

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ІМЕНІ В.М. КОРЕЦЬКОГО  
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»  
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**ХОРСУНЕНКО ОЛЕГ ВОЛОДИМИРОВИЧ**

УДК 347.963(4+477).001.36

**ДИСЕРТАЦІЯ  
ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ ТА КРАЇН-ЧЛЕНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО  
СОЮЗУ: ПОРІВНЯЛЬНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ**

12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура  
Галузь знань – 081 Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії  
(кандидата юридичних наук)

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,  
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ / **О.В. Хорсуненко**

Науковий керівник:  
**МАМЕДОВ**  
**Гюндуз Айдинович**  
кандидат юридичних наук

## АНОТАЦІЯ

**Хорсуненко О.В. Прокуратура України та країн-членів Європейського Союзу: порівняльне дослідження.** – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» (081 – Право). – Інститут держави і права ім. В.М. Корецького; Національна академія наук України, Київ, 2018.

Дисертаційна робота є першим у вітчизняній юридичній науці монографічним порівняльним дослідженням діяльності прокуратури України та країн-членів Європейського Союзу.

Актуальність здійснення комплексного компаративістського аналізу прокуратури України та країн-членів Європейського Союзу, а також дослідження проблем реформування прокуратури України у контексті досвіду європейських країн обумовлено також станом наукової розробленості проблеми. Незважаючи на існування у вітчизняній та зарубіжній юридичній науці значної кількості робіт, присвячених дослідженню організації та діяльності органів прокуратури, проблемам її реформування, спробу прямої постановки і комплексної монографічної розробки проблеми компаративістського аналізу прокуратури України та країн-членів Європейського Союзу, а також проблем реформування прокуратури України у контексті досвіду європейських країн зроблено уперше. В існуючих працях із цієї проблематики головним чином домінує країнознавчий підхід, що не дозволяє зробити більш комплексних узагальнень.

Уперше виявлено та структуровано подібності та відмінності в організації діяльності прокуратур країн-членів Європейського Союзу та України, а саме: підходи до формування системи прокуратури, визначення її функцій, кола повноважень, порядку призначення та звільнення, підзвітності та підконтрольності прокурорів. Встановлено, що законодавство про

прокуратуру держав-членів ЄС має багато загальних рис, що обумовлено спільністю історичного коріння і шляхів еволюції, та водночас з'ясовано, що в цих державах виявляються й значні відмінності в організації і діяльності прокуратури, що простежується в моделях прокуратури.

Проаналізовано динаміку розвитку наднаціональної політики від співробітництва правоохоронних служб країн-членів Європейського Союзу до створення загальноєвропейського органу прокуратури, визначено особливості наднаціональної загальноєвропейської політики стосовно діяльності прокуратури в рамках Європейського Союзу. Встановлено, що на теперішній час співробітництво між країнами-членами ЄС у сфері правоохоронної діяльності здійснюється через Європол та Євроюст, як спеціальні установи, уповноважені займатися питаннями координації і сприяння діяльності правоохоронних служб держав-членів ЄС. З'ясовано, що Конституцією Європейського Союзу та Лісабонським договором передбачено можливість утворення наднаціонального правоохоронного органу – Європейської прокуратури, метою діяльності якої могли би стати протидія серйозним злочинам, що мають трансграничний вимір, а також злочинів, що торкаються фінансових інтересів двох і більше держав-учасниць ЄС. Зазначено, що створення Європейської прокуратури тривалий час відкладалося через низку правових та організаційних проблем, вирішення яких потребувало одностайності з боку всіх держав-членів ЄС, втім нині її створення знаходиться на завершальній стадії. Висловлюється позиція щодо того, що Європейська прокуратура не має підміняти національні органи прокуратури держав-членів ЄС, а повинна з ними тісно взаємодіяти, враховуючи специфіку організації та діяльності прокуратури відповідної країни.

З'ясовано, що правовий статус прокурорів країн-членів ЄС значною мірою залежить від місця, яке посідає прокуратура в системі органів державної влади, що впливає на порядок, строк та визначення суб'єкта призначення прокурорів різних рівнів, та водночас зроблено висновок, що

кожній країні-члену ЄС встановлюється та гарантується незалежність прокурорів при здійсненні повноважень.

Порівняльно-правовий аналіз основ організації і діяльності прокуратури України та країн-членів ЄС дозволив сформулювати певні положення щодо її удосконалення у напрямках щодо визначення місця і ролі прокуратури в системі органів державної влади.

