

В. А. МИКОЛЕНКО

Віктор Андрійович Миколенко, кандидат юридичних наук, проректор Східноєвропейського університету економіки та менеджменту

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ У КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ

Реформа правоохоронної системи є одним із найважливіших та визначальних напрямів сучасного конституційно-правового розвитку, оскільки спрямована на підвищення ефективності реалізації правоохоронної функції як іманентної характеристики демократичної, правової, соціальної держави за умови концептуального спрямування реалізації цієї функції на захист прав та свобод людини і громадянина як найвищої соціальної та конституційної цінності в контексті всебічного втілення в регулюванні суспільних відносин європейської правової традиції.

Варто зазначити, що окремі питання конституційно-правового статусу, функціональних та організаційно-правових аспектів діяльності прокуратури неодноразово були безпосереднім предметом дослідження вітчизняної юридичної, зокрема – конституційно-правової, науки.

Серед інших, слід відзначити праці таких науковців, як О. В. Баганець, М. О. Баймуратов, Ю. Г. Барабаш, Ю. М. Бисага, С. В. Білошицький, Ю. О. Волошин, А. Г. Гаркуша, Л. Р. Грицаєнко, В. В. Долежан, О. Є. Єгоров, О. В. Зайчук, В. М. Кампо, В. Б. Ковальчук, О. Л. Копиленко, М. В. Косюга, В. В. Кравченко, В. Т. Маляренко, О. Р. Михайленко, М. І. Мичко, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, М. В. Руденко, М. В. Савчин, М. І. Ставнійчук, А. А. Стрижак, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький, С. В. Шевчук, Ю. С. Шемшученко.

При цьому праці українських конституціоналістів та вчених суміжних галузей права здебільшого були зосереджені на дослідженні та науковому обґрунтуванні функціональної складової діяльності прокуратури України, її внутрішніх організаційно-правових питань, окремих питань взаємодії прокуратури з іншими правоохоронними та судовими органами, а той час як на сучасному етапі європейської міждержавної інтеграції України необхідним вбачається комплексний аналіз європейської моделі організації та діяльності органів прокуратури на практичному прикладі європейських держав із усталеними національними правовими та правоохоронними системами, концептуальна побудова яких відображає найважливіші засади європейських правових стандартів.

Мета статті – розкрити ключові тенденції та особливості досвіду модернізації конституційно-правового статусу прокуратури в європейських державах з метою визначення оптимальних шляхів удосконалення організації та діяльності прокуратури України.

Зважаючи на те, що питання визначення структури, повноважень та практичних механізмів діяльності прокуратури є внутрішнім конституційним питанням та регулюється міжнародно-правовими джерелами лише рамково, доцільним вбачається ретельний аналіз досвіду модернізації конституційно-правового статусу в деяких європейських країнах, особливо в умовах реалізації стратегічного курсу України на набуття повноцінного членства в Європейському Союзі з відповідною гармонізацією національного законодавства з європейським правом.

Так, згідно з литовським законом «Про прокуратуру» та Конституцією Литви, прокуратура є державним органом, що сприяє винесенню судом легітимних рішень. До функцій прокуратури належать: 1) організація розслідування за певними напрямками, що передбачені законодавством; 2) проведення розслідування або відокремлених досудових дій; 3) контроль над слідчими в кримінальному судочинстві; 4) підтримання державного обвинувачення у кримінальних справах; 5) здійснення загальних і спеціальних засобів стосовно попередження злочинів; 6) координація досудового слідства з розслідування кримінальних злочинів; 7) захист суспільних інтересів; 8) розгляд у межах своєї компетенції прохань, заяв і скарг; 9) участь у розробленні та реалізації національних і міжнародних програм попередження злочинності; 10) участь у законодавчому процесі; 11) здійснення інших функцій, передбачених у законодавстві¹.

