах

Європейського Союзу, а також не вказано на шляхи запозичення європейського досвіду у даній сфері для України.

Метою статті є проведення загальнотеоретичної характеристики правового статусу керівника системи прокуратури у країнах Європейського Союзу. Для досягнення поставленої мети потрібно виконати наступні завдання: провести науковий аналіз правового статусу керівника системи прокуратури у деяких країнах Європейського Союзу, дослідити їх сутність, вказати на напрямки запозичення позитивного європейського досвіду в цій сфері для України.

Виклад основного матеріалу. Сусідня держава – Польща характеризується своїми особливостями в організації системи прокуратури та діяльності керівника такої системи. Перш за все, потрібно відмітити, що прокуратура підпорядковується Міністру юстиції, який виконує функції Генерального прокурора. З входженням прокуратури до системи виконавчої влади вона автоматично втратила контрольні функції стосовно органів управління [1, с.262].

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 [2].

З огляду на проведений аналіз досвіду Польщі щодо правового статусу керівника прокуратури, вважаємо, що цікавим для України може бути: 1) функції Генерального прокурора виконує Міністр юстиції; 2) відсутність посади Генерального прокурора України і приналежність централізованої системи органів прокуратури до виконавчої гілки влади; 3) у порівнянні з Україною вузький спектр функцій і повноважень прокуратури як органу.

На відміну від України, 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 верховенства права.

Законодавство Швейцарії визначає основи співробітництва поліції й органів прокуратури. Поліція інформує прокуратуру про тяжкі злочини, а також про інші діяння, які спричинили тяжкі наслідки. Прокурори Конфедерації та кантонів можуть більш детально регулювати цей обов'язок. Прокурор вправі в будь-який час давати поліції вказівки і доручення за справою або взяти її до свого провадження. В останньому разі він здійснює початкові слідчі дії по змозі самостійно. Прокурор також вправі доручити поліції виконати додаткові слідчі дії. Для цього він дає письмові, а у невідкладних випадках - і усні вказівки. У разі здійснення органами поліції вказівок прокурора сторона захисту має ті ж самі процесуальні права, як і в разі провадження їх органами прокуратури [3, с.9-11].

Варто відзначити, що 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 юрис-

дикції. Генеральний прокурор відповідно до 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 [3, с.12].

Генеральний прокурор може брати участь 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 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 невідповідністю 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. Однак генеральний прокурор не вправі оскаржити в апеляційному порядку справи, в яких він брав участь. Посадові особи прокуратури зобов'язані здійснювати контроль за виконанням судових рішень. З цієї метою прокуратура може безпосередньо залучати осіб, уповноважених застосовувати примусові заходи (армія, поліція) [3, с.9-11].

Таким чином, доцільним буде наголосити на спільних рисах між діяльністю Генерального прокурора Швейцарії та Генерального прокурора України. По-перше, в обох державах спостерігається жорстка вертикаль субординації всіх прокурорів керівнику – Генеральному прокурору; по-друге, в обох державах дотримується принцип централізації системи прокуратури на чолі із Генеральним прокурором. Ми вважаємо, що цікавим для України може бути досвід Швейцарії в частині взаємодії системи прокуратури із усіма іншими правоохоронними органами. Загальноновизнаним сьогодні є те, що взаємодія та координація прокуратури України із іншими правоохоронними органами України знаходяться на досить низькому рівні і потребують свого якісного вдосконалення.

З огляду на проведений аналіз досвіду Швейцарії щодо діяльності керівника прокуратури, вважаємо, що цікавим для України може бути врахування наступних моментів при орієнтації на європейський досвід загалом: 1) Генеральний прокурор Швейцарії і вся система прокуратури належить до судової гілки влади; 2) Генеральний прокурор Швейцарії уповноважений координувати діяльність правоохоронних органів по організації досудового розслідування; 3) 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 все неповнолітніх; 4) Генеральному прокурору Швейцарії підпорядковуються всі прокурори.

В Прибалтійських країнах, які входять до Європейського Союзу, з приводу досліджуваного питання необхідно зазначити наступне. В Естонії організація та діяльність прокуратури регулюються Законом «Про прокуратуру». Цей закон визначає такі завдання прокуратури як: 1) нагляд за дотриманням законності під час нарад суду з адвокатами сторін під час розгляду кримінальних справ; 2) репрезентація державного звинувачення в судах усіх інстанцій; 3) нагляд за виконанням вироків, пов'язаних із позбавленням волі, та нагляд за дотриманням законності під час виконання примусових дій медичного та виправного характеру; 4) нагляд за дотриманням поліцією законності під час виконання нею своїх функцій [4].

Структура і порядок діяльності прокуратури Литви регулюється Законом «Про прокуратуру». До складу системи прокуратури входять: Генеральна прокуратура,

яка діє при Верховному Суді, регіональні прокуратури, які діють при окружних судах, та місцеві прокуратури, які діють при місцевих судах. Прокурори підтримують державне обвинувачення у кримінальних справах, контролюють діяльність органів дізнання, здійснюють кримінальне переслідування [5].

У Латвії організація та діяльність прокуратури регулюються Законом «Про прокуратуру» [6]. В результаті аналізу зазначеного закону ми дійшли наступних висновків. Прокуратура являє собою єдину, централізовану систему, що належить до судової гілки влади і яку очолює Генеральний прокурор. Систему прокуратури Латвії складають Генеральна прокуратура, прокуратури судових округів, прокуратури районів та спеціалізовані прокуратури.