Прокуратури у деяких європейських державах, які мають схоже з прокуратурою України коло повноважень, характеризуються самостійним статусом. Не існує загально визнаної єдиної моделі місця і ролі прокуратури в системі державної влади, яка вважалася б ідеальною і пропагувалася б міжнародними організаціями. Встановлено, що прокуратуру України правомірно віднести до моделі прокуратури, де вона посідає самостійне місце в системі правосуддя, яка є характерною для Австрії, Нідерландів, Німеччини, Румунії, Франції. Підкреслено, що прокуратура є організаційно відособленою від органів правосуддя та незалежною при здійсненні повноважень. Водночас аналіз чинного законодавства України про прокуратуру надає підстави стверджувати про наближення статусу прокурора до статусу судді.

Встановлено, що цілком закономірним є позбавлення органів прокуратури України функції загального нагляду. У тих державах-членах ЄС (Словаччина, Угорщина), де ця функція зберігається за прокуратурою, вона виключає контроль за дотриманням закону та інших загальнообов'язкових юридичних приписів у діяльності і при прийнятті рішень органами судової системи. У цьому разі європейський досвід надає чітку вказівку на непоширення загального нагляду за судовою системою. В Україні при прийнятті Закону про прокуратуру від 14 жовтня 2014 р. було також враховано рекомендації, надані у межах співробітництва з Радою Європи.

На підставі аналізу законодавства країн-членів ЄС зроблено висновок, що цю функцію досудового слідства покладено на спеціально створені органи, а за прокуратурою вона зберігається за умови її здійснення, по-перше, стосовно певної категорії злочинів (як правило, найбільш тяжких), а по-друге,

спеціально створеними структурними підрозділами прокуратури. Акцентовано увагу на тому, що перехідними положеннями Конституції України (п. 9) передбачено тимчасовий характер здійснення прокуратурою досудового слідства, з обмеженням цієї функції початком функціонування органів, яким законом буде передано відповідні функції. Законодавством таким органом визначено Державне бюро розслідувань, яке розпочало діяльність наприкінці 2017 р., у зв'язку з чим органи прокуратури втратили право здійснювати досудове розслідування (окрім раніше порушених, за якими вони мають право завершити кримінальне провадження).

Встановлено, що ст. 121 Конституції України на прокуратуру було покладено здійснення нагляду за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове розслідування, проте КПК України 2012 р. на прокуратуру було покладено здійснення нагляду у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. З урахуванням досвіду держав-членів ЄС (наприклад, Литви, Португалії, Словаччини, Угорщини, Швеції) після внесення змін до Конституції України від 2 червня 2016 р. у статті 131<sup>1</sup> на прокуратуру було покладено «організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку». У той же час підкреслено, що чинний Закон про прокуратуру 2014 р. поки що не приведено у відповідність до норм Основного Закону.

Стосовно представницької функції прокуратури висловлено сумніви щодо своєчасності позбавлення прокуратури можливості представництва громадян, насамперед, неповнолітніх осіб, інвалідів та ін., оскільки її діяльність у цьому напрямку дозволяла посилити правозахисну роль держави та була самою метою діяльності прокуратури, проголошеної у ст. 1 Закону України «Про прокуратуру».

Аргументовано, що досвід країн-членів ЄС має значення, по-перше, у

плані спростування різних негативних думок щодо наявності у складі прокурорської системи спеціалізованих прокуратур, оскільки, як свідчить аналіз, ці прокуратури є у більшості європейських держав (наприклад, у Данії, Італії, Іспанії, Румунії, Словенії, Швеції); по-друге, дає підстави для подальшого поглиблення засади спеціалізації у прокуратурі, зокрема, у сфері ювенальної юстиції, обґрунтовано доцільність подальшого функціонування в Україні військових прокуратур. Запропоновано вивести Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру з підпорядкування Генеральній прокуратурі України, що дозволить утворити автономну, незалежну систему антикорупційних органів: досудового антикорупційного розслідування, прокурорського процесуального керівництва розслідуванням та судового антикорупційного розгляду з обов'язковим підтриманням публічного обвинувачення.

**Ключові слова:** прокуратура, моделі прокуратури, прокуратура країн-членів ЄС, Європейська прокуратура, функції прокуратури, статус прокурора, спеціалізовані прокуратури, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, військові прокуратури, реформування.

### СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА:

*Публікації у фахових виданнях:*

1. Хорсуненко О.В. Нормативно-правове регулювання діяльності прокуратури держав-членів Європейського союзу та її місце в системі органів державної влади. *Актуальні проблеми політики*. 2016. № 57. С. 93–104.

2. Хорсуненко О.В. Прокуратура держав-членів ЄС: окремі аспекти теоретико-методологічних особливостей порівняння. *Науковий вісник південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2016. № 9. С. 190–196.

3. Хорсуненко О.В. Роль міжнародних правових актів у визначенні незалежності прокурора в Україні. *Правова держава*: 2017. № 23. С. 141–147.

4. Хорсуненко О.В. Спеціалізація прокуратури в Україні на досвіді держав-членів Європейського союзу. *Правова держава*: 2017. № 25. С. 223–229.

5. Хорсуненко О.В. Правовий статус прокурора в органах прокуратури країн-членів Європейського Союзу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 1. Т. 2.

*Публікація у зарубіжному виданні:*

1. Horsunenko O. Reform of the prosecutor's office of Ukraine in accordance with EU requirements: an analysis of the first steps. *Evropský politický a právní diskurz*. 2016. Vol. 3. Iss. 4. P. 185–190.

*Публікації апробаційного характеру:*

1. Хорсуненко О.В. Функціональні моделі прокуратур країн-членів Європейського союзу. *Правозастосування: теорія, методологія та практика*: зб. матеріалів Міжнар. юрид. наук.-практ. конф. «Актуальна юриспруденція» (м. Київ, 13 квіт. 2017 р.). Тези наук. доповідей. Київ-Тернопіль: ВПЦ «Економічна думка», 2017. С. 137–141.

2. Хорсуненко О.В. Окремі аспекти представництва прокурором інтересів держави в суді: порівняльний аналіз. *Тенденції та пріоритети реформування законодавства України*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Херсон, 8–9 груд. 2017 р.). С. 129–134.

3. Хорсуненко О.В. Правові основи створення загальноєвропейського органу прокуратури. *Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 5–6 лют. 2016 р.). С. 75–81.

4. Хорсуненко О.В. Окремі напрямки реформування прокуратури України з урахуванням досвіду країн-членів ЄС. *Стан та перспективи розвитку юридичної науки*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 31 серп.–1 верес. 2018 р.). 100 с.

5. Хорсуненко О.В. Окремі проблемні питання діяльності Державного бюро розслідувань. *Державне бюро розслідувань: досвід становлення*:

матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 21 черв. 2019 р.). Одеса: Юрид. л-ра, 2019. С. 41–43.

## SUMMARY

***Horsunenko O.V. Prosecutors Ukraine and countries of the European Union: a comparative study.*** – Qualification research paper. Manuscript.

Dissertation to obtain Candidate of Juridical Science Degree. Specialty 12.00.10 – Judicial System, Prosecution and Advocacy (081 – Law) – Institute of State and Law. VM Koretsky; The National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, 2019.

The dissertation is the first monographic comparative research in the domestic legal literature of the activity of the Prosecutor's Office of Ukraine and EU Member States.

The urgency of carrying out a comprehensive comparative analysis of the Prosecutor's Office of Ukraine and the EU Member States, as well as the study of problems of reforming the Prosecutor's Office of Ukraine in the context of the experience of European countries, is also conditioned by the state of scientific elaboration of the problem. Despite the existence of a large number of researches in domestic and foreign legal science, devoted to the study of the organization and activities of the prosecutor's office, the problems of its reformation, the attempt of direct statement and complex monographic elaboration of the problem of comparative analysis of the prosecutor's office of Ukraine and European Union member states, as well as problems of the reform of Ukraine in the context of the experience of European countries – is done for the first time. In the existing researches on this issue country-based approach is dominating, what doesn't allow for more comprehensive generalizations.

For the first time, similarities and differences in the organization of the activities of prosecutors' offices of the EU Member States and Ukraine were identified and structured, namely: approaches to the formation of the prosecutor's office system, identification of its functions, authority, procedure for appointment



and dismissal, liability and accountability of prosecutors. It is established that the legislation on the prosecutor's office of the EU Member States has many similarities, due to the commonality of historical roots and ways of evolution, and at the same time it is found that in these states there are significant differences in the organization and activities of the prosecutor's office, what we can see in the pattern of the prosecutor's office.