Із наведеного переліку можна зробити два важливі висновки. По-перше, прокуратура Литви здійснює досить великий перелік функцій, включаючи таку дискреційну функцію, як «захист суспільних інтересів» (водночас йдеться не про т. з. притаманний тоталітарним державно-правовим системам «загальний нагляд», а, в першу чергу, про представництво інтересів держави і суспільства. – Авт.). По-друге, що цікаво, перелік функцій прокуратури Литви не є вичерпним, тобто, скоріше за все, може доповнюватися й розширюватися за обсягом і за рахунок, у тому числі, положень інших статей законодавства, оскільки у формально-догматичній площині Литовська прокуратура у своїй діяльності керується Конституцією Литовської Республіки, законом «Про прокуратуру» та іншими законами і міжнародними договорами Литовської Республіки².

Обвинувач у литовській прокуратурі діє незалежно і в односторонньому порядку, відповідно до закону і за принципом розумності, при дотриманні прав і свобод людини, відповідно до принципу презумпції невинуватості та законності. Державні органи і посадові особи є рівними перед законом. Громадяни є рівними перед законом незалежно від соціального та сімейного статусу людини, роботи, службового становища, переконань, віросповідання, етнічного походження, раси, статі, національності, мови, релігії та освіти³.

Законні вимоги прокурора є обов'язковими для всіх державних і муніципальних установ, посадових осіб, службовців, фізичних та юридичних осіб і мають бути реалізовані на всій території Литви⁴.

Дії та рішення прокуратури відповідно до закону може бути оскаржено у вищестоящій прокуратурі та суді. Незаконна дія або бездіяльність посадових осіб прокуратури, в результаті якої заподіяно шкоду, компенсується відповідно до чинного законодавства у цивільно-процесуальному порядку, а саме – на підставі нормативних положень Цивільного кодексу і Цивільного процесуального кодексу Литовської республіки⁵.

Подібний комплексний підхід до визначення функцій прокуратури відображає Закон Латвії «Про прокуратуру», що покладає на прокуратуру низку функцій, крім кримінального переслідування (розслідування злочинів, участь у законотворчості тощо), і визначає основні завдання прокурорської діяльності. До них належать: зміцнення правової держави, законності та правопорядку, охорона від незаконних посягань проти державного устрою республіки, її політичної та економічної системи, прав і свобод громадян, прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій⁶.

У Латвії тільки з відома Генерального прокурора дозволяється контролювати інформаційні системи та засоби зв'язку, що використовуються в діяльності прокуратури, зокрема електронні, знімати з них інформацію та втручатися в їх діяльність (ст. 7 Закону «Про прокуратуру»). У Латвії також забороняється адміністративне затримання прокурорів. У Законі Латвії «Про прокуратуру» передбачено створення колегій, які вирішують досить значний обсяг питань. На їх засіданнях можуть бути вислухані повідомлення та пояснення керівників міністерств, державних департаментів і відомств, інших органів, підприємств і установ про дотримання законності у підпорядкованих чи підконтрольних їм організаціях. Прокуратура Литви є незалежною складовою судової влади. Прокуратура Литви, як і прокуратура Латвії, зазнала часткових змін, зокрема було скасовано загальнонаглядові функції органів прокуратури. Прокуратура Латвії бере участь у правотворчій діяльності. Право законодавчої ініціативи прокуратури передбачено Конституцією та законами. Нині система органів прокуратури Литви є триланцюговою та складається з Генеральної прокуратури, п'яти окружних прокуратур, прокуратур міст і районів⁷.

Натомість, прокуратура Естонії, на відміну від органів прокуратури Латвії та Литви, має не лише значно менше функцій, а й становить собою інститут державної влади, що перебуває у сфері компетенції Міністерства юстиції Естонії. Відповідно до Закону Естонії «Про прокуратуру» основними завданнями прокуратури є: нагляд за дотриманням законності під час нарад суду з адвокатами сторін при розгляді кримінальних справ; репрезентація державного звинувачення в судах усіх інстанцій; нагляд за виконанням вироків, пов'язаних із позбавленням волі; нагляд за дотриманням законності під час виконання примусових дій медичного та виправного характеру; нагляд за дотриманням поліцією законності під час виконання нею своїх функцій⁸.

