

## About some aspects of the foreign experience of the prosecutor's office activities as a subject of prevention against crime

*Про деякі аспекти закордонного досвіду діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам*

Yuriy Novosad

### Ключові слова:

*порівняння, право, аналіз, законодавство, прокуратура, міжнародний, діяльність, система, орган.*

### Key words:

*comparison, right, analysis, legislation, Prosecutor's Office, international, activity, system, body.*

Як свідчить практика, будь-яка форма, що стосується діяльності того чи іншого суб'єкта суспільних відносин, не може не брати до уваги як позитивного, так і негативного міжнародного досвіду з певних питань.

Такий висновок повною мірою стосується і прокуратури України, реформування якої розпочалось ще у грудні 1991 р. й активізувалось на нових нормативно-правових, насамперед, конституційних засадах 2014–2017 рр. Водночас місце прокуратури в системі органів державної влади, зважаючи на те, що відповідно до вимог п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України, діяльність згаданого державного органу визначається виключно законами України, ні на науковому, ні на законодавчому рівні досі не визначено й не обґрунтовано.

Тому важливо у зазначеному контексті проаналізувати закордонний досвід з досліджуваної проблематики, що й обумовило вибір назви, об'єкта і предмета наукової статті, а також її основне завдання, а саме: за результатами вивчення міжнародного законодавства і практики науково обґрунтувати необхідність впровадження позитивного досвіду з означеної проблематики в діяльність органів прокуратури України.

Як показало вивчення наукової та навчально-методичної літератури, питання підвищення ефективності діяльності прокуратури у сфері боротьби зі злочинністю досить плідно досліджували науковці як у сфері прокурорської діяльності, так і у кримінологи. Потужне доктринальне підґрунтя створили такі науковці, як: В.С. Бабкова, О.М. Бандурка, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, М.М. Говоруха, В.М. Гусаров, Л.М. Давиденко, О.М. Джужа, В.В. Долежан, Л.С. Жиліна, І.М. Козьяков, О.Г. Колб, М.В. Косюта, Т.В. Корнякова, В.В. Кулаков, М.Й. Курочка, М.П. Курило, О.М. Литвинов, О.М. Литвак, М.І. Мичко, М.В. Руденко, Г.П. Середа, М.І. Скригонюк, Є.О. Шевченко та ін.

Водночас в умовах проведення правової реформи в Україні, а також суттєвого підвищення рівня злочинності в останні роки (2014–2017 рр.)<sup>1</sup> питання щодо підвищення рівня ефективності діяльності та місця прокуратури в системі суб'єктів боротьби зі злочинністю, зважаючи на міжнародний досвід, вивчені недостатньо, а тому потребують активізації наукових розробок у зазначеній сфері суспільних відносин, що й стало вирішальним під час визначення теми дослідження.

Як свідчить практика, із року в рік вітчизняна правова система доводить власну неспроможність правового регулювання суспільних відносин. І ніщо так не привертає уваги громадян, як органи кримінальної юстиції, яким відводиться одне із ключових місць в ієрархічній структурі державного апарату. Потреба реформування згаданих органів не є новою. Ставши на шлях правових перетворень, а також підписавши Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, наша держава зобов'язалася виконувати вимоги, серед яких і реформування органів прокуратури. Адже сучасний механізм будь-якої держави не можна уявити без організованих за тією чи іншою моделлю, наділених більш або менш широкими повноваженнями органів прокуратури.

<sup>1</sup> Кулик О.Г. Сучасна кримінальна ситуація в Україні: тенденції і прогноз / О.Г. Кулик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.

Саме тому з переходом України до системи демократичних стандартів побудови основ правової держави та громадянського суспільства функції прокуратури, без сумніву, повинні трансформуватися. У зазначеному контексті досвід інших країн з удосконалення вітчизняної системи прокуратури стати стати у пригоді.

Водночас варто зауважити, що для досконалого розуміння роботи інституту прокуратури за кордоном треба знати його місце в системі державних органів, від якого, як показує аналіз законодавства, залежить і обсяг повноважень прокурора.