The dynamics of the development of supranational policy from the cooperation of law enforcement services of the Member States of the European Union to the creation of a pan-European prosecution body is analyzed, the features of a supranational pan-European policy regarding the activities of the prosecutor's office within the European Union are identified. It is now established that cooperation between EU Member States in the field of law enforcement is carried out through Europol and Eurojust, as special institutions authorized to coordinate and facilitate the activities of Member States' law enforcement agencies. It is revealed that the Constitution of the European Union and the Treaty of Lisbon provide for the possibility of establishing a supranational law enforcement agency - the European Public Prosecutor's Office, whose activities could be countered by serious crimes with a cross-border dimension, as well as crimes affecting the financial interests of two or more states - participants of EU. It was noted that the establishment of the European Prosecutor's Office was postponed for a long time due to a number of legal and organizational issues, the solution of which required unanimity on the part of all EU Member States, but its creation is still in its final stages. It is argued that the European Public Prosecutor's Office should not replace the national prosecution bodies of the EU Member States, but should cooperate closely with them, taking into account the specifics of the organization and operation of the prosecutor's office of the country concerned.

It has been found out that the legal status of the prosecutors of the EU Member States depends on the place taken by the Prosecutor's Office in the system of public authorities, which influences the order, term and designation of the subject of appointment of prosecutors at different levels, and at the same time it is

concluded that independence of prosecutors in the exercise of their powers is guaranteed to each EU Member State.

Comparative legal analysis of the foundations of the organization and activity of the Prosecutor's Office of Ukraine and the EU Member States allowed to formulate certain provisions for its improvement in the areas of:

1) determination the place and the role of the prosecutor's office in the system of public authorities. Prosecutors' offices in some European countries, that have similar powers to the prosecutor's office of Ukraine, are characterized by independent status. There is no generally recognized pattern of the place and role of the Prosecutor's Office in the system of public authority, what would be perfect and promoted by international organizations. It is established that the Prosecutor's Office of Ukraine is rightly fall within the pattern of the Prosecutor's Office, where it has an independent place in the justice system, which is typical for Austria, the Netherlands, Germany, Romania, France. It is emphasized that the prosecutor's office is organizationally separated from the judiciary and independent in the exercise of its powers. At the same time, the analysis of the current legislation of Ukraine on the prosecutor's office gives grounds to claim that the status of the prosecutor is approaching to the status of a judge. It is established that it is quite legitimate to deprive the Prosecutor's Office of Ukraine of the overall supervision function. In those EU Member States (Slovakia, Hungary) where this function is retained by the Prosecutor's Office, it excludes control over compliance with the law and other binding legal requirements in the activities and decisions of the judicial system. In this case, the European experience provides a clear indication of the non-proliferation of overall supervision over the judicial system. In Ukraine, the adoption of the Law on the Prosecutor's Office of 14 October 2014 also took into account the recommendations provided in the framework of cooperation with the Council of Europe.

On the basis of the analysis of the legislation of the EU Member States, it is concluded that this function of pre-trial investigation is entrusted to specially created bodies, and according to the prosecutor's office it is preserved, provided

that it is carried out, first, regarding a certain category of crimes (usually the most serious), and - secondly, by specially created structural units of the prosecutor's office. Attention is drawn to the fact that the Transitional Provisions of the Constitution of Ukraine (paragraph 9) provide for the temporary nature of the prosecution's pre-trial investigation, with the restriction of this function to the beginning of the functioning of bodies, to which the respective functions will be delegated by law. The law designates the State Bureau of Investigation, which began operations at the end of 2017, for which case the Public Prosecution Service lost the right to conduct pre-trial investigations (except for previously violated ones, for which they have the right to complete criminal proceedings).

It is established that Art. 121 of the Constitution of Ukraine, the prosecutor's office was entrusted with the supervision of compliance with the law by the bodies carrying out investigative activities, inquiries and pre-trial investigation, but the Criminal Code of Ukraine in 2012 was entrusted with the prosecutor's office in the form of procedural guidance in pre-trial investigation. In the light of the experience of EU Member States (Lithuania, Portugal, Slovakia, Hungary, Sweden), following the amendment of the Constitution of Ukraine of 2 June 2016, Article 131<sup>1</sup> entrusted the Public Prosecutor's Office with "the organization and procedural direction of the pre-trial investigation, the decision in accordance with the law of other matters during criminal proceedings, the oversight of the lawless and other investigative and investigative actions of law enforcement agencies. "At the same time, it was emphasized that the current Law on the Prosecutor's Office 2014 has not yet been brought into line with the provisions of the Basic Law. Concerning the representative function of the prosecutor's office, doubts were expressed about the timeliness of depriving the prosecutor's office of the possibility of representation of citizens, first of all, minors, disabled persons, etc., since its activity in this direction allowed to strengthen the human rights role of the state and was the very purpose of the activity of the prosecutors office proclaimed in Art. 1 of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office". It is argued that the experience of the EU Member States is important, first, in terms of refutation the various negative views on the