Така обмежена сфера діяльності прокуратури Естонії пов'язана передусім із розподілом функцій, які раніше вона виконувала, між прокуратурою та іншими новоствореними державно-правовими структурами, зокрема службою Канцлера юстиції. Канцлер юстиції є незалежною посадовою особою, що здійснює нагляд за відповідністю правових актів законодавчої та виконавчої влади і місцевого самоврядування Конституції та законом (з чого випливає важливе положення про необхідність своєчасного створення компетентних інституцій у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів у суспільства та держави у разі усунення прокуратури від даного елемента її конституційної компетенції. – Авт.). Відповідно до ст. 11 Закону Естонії «Про прокуратуру», прокурор є незалежним під час виконання своїх професійних завдань і керується чинними законами та власними переконаннями⁹.

Згідно із Законом Естонії «Про прокуратуру», Генерального прокурора звільняють зі служби за власним бажанням у разі визнання його банкрутом, за дисциплінарну провину. В останньому випадку рішення ухвалюється Міністром юстиції за пропозицією Дисциплінарної комісії. Рішення про звільнення зі служби в разі дисциплінарного стягнення, що накладається на Генерального прокурора держави, приймає Уряд Республіки за пропозицією Міністра юстиції. Прокурор також може бути звільнений зі служби по досягненні ним 65-річного віку¹⁰.

Положенням про прокуратуру передбачено такі посади, як кандидат у прокурори, виконувач обов'язків помічника прокурора, а також радник прокурора. Кандидат у прокурори за своїми функціями і характером своєї діяльності має відповідати вимогам, що висуваються до особи, яку приймають на роботу з випробувальним терміном. Радник прокурора організовує роботу у сфері зовнішніх відносин, систематизує правові акти, збирає та аналізує статистичні матеріали, організовує навчання та підвищення кваліфікації прокурорів, технічних працівників прокуратури, інформує засоби масової інформації, розглядає заяви і скарги, а також підтримує осіб, які їх подають¹¹.

На погляд Є. Невмержицького та Ф. Шульженка, якщо говорити про європейський досвід, то для України історично щонайбільший інтерес має досвід побудови та функціонування прокуратури у ФРН, де вона хоча й формально й діє при судах і підпорядкована міністру юстиції, але фактично це достатньо незалежний від будь-якої гілки влади інститут. Таке положення прокуратури в цій державі забезпечується багатьма пра-

вовими актами і не в останню чергу – процедурою призначення і звільнення Генерального федерального прокурора. Його призначає Президент ФРН за поданням Міністра юстиції та за узгодженням з верхньою палатою парламенту – Бундесратом, причому це призначення безстрокове¹². Прокурор у Федеративній Республіці Німеччині – це своєрідний орган, що є частиною правосуддя цієї країни¹³.

Кожний рівень цієї прокуратури має свої функції, чітко сформульовані в законі. Генеральна федеральна прокуратура, наприклад, наділена повноваженнями загальнодержавного значення: це участь в апеляційному і касаційному провадженнях; кримінальне переслідування за злочини, які спрямовано проти внутрішньої та зовнішньої безпеки країни тощо. Повноваження земельних прокуратур спрямовано на захист інтересів федеральної землі¹⁴.

Водночас для всіх рівнів прокуратури цієї держави найважливішою є функція кримінального переслідування, що передбачає широкі повноваження, починаючи від прийняття рішення про наявність підстав для пред'явлення публічного звинувачення – до керівництва розслідуванням усіх злочинів (тобто прокурорам надається функція процесуального керівництва як важливий елемент практичної діяльності переважної більшості сучасних європейських прокуратур. – Авт.) і підтримкою звинувачення в суді. До повноважень прокуратури входить також вирішення питання про відмову від пред'явлення звинувачення. У цій правовій державі діє принцип процесуального панування прокуратури на стадії досудового слідства. На практиці судова поліція ФРН виступає як допоміжний орган прокуратури при розслідуванні злочину¹⁵.

