

УДК 347.962

О.В. Хорсуненко,
заступник прокурора м. Одеси

ПРОКУРАТУРА ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄС: ОКРЕМІ АСПЕКТИ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИХ ОСОБЛИВОСТЕЙ ПОРІВНЯННЯ

Анотація. У статті здійснено аналіз правового статусу прокуратури країн-членів Європейського Союзу за допомогою методів порівняльного аналізу та визначення моделей прокуратури в цих країнах для впровадження реформування та удосконалення функціонування прокуратури України.

Зокрема, автором доведено, що для компаративістського дослідження прокуратури держав-членів Європейського Союзу та України немаловажне значення має також застосування двох взаємозалежних підходів: антропологічного і аксіологічного (ціннісного) підходів, а також використання також можливостей герменевтики, тому що порівняння завжди має справу з іншими культурами, традиціями, порядками, текстами тощо.

Ключові слова: прокурор, прокуратура, реформування прокуратури, компаративістика, герменевтика, методика дослідження.

Для ефективного функціонування державного механізму всі елементи повинні займати відповідне місце та взаємодіяти між собою. Одним із таких елементів в державі є прокуратура. Місце та роль прокуратури в кожній країні визначається різними чинниками: правовою системою, формою державного устрою, функціями прокуратури та відповідними повноваженнями прокурора, тощо. Для визначення пріоритетних напрямів реформування та удосконалення прокуратури в Україні необхідно проаналізувати за допомогою методів порівняльного аналізу, статус прокуратури в держав-членів Європейського Союзу.

Оскільки, виникнення та розвиток прокуратури в різних країнах пов'язані з формуванням національних правових систем, тому склалися різні моделі прокуратури, кожна з яких має влас-

ний статус, зміст функцій та повноважень [1, с. 339].

Метою даної статті є аналіз правового статусу прокуратури держав-членів Європейського Союзу за допомогою методів порівняльного аналізу та визначення моделей прокуратури в цих країнах для впровадження реформування та удосконалення функціонування прокуратури України.

Правовому статусу прокуратури в зарубіжних країнах із застосуванням методів компаративного аналізу приділяли увагу такі вчені, як Л.Р. Грицаєнко, Н.І. Мичко, Н.А. Голова, М.В. Косюта, Н.С. Наулік, С.В. Прилуцький та інші. Незважаючи на наявні наукові напрацювання в цій сфері, питання щодо теоретико-методологічних аспектів визначення місця та ролі прокуратури держав-членів Європейського Союзу залишається актуальним

з огляду на науковий інтерес, практичну значимість, а надто євро інтеграційні процеси в Україні.

Для будь-якого порівняльно-правового дослідження однією з основних проблем є проблема класифікації, що, за словами французького компаративіста І.Зайтаї, є «дороговказною ниткою в лабіринті безлічі і розмаїтості позитивних правових систем» [2, с. 120]. На думку відомих німецьких учених К. Цвайгерта та Х. Кетца, «завдання такої класифікації — забезпечити, щоб різні правові системи в результаті систематизації стали більш доступними для наукового аналізу. Водночас це допоможе полегшити і порівняльно-правові дослідження. Якщо, зокрема, буде встановлено, що в кожній з великих груп існують одна або дві правові системи, що достатньо повно характеризують дану групу в цілому (і дозволяють виявити особливості, що відрізняють її від інших груп), то за певних умов порівняльно-правові дослідження ... можна обмежити саме цими системами» [3, с. 100].

Результатом класифікації окремих державно-правових явищ є систематична одиниця — модель. Розробка моделей — необхідна складова кожного конкретного порівняльно-правового дослідження. Як відзначається в компаративістській літературі, використання моделей у порівняльно-правових дослідженнях «дозволяє одержати панорамний вид різних шляхів, за допомогою яких вирішуються однакові проблеми, побачити, як власна правова система співвідноситься із цими моделями і виявити наявні відмінності, подібності, тенденції розвитку» [4, с. 13]. Все сказане повною мірою може бути віднесено і до порівняльно-правового дослідження прокуратури.

Аналіз відповідної літератури дозволяє виділити дві класифікації про-

куратур держав світу, кожна з яких заснована на різних підходах.