Якщо органи прокуратури перебувають у системі міністерства юстиції або суду, то вони, зазвичай, приділяють увагу тільки кримінальним переслідуванням осіб, що вчинили злочини, підтримують публічне звинувачення в суді, здійснюють нагляд за місцями попереднього ув'язнення.

Якщо ж органи прокуратури являють собою окрему самостійну систему, що підзвітна Парламенту чи Президентові, то до вищезазначених обов'язків варто додати і функції загального нагляду за законністю, охорону прав і свобод людини та громадянина, інтересів держави, запобігання злочинам.

Сьогодні, зважаючи на місце прокуратури в системі державних органів, в юридичній літературі можна зустріти таку класифікацію:

- а) держави, в яких прокуратура входить до складу міністерства юстиції, хоча водночас вона може належати до органів правосуддя та діяти при судах, а прокурори можуть належати до суддівського корпусу («магістратури»). Такими країнами є: отримані Штати Америки (далі – США), Франція, Бельгія, Нідерланди, Данія, Румунія, Ізраїль, Японія, Естонія, Сирія. Наприклад, у США і Канаді – Генеральний атторней, а у Франції й Естонії зазначені посади розділені. У більшості з вищеперелічених держав прокурори діють при судах. У США служба атторнейв має цілком самостійний щодо судової системи статус. У Франції прокурори перебувають під керівництвом і контролем вищих керівників і підзвітні міністру юстиції;
- б) держави, в яких прокуратура цілком входить до складу судової системи і перебуває при судах або має в межах судової влади адміністративну автономію. До таких країн варто віднести Іспанію, Колумбію, Болгарію, Латвію. Наприклад, у законодавстві Іспанії закріплено, що прокуратура сприяє юстиції в захисті законності, прав громадян і охоронюваного законом публічного інтересу через свою функцію чи за клопотанням зацікавлених осіб, а також стежить за дотриманням незалежності трибуналів і захищає в них публічні інтереси. Прокуратура виконує своє завдання відповідно до принципів єдності дій та ієрархічної залежності. Очолює систему органів прокуратури Генеральний прокурор країни, який призначається на посаду Королем за поданням Уряду, узгодженим із Генеральною радою судової влади. В ієрархії судової влади він вважається другою особою після голови Верховного трибуналу;
- в) держави, в яких прокуратура виділена в самостійну систему та підзвітна парламенту або главі держави. Такими є, насамперед, соціалістичні (В'єтнам, Китайська Народна Республіка, Корейська Народно-Демократична Республіка, Куба, Лаос) і постсоціалістичні держави. У згаданих країнах прокуратура поряд із класичними функціями зазвичай здійснює і загальний нагляд за законністю, об'єктами якого є державні органи (здебільшого, тільки виконавчі – від міністерств і нижче – Ю. Н.), суспільні об'єднання, господарські організації, різного роду установи та фізичні особи. У Конституціях згаданих країн прокуратура визначена як один із найважливіших державних органів.

У державах Латинської Америки органи прокуратури також мають незалежний статус, наділені адміністративно-фінансовою та функціональною автономією. Специфічною ознакою зазначених країн є наявність двох прокуратур: одна виконує функції кримінального переслідування, друга – здійснює загальний нагляд і захист прав людини;

- г) держави, в яких, власне прокуратури чи її аналога взагалі немає. Яскравим прикладом такої країни є Великобританія. Генеральний атторней очолює адвокатський корпус, представники якого за необхідності виступають на судових процесах як обвинувачі. Коли ж слухаються особливо важливі кримінальні справи, обвинувачення підтримує спеціальна посадова особа – Директор публічних переслідувань. Аналогічна система працює в багатьох колишніх англійських колоніях, хоча нерідко з істотними модифікаціями. Але варто зазначити, що в цих державах генеральні атторней та служби публічних переслідувань на практиці здійснюють низку функцій, властивих прокуратурі.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Бандурка А.М. Преступность в Украине: причины и противодействие : [моногр.] / А.М. Бандурка, Л.М. Давиденко. – Х. : Основа, 2003. – С. 56.