Отже, як можна побачити, внутрішня побудова й повноваження прокуратури ФРН дуже близькі до французької моделі, але водночас у Франції, на відміну від ФРН, систему органів розслідування становлять слідчий суддя, прокуратура і судова поліція. На прокуратуру покладено обов'язки кримінального переслідування, керівництва розслідуванням справ про злочини судовою поліцією, підтримки звинувачення в суді та нагляду за виконанням рішень¹⁶.

Крім того, Є. Невмержицький та Ф. Шульженко наголошують, що є свої специфічні відмінності в організації та повноваженнях прокуратури в Сполучених Штатах Америки, де Генеральний Федеральний прокурор є одночасно Міністром юстиції, тобто фактично належить до виконавчої гілки влади. Генеральних прокурорів штатів і окружних прокурорів обирає населення демократичним шляхом, що забезпечує їх реальну незалежність від усіх гілок влади і прозорість діяльності¹⁷.

Таким чином, як можна побачити, досвід визначення конституційно-правового статусу прокуратури як в європейських, так і в інших зарубіжних державах демонструє універсальність методологічного підходу, відповідно до якого питання організації діяльності, функцій та повноважень прокуратури становлять внутрішню компетенцію суверенних держав, але в той же час в умовах європейської міждержавної інтеграції України конституційно-правове регулювання, безумовно, повинно імплементувати та належним чином враховувати європейські спільні правові стандарти, які, у свою чергу, відображають європейські правові цінності як необхідну умову адаптації національного законодавства до європейського права.

В цілому, у результаті проведеного компаративного аналізу конституційно-правового статусу зарубіжних прокуратур та шляхів його удосконалення в європейських державах можна дійти до таких найважливіших висновків та узагальнень у контексті пошуку оптимальної моделі конституційної модернізації прокуратури України на сучасному етапі: а) спільною рисою процесів удосконалення конституційно-правового статусу прокуратур переважної більшості європейських держав в частині визначення їх місця та ролі серед органів державної влади є мета забезпечити незалежність діяльності прокурорів, включаючи найвище керівництво, від політичних органів, що виражається, зокрема, у тенденції відокремлення систем органів прокуратури від виконавчої гілки влади, а посади Генерального прокурора – від посади Міністра юстиції, а також в усуненні політичних органів (глава держави, уряд, парламент, центральні органи виконавчої влади тощо) від безпосереднього вирішення кадрових питань у системі прокуратури та видання індивідуальних актів з організаційних питань її функціонування; б) діяльність органів прокуратури поза межами кримінальної юстиції є цілком допустимою та знаходить своє відображення у законодавстві більшості європейських держав, у тому числі – через наділення прокуратури координаційними функціями – функцією координації досудового слідства (процесуального керівництва) та/або функції координації боротьби зі злочинністю (право на обов'язковість виконання вказівок прокурора щодо усунення причин та умов скоєння злочинів, а також вироблення загальної стратегії попередження та подолання злочинності на певній території чи в країні в загалом); в) в європейських державах із правовими системами, що належать до континентальної (романо-германської) правової сім'ї, загальним нормативно-джерельним підходом до регулювання правового конституційно-правового статусу прокуратури є закріплення норм щодо структури, функцій, повноважень, вищих керівних органів та посадових осіб прокуратури як безпосередньо в конституціях, так і в спеціальних комплексних законах інституціонального характеру про прокуратуру; г) пріоритетною сферою функціональної діяльності прокуратури в усіх європейських державах є сфера кримінальної юстиції, що включає як кримінальне переслідування (зокрема підтримання державного обвинувачення у суді), так і наглядові функції за органами досудового слідства, але водночас у законодавстві розвинутих правових держав виключається можливість прокурорського нагляду за законністю у рішеннях та діях (бездіяльності) суду в межах його процесуальної діяльності; д) при проведенні посттоталітарної конституційної модернізації органів прокуратури, яка включала усунення прокуратури від т. з. «загального нагляду», іманентно притаманного органам прокуратури тоталітарних держав у колишніх соціалістичних європейських державах паралельно з виключенням відповідних положень з конституцій та нормативно-правових актів про прокуратуру створювалися ефектив-

ні спеціальні органи забезпечення прав і свобод людини та громадянина, законних інтересів суспільства і держави, а крім того – здійснювалася комплексна велика судова реформа, що гарантувала належну якість та справедливість судочинства при застосуванні суб'єктами правових відносин судового способу захисту порушених прав та свобод.