Одна із класифікацій прокуратур держав світу походить з місця прокуратури в системі державних органів, інакше кажучи, така класифікація ґрунтується на інституціональному підході.

Відповідно до даного підходу, як правило, у юридичній літературі, виділяють чотири групи країн і, отже, чотири моделі прокуратури:

1) країни, де прокуратура входить до складу міністерства юстиції, хоча при цьому може відноситися до органів правосуддя і діяти при судах;

2) країни, де прокуратура є повністю включеною до складу судової системи і знаходиться при судах або має в рамках судової системи адміністративну автономію;

3) країни, де прокуратура виділена в самостійну систему і підзвітна парламенту або главі держави;

4) країни, де саме прокуратури або її прямого аналога взагалі немає [5, с. 5-6].

У цьому контексті держави-члени Європейського Союзу також можуть бути згруповані у відносно самостійні групи залежно від статусу і місця, яке посідає прокуратура в системі органів державної влади.

Аналіз законодавства держав-членів Європейського Союзу в даній сфері дозволяє виявити все вищевказане різноманіття моделей прокуратури у цих державах і запропонувати їхню нижченаведену класифікацію.

До першої групи відносяться тринадцять держав-членів Європейського Союзу, а саме Австрія, Бельгія, Німеччина, Данія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Польща, Румунія, Фінляндія, Франція, Чехія, Естонія, оскільки саме в цих країнах прокуратура входить до складу міністерства юстиції,

що не виключає можливості віднесення її до органів правосуддя і таких, що функціонують при судах.

Далі, для конкретизації моделей з метою спрощення порівняльно-правового дослідження і виявлення при цьому спільного і особливого, держави-члени ЄС, які відносяться до першої групи, можна ще більш детально згрупувати, з огляду на взаємозв'язок органів прокуратури із судовою системою. Таким чином виділяються три підгрупи держав:

1) держави, де прокуратура підпорядкована Міністерству юстиції і входить до її системи, інакше кажучи, є урядовим органом (до таких відносяться наступні держави-члени ЄС: Данія, Польща, Словенія, Фінляндія, Чехія та Естонія);

2) держави, де прокуратура, підкоряючись Міністерству юстиції, водночас є частиною судової системи, тобто діє в рамках територій судової юрисдикції, за статусом прирівнюється до суду, а магістрати прокурорського корпусу входять до суддівського корпусу, отже, прокуратура представляє і виконавчу і судову владу, бере участь у діяльності обох цих гілок влади (сюди можна віднести такі держави-члени ЄС, як Бельгія, Італія, Люксембург);

3) держави, де прокуратура, підкоряючись Міністерству юстиції, функціонує в рамках судової системи, але не є її частиною, а тільки значиться при судах, повторює їхню структурну організацію, а при виконанні своїх службових функцій прокуратура незалежна від судів (до таких належать держави-члени ЄС — Австрія, Німеччина, Нідерланди, Румунія, Франція).

До другої групи відносяться такі держави-учасниці Європейського Союзу, як Болгарія, Греція, Іспанія і Латвія, оскільки прокуратура в цих державах є повністю включеною до складу судо-

вої системи, тобто є частиною судової влади і перебуває при судах, однак при здійсненні своїх обов'язків прокурори за своїм статусом є прирівняними до суддів, повністю незалежними від судів, тобто функціонально автономними і підкоряються тільки закону. У більшості з цих держав (у Болгарії, Греції та Іспанії) прокуратура має високий конституційний статус.

До третьої групи входять держави, де прокуратура виділена у самостійну систему і підзвітна парламенту або главі держави. До цієї групи відносяться держави-члени Європейського Союзу — Угорщина, Литва, Португалія, Словаччина, Швеція. У цих державах прокуратура є незалежним конституційним органом, що підкоряється тільки закону. Прокурори мають статус державних службовців, а не судових магістратів.

Четверту групу складають держави, де самої прокуратури або її прямого аналога взагалі немає. До таких країн відносяться наступні члени-держави: Великобританія, Ірландія, Мальта, Кіпр. На відміну від прокуратури континентальних країн, установи і посадовці цих країн, що виконують подібні до органів прокуратури функції, являють собою особливу систему органів — Відомство Генерального аторнею, Королівська служба обвинувачення, Департамент (Офіс, Дирекція, Управління) публічних переслідувань, Державна соліситорська служба. Значною є роль посадових осіб (генеральний аторней, генеральний соліситор або лорд-адвокат) у сфері здійснення кримінального переслідування.