Наведена класифікація показує, що немає «єдиних стандартів побудови і діяльності прокуратури у світі як з організаційного, так і з функціонального погляду. Немає таких стандартів і в країнах-членах Європейського Союзу».<sup>3</sup> Тому, на нашу думку, не варто поспішати в Україні з копіюванням тієї чи іншої прокурорської системи, навіть якщо у провідних державах світу наявна певна організаційна схожість прокурорських моделей (зокрема в Німеччині, Франції, США, Японії, прокуратура віднесена до відання міністерства юстиції), оскільки ніхто зі вчених і практиків за кордоном не вважає ту чи іншу правову систему еталоном. Крім того, світовий досвід, як і досвід колишнього Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР) показує, що важко створити нову правову службу навіть в умовах стабільності. Ще важче зробити це в період політичних і соціальних змін. Яскравою ілюстрацією зазначеного може бути приклад багатьох спроб утворення в Україні Слідчого Комітету.<sup>4</sup> Тому, щоб не помилитися в реформуванні чи корегуванні діяльності прокурорської системи і досягти успіху, важливо, щоб будь-яке нововведення було сумісне з культурою й історією держави. Така система повинна бути прийнята тим суспільством, в якому вона функціонує. Отже, дуже важливо розглянути питання організації та функціонування органів прокуратури за кордоном.

Як показали результати дослідження, у континентальній Європі прокуратура займає проміжне місце між виконавчою та судовою гілками влади. В Італії, Румунії та Польщі прокурори, хоча і входять до складу суддівського корпусу й утворюються при судах, однак є ієрархічно організованою системою, що функціонує під головуванням міністра юстиції, тобто підпорядкована виконавчій владі.<sup>5</sup> У державах континентальної правової родини наявність прокуратури є характерною рисою. У романських державах інститут прокуратури найчастіше називають «публічним міністерством» або «фіскалією».<sup>6</sup>

Цікавою у такому контексті є соціально-правова природа прокуратури США. Як встановлено під час дослідження, на основі синтезу англійських і континентальних традицій у США склалася атторнейська служба – типовий для даної держави інститут влади, що не має аналога у правових системах інших держав. Повноваження атторнейської служби із кримінального переслідування подібні до функцій прокуратури в інших державах, тому американську атторнейську службу зазвичай називають прокуратурою, а самих атторнеїв – прокурорами. Відмінність атторнейських служб США від європейських прокурорських органів полягає в тому, що вони не мають наглядових за законністю функцій, відіграють особливу політичну роль в американському суспільстві, не мають суворої ієрархічної підпорядкованості. До того ж місцеві атторнейські органи не підлягають органам штатів, а штатні – не підлягають федеральним. Аторнеї (відомі як федеральні прокурори й окружні прокурори – Ю. Н.) представляють федеральний уряд, окружний суд і апеляційний суд. Аторнеї та їхні органи управління є частиною Міністерства юстиції США. Вони здійснюють нагляд і адміністративний супровід через Виконавчий апарат Міністерства юстиції. Обрані федеральні прокурори беруть участь у Консультативному комітеті Генерального прокурора Сполучених Штатів Америки. Аторнеї є незалежними, між ними немає відносин субординації. Вони мають повноваження підтримувати обвинувачення в суді у кримінальних справах, а також представляти інтереси держави в цивільних справах, коли зачіпаються інтереси федерації, штатів або міст. Аторнеї у справах про деякі тяжкі злочини здійснюють розслідування. Крім того, представники обвинувачення на стадії порушення кримінальної справи часто змушують обвинувачуваного укласти угоду про визнання вини.<sup>7</sup>

Не менш цікавою в контексті досліджуваної проблематики є практика виникнення та становлення органів прокуратури в Європі. Першою європейською державою, в якій була заснована система органів прокуратури, стала середньовічна Франція. В юридичній літературі засновником французької прокуратури прийнято вважати Філіппа IV Вродливого, який 1302 р. своїм ордонансом визначив статус королівських прокурорів при судах.<sup>8</sup> Щоправда, як зазначає О.О. Михайленко, зазначені органи існували й раніше.