Означені особливості та тенденції удосконалення та визначення конституційно-правового статусу прокуратури в європейських державах, на наш погляд, мають бути обов'язково враховані при проведенні конституційної модернізації інституту прокуратури в Україні, що сприятиме зближенню національної правоохоронної системи з європейською моделлю й гармонізації українського конституційного законодавства з основоположними рамковими принципами та стандартами європейського права.

¹ Про прокуратуру : Закон Литви від 20 лютого 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.istatymas.lt/istatymai/prokuraturos_istatymas.htm

² Там само.

³ Там само.

⁴ Там само.

⁵ Там само.

⁶ Грицаєнко О. Організаційно-правові форми діяльності органів прокуратури країн Прибалтики / О. Грицаєнко // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 11 (53). – С. 116–120.

⁷ Там само. – С. 119.

⁸ Там само. – С. 119.

⁹ Там само. – С. 120.

¹⁰ Там само. – С. 120.

¹¹ Там само. – С. 120.

¹² Невмержицький Є. Прокуратура в механізмі соціальної правової держави: реалії та перспективи / Є. Невмержицький, Ф. Шульженко // Юридична Україна (правоохоронні органи). – 2004. – № 4. – С. 63–69.

¹³ Staatsanwaltschaft (Deutschland) / Die Staatsanwaltschaft (StA) in der Bundesrepublik Deutschland [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://de.wikipedia.org/wiki/Staatsanwaltschaft_\(Deutschland\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Staatsanwaltschaft_(Deutschland))

¹⁴ Невмержицький Є. – С. 64.

¹⁵ Там само. – С. 64–65.

¹⁶ Там само. – С. 65.

¹⁷ Там само. – С. 65.

Резюме

Миколенко В. А. Європейський досвід удосконалення організації та діяльності прокуратури в контексті конституційної модернізації.

Стаття присвячена комплексному аналізу удосконалення конституційно-правового статусу органів прокуратури у правових системах європейських держав. Проаналізовано місце та роль прокуратури серед органів державної влади в окремих європейських національних правових системах. На підставі проведеного аналізу систематизовано форми, методи та практичні аспекти організації та діяльності органів прокуратури, зроблено певні узагальнення щодо спільних рис європейської моделі організації та діяльності органів прокуратури у сучасних умовах конституційної модернізації та міждержавної інтеграції.

Ключові слова: прокуратура, правоохоронна система, правоохоронна діяльність, європейські стандарти, конституційна модернізація.

Резюме

Миколенко В. А. Европейский опыт усовершенствования организации и деятельности прокуратуры в контексте конституционной модернизации.

Статья посвящена комплексному анализу усовершенствования конституционно-правового статуса органов прокуратуры в правовых системах европейских государств. Проанализированы место и роль прокуратуры среди органов государственной власти в отдельных европейских национальных правовых системах. На основании проведенного анализа систематизированы формы, методы и практические аспекты организации и деятельности органов прокуратуры, сделаны определенные обобщения относительно общих черт европейской модели организации и деятельности органов прокуратуры в современных условиях конституционной модернизации и межгосударственной интеграции.

Ключевые слова: прокуратура, правоохранительная система, правоохранительная деятельность, европейские стандарты, конституционная модернизация, стандарты, конституционная модернизация.

Summary

Mykolenko V. European experience of improving the organization and activities of the prosecutor's office in the context of constitutional modernization.

The article is devoted to the complex analysis to improve the constitutional and legal status of prosecutors in the legal systems of European countries. The place and role of the prosecutor's office among public authorities in certain European national legal systems are analyzed. Based on the analysis systematized forms, methods and practical aspects of the organization and activity of the prosecutor's office, made some generalizations about the common features of the European model of organization and activity of the prosecutor's office in the current conditions of the constitutional modernization and interstate integration.

Key words: prosecutors, law enforcement system, law enforcement, the European standards, constitutional modernization.