Друга класифікація прокуратур держав світу виходить з такого критерію, як функція прокуратури. Під функціями розуміються «основні напрямки діяльності прокуратури, які складаються із сукупності однорідних

аспектів діяльності прокуратури, що виражають сутність і соціальне призначення прокуратури, що характеризують прокуратуру у якості конституційно закріпленої особливої форми діяльності держави і що виступають як законодавчо закріплені положення, здійснювані з метою відновлення та охорони законних прав та інтересів громадян і всієї держави, що є засобом реалізації основних завдань і реалізуються з використанням специфічних форм і методів у рамках чітко окреслених повноважень» [6, с. 80].

Як неважко помітити, дана класифікація прокуратур держав світу здійснюється із застосуванням функціонального підходу. Невипадково, що одержані в результаті такої класифікації моделі називаються «функціональні моделі прокуратури», під такою моделлю в спеціальній літературі розуміється «результат типології прокуратур у модель на основі функціональної характеристики прокуратури, що виходить з її домінуючих функцій або зі специфічного набору тих або інших функцій» [6, с. 81].

У цей час фахівці виділяють дві основні функціональні моделі прокуратури: 1) прокуратура як (насамперед) орган нагляду за законністю і 2) як (переважно) орган кримінального переслідування [5, с. 24]. Однак, на наш погляд, такий поділ є неповним, оскільки враховані не всі фактори класифікації. Безумовно, перелік функцій прокуратури більшою мірою залежить від соціальних і правових умов розвитку суспільства і держави. Але, крім цього, не слід випускати з уваги і залежність функцій, які визначають основу діяльності прокуратури від місця, яке вона займає в системі державних органів. У зв'язку із цим вже згадана вище класифікація прокуратур держав-членів Європейського

Союзу буде більш детально «роздроблена». Оскільки в різних державах прокуратура як державний орган, віднесений або до виконавчої, або до судової влади, або займає проміжне положення між виконавчою і судовою владою, або самостійне положення в системі поділу влади, остільки можливе виділення різних варіацій функціональної моделі прокуратури.

Проаналізувавши законодавство держав-членів Європейського Союзу в контексті виконуваних прокуратурою цих держав функцій, уявляється можливим виділити наступні функціональні моделі:

1) прокуратури, домінуючою функцією яких є кримінальне переслідування;

Цієї моделі дотримуються держави-учасниці Європейського Союзу — Данія, Польща, Словенія, Фінляндія, Чехія та Естонія, прокуратура яких виступає як орган, віднесений до виконавчої влади. Характерними рисами цієї функціональної моделі є те, що прокуратура наділена чималими наглядовими функціями, безпосередньо пов'язаними з функцією кримінального переслідування, серед яких нагляд за законністю порушення кримінальної справи, нагляд за попереднім слідством, нагляд за законністю виконання судових рішень, нагляд за законністю позбавлення і обмеження волі. Прокуратура цих держав позбавлена функції загального нагляду.

2) прокуратури, домінуючою функцією яких є захист інтересів держави, прав і свобод громадян, юридичних осіб, шляхом здійснення контролю за дотриманням законів, швидким і ефективним відправленням правосуддя, а також кримінальне переслідування.

Цієї моделі додержуються такі держави-учасниці Європейського Союзу, як Австрія, Бельгія, Німеччина, Італія,

Люксембург, Нідерланди, Румунія і Франція, прокуратура яких безпосередньо перебуває в підпорядкуванні Міністерству юстиції, і, при цьому, або є частиною судової системи, тобто діє в рамках територій судової юрисдикції, або діє в рамках судової системи, але не є її частиною, а тільки значиться при суді, повторює їх структурну організацію. Характерними рисами цієї функціональної моделі є наступні: виконуючи функцію кримінально переслідування, прокуратура найчастіше має монополію на його порушення, або здійснює його дискреційно; прокуратура бере участь у судовому процесі в якості «неупередженої сторони», до якої суд, зокрема, не вправі застосувати санкції, або є однією зі сторін процесу та гарантом дотримання законності, і прирівнюється до «органа правосуддя»; обмежені наглядові функції, прокуратура правочинна розпочати дії з метою виконання рішення суду.