Відповідно до Закону Латвії «Про прокуратуру» Генерального прокурора за поданням Голови Верховного Суду затверджує на посаді Сейм (законодавча влада) строком на 7 років. Прокурорів призначає на посади Генеральний прокурор Латвії.

Вважаємо за потрібне звернути увагу, що цікавим для України є досвід Латвії щодо призначення Генерального прокурора України строком на 7 років. Станом на сьогодні в Україні Генеральний прокурор призначається строком на 5 років – на той же строк, що і Верховна Рада України та Президент України. На нашу думку, варто розглянути можливість продовження строку перебування на посаді Генерального прокурора України. У такий спосіб, по-перше, розводиться строк перебування на службі Президента України та Генерального прокурора України, по-друге, мінімізується потенційна можливість «привласнення» главою держави інституту Генерального прокурора і всієї підконтрольної йому централізованої системи органів прокуратури. Ми вважаємо, що доцільним буде також обмеження максимально двох строків перебування на посаді Генерального прокурора однієї і тієї ж особи.

У Данії прокуратура належить до системи Міністерства юстиції. Керівництво прокуратурою здійснює генеральний прокурор. Його заступник та сім місцевих прокурорів за його призначенням підтримують обвинувачення в Верховному суді та в судах південних і східних земель. У судах нижчої інстанції як представники обвинувачення, а також представники держави в цивільних справах виступають «поліцейські» - начальники поліцейських дільниць, підпорядковані Міністерству юстиції (загальна кількість - близько 75 осіб), або адвокати, за пропозицією одного з місцевих прокурорів. Розслідування кримінальних справ здійснюється поліцією, а не прокуратурою, яка лише наглядає за розслідуванням [1, с.261].

Таким чином, прокуратура в Данії підпорядковується Міністру юстиції, провідним напрямком її діяльності є підтримання державного обвинувачення у кримінальному судочинстві. До особливостей прокуратури Данії можна віднести такі: Міністр юстиції призначає прокурорів, суддів відповідно до їх кваліфікації; функції прокурорської служби регламентуються Законом про відправлення правосуддя; Міністр юстиції фінансує підпорядковані йому прокуратури; державний обвинувач - головний констебль (прокурор нижчого рівня), окружний прокурор, директор департаменту державного обвинувачення; до діяльності прокуратури не належать нагляд за управлінськими і владними структурами [1, с.261-262].

Як бачимо, роль Генерального прокурора Данії є доволі номінальною, оскільки вся повнота влади в організації прокуратури, в основному, належить Міністру юстиції, який призначає всіх прокурорів і суддів. Зрозуміло, що в Україні не може бути запроваджена подібна модель, адже призначення Міністром юстиції всіх суддів і

прокурорів призведе в Україні, скоріше за все, до тотальної узурпації влади, так як правосуддя та законність опиняться, по суті, в одних руках – Міністра юстиції.

Водночас варто звернути увагу на висновок Л.Р. Грицаєнка, який пише про те, що у ряді країн центральне управління прокурорською службою зовсім відсутнє (Австрія, Греція, Італія). У Бельгії за загальне керівництво відповідає Колегія генеральних прокурорів, а в Нідерландах – Рада генеральних прокурорів. У Франції функцію центрального управління здійснює Міністерство юстиції. У Данії прокурорську службу офіційно очолює міністр юстиції, тоді як на практиці центральне управління здійснює директор публічних звинувачень. Це стосується як загальних, так і конкретних питань. Деякі питання прокурорської діяльності вирішуються за участю національного комісара поліції та міністра юстиції Данії. У Фінляндії центральним адміністративним органом в системі прокуратури є Генеральна прокуратура. Генеральний прокурор керує системою в цілому і прокурорами, що входять до неї. Він є вищестоящим щодо всіх державних прокурорів країни, може наказати своїм підлеглим висунути те чи інше звинувачення, дає інші вказівки. Генеральний прокурор призначає всіх місцевих прокурорів і застосовує до них дисциплінарні санкції. У Швеції генеральний прокурор здійснює загальне керівництво системою органів прокуратури. Він може переглянути рішення будь-якого прокурора і покласти на себе його обов'язки [7, с.171].

Висновок. На нашу думку, в сучасних умовах різкий перехід до окресленої моделі організації Генерального прокурора України, як в європейських країнах, може бути дещо непослідовним в умовах реформування системи органів державної влади. Подібного рівня питання повинно бути одночасно вирішено із правовим статусом Міністерства юстиції України, до сфери повноважень якого і без цього належить широкий спектр прав. Окрім того, потрібно остаточно визначитись із типом республіки – президентсько-парламентською чи парламентсько-президентською. Одночасно повинна бути сформована система стримувань і противаг.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Н.О. Рибалка Управління органами прокуратури України: адміністративно-правове регулювання: монографія. – Х., 2012. – 320 с.
2. Э. Мухамеджанов Прокуратура Польши [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1236169>
3. П.А. Раевский, С.А. Пархоменко Организация правоохранительной системы в некоторых федеративных странах мира [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.indem.ru/proj/rpf/OrPraOhrSiFederStra.pdf>
4. Закон Эстонии о прокуратуре [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://constitutions.ru/archives/441>
5. Генеральная прокуратура Литвы [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://law.vl.ru/history/showhist.php?his_range=2&his_id=63
6. Закон Латвии о прокуратуре [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://www.pravo.lv/likumi/56_zopr.html
7. Л.Р. Грицаєнко Прокуратура в країнах Європи. – К., 2006. – 400 с.