<sup>3</sup> Маляренко В.Т. Реформування кримінального процесу України в контексті європейських стандартів: теорія, історія і практика : [моногр.] / В.Т. Маляренко. – К. : Концерн «Видавничий дім «Ін-Юре», 2004. – С. 96.

<sup>4</sup> Курочка М.І. Прокурорський нагляд в Україні : [підруч.] / [М.І. Курочка, П.М. Каркач та ін.] ; за ред. проф. Е.О. Дідоренка ; Міністерство внутрішніх справ України, Луганська академія внутрішніх справ імені 10-річчя незалежності України. – Луганськ : Редакційно-видавничий відділ ЛАВС, 2004. – 424 с.

<sup>5</sup> Грицаєнко Л.Р. Прокуратура в країнах Європи : [навч. посіб. для студ. вищих навч. закл.] / Л.Р. Грицаєнко. – К. : Біноватор, 2015. – С. 58.

<sup>6</sup> Наулік Н.С. Правовий статус прокуратури в конституціях зарубіжних країн / Н.С. Наулік // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 302. – С. 339–340.

<sup>7</sup> Шишкін В.І. Аторней / В.І. Шишкін // Юридична енциклопедія : в 6-ти т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Українська енциклопедія імені М.П. Бажана, 1998–2004 рр. – Т.1 : А–Г. – 1998. – С. 206.

<sup>8</sup> Ким Ю.В. Прокурорський надзор в структурі російської правової державності: генезис інститута, функції, тенденції розвитку (государственно-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Ю.В. Ким ; Кемеровский государственный университет. – Кемерово, 1992. – С. 85.

ше, а 1302 р. на законодавчому рівні було регламентовано їхній правовий статус.<sup>9</sup> До того ж ще у XII–XIII ст. у Франції при судах різних рівнів існував чисельний клас стряпчих-прокураторів (*procurateurs*), з-поміж яких король вибирав собі повірених. Тобто первісно французька прокуратура виконувала у чистому вигляді функції представника інтересів короля в суді, і лише значно пізніше почала захищати інтереси держави та суспільства взагалі. Н.В. Муравйов, характеризуючи таку зміну в напрямках діяльності французької прокуратури, зазначив, що поки король був власником доменів і сюзереном своїх васалів, його прокурор був простим фіскальним повіреним корони, коли ж королівська влада стала центром і носієм державних і суспільних інтересів, <...> приватні інтереси короля почали збігатися з публічними, то повірений перших, королівський прокурор, став і органом других.<sup>10</sup>

Той факт, що французькі королівські прокурори спочатку призначалися з числа адвокатів-практиків, та й сама посада королівського прокурора запроваджувалася при конкретному суді, практично зумовив неможливість виконання французькими прокурорами адміністративно-управлінських функцій. Хоча з розвитком абсолютизму у Франції королівські прокурори тимчасово наділялися обмеженими функціями загального нагляду у фінансовій і податковій сферах, проте після Великої французької революції такий напрям діяльності французької прокуратури був остаточно втрачений, і основними напрямками діяльності сучасної прокуратури Французької республіки є:

- 1) у кримінальних справах – порушення кримінального переслідування, нагляд за діяльністю судової поліції та слідчого судді, підтримання державного обвинувачення в судовому процесі, забезпечення виконання судових рішень, усунення причин і умов злочину;
- 2) у цивільних справах – представництво інтересів держави чи виконання функцій об'єктивного консультанта та суб'єкта нагляду із правом надання висновків;
- 3) у сфері судово-адміністративної діяльності – здійснення загального нагляду за судовими відомствами, адвокатурою та тюрмами, а також ведення судової статистики.<sup>11</sup>

У сучасній Франції прокуратура організаційно входить до складу Міністерства юстиції, хоча структура органів прокуратури співпадає зі структурою судової системи.

Отже, проведений аналіз зарубіжної практики з питань організаційно-правових засад діяльності органів прокуратури, серед яких і сфера запобігання злочинам, дає можливість констатувати, що зазначені державні органи функціонують у тих чи інших державах світу з урахуванням історичних, соціально-політичних, економічних, фінансових та інших закономірностей виникнення і розвитку їх правових систем, а також усталеної юридичної практики формування прокуратури в механізмі державної влади.