3) прокуратури, домінуючою функцією яких є захист прав і свобод громадян, представництво їхніх інтересів та інтересів держави;

Такої моделі дотримуються такі держави-учасниці Європейського Союзу, як Угорщина, Португалія, Литва, Словаччина і Швеція, прокуратура яких виступає як незалежний державний орган. Характерними рисами цієї функціональної моделі є те, що прокуратура в рамках функції кримінального переслідування здійснює, з певним виправленням, функцію безпосереднього проведення попереднього слідства; чималий перелік спеціальних наглядових функцій, пов'язаних з функцією кримінального переслідування, а саме: нагляд за законністю попереднього слідства; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусо-

вого характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; функція загального нагляду певною мірою зберігається за прокуратурою, але спостерігається тенденція відібрання її та передання до спеціально створених органів; участь прокурора у здійсненні превентивних заходів, спрямованих на попередження порушень закону та інших, неодмінних до виконання, правил; усунення причин та умов скоєння кримінальних злочинів.

4) прокуратури, домінуючою функцією яких є сприяння відправленню правосуддя з метою захисту законності, прав громадян і охоронюваних законом публічних інтересів.

Цієї моделі додержуються такі держави-учасниці Європейського Союзу, як Болгарія, Греція, Іспанія і Латвія, прокуратура яких виступає як орган, віднесений до судової влади. Характерними рисами цієї функціональної моделі є наступні: широкий спектр наглядових функцій: нагляд за законністю проведення попереднього слідства, нагляд за виконанням кримінально-правових та інших примусових заходів, судових рішень, які торкаються державних або суспільних інтересів, нагляд за місцями позбавлення волі, нагляд за законністю актів; специфічне виконання прокуратурою функції безпосереднього ведення попереднього слідства; участь у некримінальних видах судочинства тощо.

5) прокуратури, домінуючою функцією яких є підтримка обвинувачення в суді;

Цієї моделі додержуються наступні держави-учасниці Європейського Союзу: Великобританія, Ірландія, Мальта, Кіпр, де прокуратури або її прямого аналога немає. Характерними рисами цієї функціональної моделі є наявність права, а у певній категорії справ і обов'язку, у порушенні кримінальних

переслідувань, причому це право не є монополією органів обвинувачення (існує приватне переслідування); здійснення процесуального керівництва кримінальних переслідувань; неучасть у виконанні вироків у кримінальних справах, так само неучасть у визначенні політики щодо кримінальних злочинів і попередженні цих злочинів.

Як елемент політико-правової системи, прокуратура, функціонуючи в рамках цієї системи, безумовно, відбиває її особливості, перебуває у взаємозв'язку з іншими елементами даної системи. Праворозуміння, правова культура, правові традиції тощо є важливими факторами, які визначають специфіку (в остаточному підсумку модель) прокуратури у тому соціокультурному середовищі, де вона функціонує. «Завжди треба мати на увазі, що будь-яке вузьке питання є невід'ємною частиною загальної системи іноземного права. І тільки у взаємозв'язку з нею розкриються його суть і особливості змісту» [7, с. 327]. Дані обставини вимагають застосування багатофакторного і контекстуального підходів, які дозволяють урахувати соціокультурний контекст формування і функціонування прокуратури в різних політико-правових системах, її взаємозв'язку з різними соціальними, культурними і духовними факторами.

Отже, для компаративістського дослідження прокуратури держав-членів Європейського Союзу та України немаловажне значення має також застосування двох взаємозалежних підходів: антропологічного і аксіологічного (ціннісного) підходів. Оскільки центральною ланкою в правовій політиці будь-якої держави є людина як

важлива цінність з її невід'ємними правами і свободами. Ефективність діяльності тієї або іншої моделі прокуратури чималою мірою залежить від того, наскільки в даній політико-правовій системі захищаються права і свободи людини і громадянина. Таким чином застосування вищевказаних двох підходів дає нам ті критерії, згідно з якими ми будемо мати змогу виявити позитивні і негативні сторони в правовій політиці різних держав щодо прокуратури.

Для даного дослідження важливим є використання також можливостей герменевтики, тому що порівняння завжди має справу з іншими культурами, традиціями, порядками, текстами тощо. Без виявлення підоснов, наявних у різних культурах і традиціях, виключається і їхнє розуміння. Якщо врахувати, що в рамках даного дослідження правова система України, що для нас є вихідною, «своєю», порівнюється із правовими системами європейських держав, які для нас є «чужими», що майже повністю за багатьма параметрами відрізняються від нашої правової системи, то необхідність застосування герменевтики не викликає сумніву. Більш того, відомо, що в рамках Європейського Союзу об'єднані держави, які належать до двох великих правових сімей сучасності: романо-германської (континентальної) та англосаксонської (загального права), що відрізняються за деякими важливими критеріями. А ці відмінності обумовлені, насамперед, відмінностями культур і традицій. Це означає, що навіть при порівнянні прокуратур держав-членів Європейського Союзу між собою нам необхідно врахувати існуючі відмінності в культурі і традиціях у рамках кожної правової сім'ї.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Прокуратура України: навч. посіб. / В.М. Бесчастний, М.І. Мичко, О.В. Філонов та ін.; за ред. В.М. Бесчастного. — К.: Знання, 2011. — 446 с.
2. Саидов А.Х. Сравнительное правоведение (основные правовые системы современности): Учебник / Саидов А.Х.; под ред. В.А. Туманова. — М.: Юристъ, 2000. — 448 с.
3. Цвайгерт К., Кётц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права / Цвайгерт К., Кётц Х. — Т. 1. Основы. — М.: Междуна-родные отношения, 2000. — 480 с.
4. Киселев И.Я. Сравнительное трудовое право: Учебник / Киселев И.Я. — М.: ТК Велби Изд-во Проспект, 2005. — 360 с.
5. Додонов В.Н. Крутских В.Е. Прокуратура в России и за рубежом. Сравнительное исследование / Додонов В.Н., Крутских В.Е.; под ред. С.И. Герасимова. — М.: Изд-во НОРМА, 2001. — 192 с.
6. Мамедов Г. Поняття функцій прокуратури / Мамедов Г. // Прокуратура. Людина. Держава. — 2005. — № 3. — С. 76-81.
7. Кох Х., Магнус У., Винклер фон Моренфельс П. Международное частное право и сравнительное правоведение / Кох Х., Магнус У., Винклер фон Моренфельс П. / Пер. с немец. Ю.М. Юмашева. — М.: «Международные отношения», 2003. — 476 с.

Хорсуненко А.

Прокуратура стран-членов ЕС: отдельные аспекты теоретико — методологических особенностей сравнения.

Аннотация. В статье осуществлен анализ правового статуса прокуратуры стран-членов Европейского Союза с помощью методов сравнительного анализа и определения моделей прокуратуры в этих странах для внедрения реформирования и совершенствования функционирования прокуратуры Украины.

В частности, автором доказано, что для компаративистского исследования прокуратуры государств-членов Европейского Союза и Украины немаловажное значение имеет также применение двух взаимосвязанных подходов: антропологического и аксиологического (ценностного) подходов, а также использование также возможностей герменевтики, потому что сравнение всегда имеет дело с другими культурами, традициями, порядками, текстами и тому подобное.

Ключевые слова: прокурор, прокуратура, реформирования прокуратуры, компаративистика, герменевтика, методика исследования .

O. Horsunenko

Prosecutor EU Member States: some aspects of theoretical and methodological features comparison.

Summary. The article analyzes the legal status of the prosecutor's office of the European Union using the methods of comparative analysis and identification of patterns prosecution in those countries for the implementation of reform and improving the functioning of the prosecutor's office of Ukraine.

In particular, the author proved that for comparative research prosecution of the Member States of the European Union and Ukraine Equally important is the application of two related approaches: anthropological and axiological (value) approaches, and the use and capabilities of hermeneutics, because the comparison is always dealing with other cultures , traditions, usages, texts and more.

Keywords: prosecutor, the prosecutor's office, prosecution reform, comparative studies, hermeneutics, methods of research.