Все це, без сумніву, також варто мати на увазі під час реформування органів прокуратури України, тому що ігнорування власного досвіду та бездумне захоплення чужим завжди призводить до неочікуваних (незапланованих) негативних наслідків як для суспільства загалом, так і для конкретних напрямів його діяльності (у нашому разі – роботи прокуратури – Ю. Н.) зокрема.

### Анотація

У статті узагальнено різноманітні нормативно-правові й організаційні підходи щодо місця і ролі прокуратури в механізмі органів державної влади за кордоном і обґрунтована необхідність впровадження позитивного міжнародного досвіду у вітчизняне законодавство та практику.

<sup>9</sup> Михайленко О.О. Прокуратура Франції: становлення та повноваження / О.О. Михайленко // Право України. – 2000. – № 2. – С. 100.

<sup>10</sup> Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: [пособие для прокурорской службы] / Н. В. Муравьев. – Т. 1. – М.: Университетская типография, 1889. – С. 58–59.

<sup>11</sup> Трубицина Э.М. Прокуратура некоторых буржуазных государств / Э.М. Трубицина, Н.А. Якубович // Вопросы прокурорского надзора: сб. науч. тр. – М., 1972. – С. 192–193.

## Summary

The article summarizes various legal and institutional approaches to the place and role of prosecutors in the mechanism of public authorities abroad and the necessity of implementing positive international experience in domestic legislation and practice.

### Використана література:

1. Кулик О.Г. Сучасна кримінальна ситуація в Україні : тенденції і прогноз / О.Г. Кулик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.
2. Бандурка А.М. Преступность в Украине: причины и противодействие : [моногр.] / А.М. Бандурка, Л.М. Давиденко. – Х. : Основа, 2003. – 368 с.
3. Маляренко В.Т. Реформування кримінального процесу України в контексті європейських стандартів: теорія, історія і практика : [моногр.] / В.Т. Маляренко. – К. : Концерн «Видавничий дім «Ін-Юре», 2004. – 544 с.
4. Курочка М.Й. Прокурорський нагляд в Україні : [підруч.] / [М.Й. Курочка, П.М. Каркач та ін.] ; за ред. Е.О. Дідоренка ; Міністерство внутрішніх справ України, Луганська академія внутрішніх справ імені 10-річчя незалежності України. – Луганськ : Редакційно-видавничий відділ ЛАВС, 2004. – 424 с.
5. Грицаєнко Л.Р. Прокуратура в країнах Європи : [навч. посіб. для студ. вищих навч. закл.] / Л.Р. Грицаєнко. – К. : Біноватор, 2015. – 400 с.
6. Наулік Н.С. Правовий статус прокуратури в конституціях зарубіжних країн / Н.С. Наулік // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 302. – С. 339–342.
7. Шишкін В.І. Аторней / В.І. Шишкін // Юридична енциклопедія : в 6-ти т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Українська енциклопедія імені М.П. Бажана, 1998–2004 рр. – Т. 1 : А–Г. – 1998. – 669 с.
8. Ким Ю.В. Прокурорский надзор в структуре российской правовой государственности: генезис института, функции, тенденции развития (государственно-правовое исследование) : дис.... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Ю.В. Ким ; Кемеровский государственный университет. – Кемерово, 1992. – 232 с.
9. Михайленко О.О. Прокуратура Франції: становлення та повноваження / О.О. Михайленко // Право України. – 2000. – № 2. – С. 100–102.
10. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности : [пособие для прокурорской службы] / Н.В. Муравьев. – Т. 1. – М. : Университетская типография, 1889. – 188 с.
11. Трубицина Э.М. Прокуратура некоторых буржуазных государств / Э.М. Трубицина, Н.А. Якубович // Вопросы прокурорского надзора : сб. науч. тр. – М., 1972. – С. 191–198.

**Юрій Новосад,**

*кандидат юридичних наук,*

*начальник відділу нагляду за додержанням законів органами фіскальної служби прокуратури Волинської області*