presence specialized Prosecutor's Offices in the prosecutorial system, since, as the analysis shows, these Prosecutors' Offices exist in most European countries (for example, in Denmark, Italy, Spain, Romania, Slovenia, Sweden); secondly, it gives grounds for further deepening of the specialization basis in the prosecutor's office, in particular, in the field of juvenile justice, the expediency of further functioning of military prosecutor's offices in Ukraine is substantiated. It is proposed that a Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office be subordinated to the General Prosecutor's Office of Ukraine, which will allow the creation of an autonomous, independent system of anti-corruption bodies: pre-trial anti-corruption investigation, prosecutorial procedural guidance for anti-corruption prosecution.

**Keywords:** Prosecutor's Office, Paradigms of the Prosecutor's Office, Prosecutor's Office of the members of the European Union, European Prosecutor's Office, Functions of the Prosecutor's Office, position of the prosecutor, Special Prosecutors' Offices, Special anti-corruption Prosecutor's Office, Military Prosecutors' Offices, reform.

#### **LIST OF PUBLICATIONS:**

##### *Publications in professional presses:*

1. Horsunenکو O Legal regulation of the activities of the Prosecutor's Office of the Member States of the European Union and its place in the system of public authorities. Current policy issues. 2016, №. 57, pp. 93–104.
2. Horsunenکو O The Prosecutor's Office of the EU Member States: Certain Aspects of Theoretical and Methodological Features of Comparison. Scientific Bulletin of the Southern Regional Center of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine. 2016. № 9. pp. 190–196.
3. Horsunenکو O The role of international legal instruments in determining the independence of the prosecutor in Ukraine. Rule of Law: 2017. № 23. Pp. 141–147.
4. Specialization of the Prosecutor's Office in Ukraine based on the experience of EU Member States. Rule of Law: 2017. № 25. pp. 223–229.

5. Horsunenکو O Legal status of the prosecutor in the prosecution bodies of the Member States of the European Union. *Carpathian Legal Bulletin*. 2018. No. 1. Vol. 2.

*Publication in foreign edition:*

1. Horsunenکو O Reform of the prosecutor's office of Ukraine in accordance with EU requirements: an analysis of the first steps. *Evropský politický a právní diskurz*. 2016. Vol. 3. Iss. 4. P. 185–190.

*Publications of approbation character:*

1. Horsunenکو O Functional Models of the Prosecutor's Offices of the Member States of the European Union. *Law Enforcement: Theory, Methodology and Practice: Collection of the materials International Research Practice Conference*. Current Law (Kyiv, April 13, 2017). These sciences. reports. Kyiv-Ternopil: Economic and Social Center "Economic Thought", 2017. pp. 137-141.

2. Horsunenکو O Certain aspects of representation by the public prosecutor of the state in court: a comparative analysis. *Tendency and Priorities in Reforming Ukrainian Legislation: Materials All-Ukrainian. Research Practice Conf.* (Kherson, December 8-9, 2017). Pp. 129–134.

3. Horsunenکو O Legal basis for the establishment of a pan-European prosecution body. Level of efficiency and necessity of influence of legal science on rulemaking activity and legal practice: materials of the International Research Practice Conf. (Kharkiv, February 5-6, 2016). Pp. 75–81.

4. Horsunenکو O Certain areas of the reformation of the Prosecutor's Office of Ukraine taking into account the experience of EU Member States. *Status and Prospects for the Development of Legal Science: Materials of the International Research Practice Conf.* (Dnipro, August 31 – September 1, 2018). 100 sec.

5. Horsunenکو O Selected issues of the State Bureau of Investigation. *State Bureau of Investigation: Experience of Formation: Materials of the II International Research Practice Conference* (Odessa, June 21, 2019). Odessa: Law. 2019, pp. 41–43.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	16
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ТА КРАЇН-ЧЛЕНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ</b> .....	23
1.1. Генеза наукових знань про прокуратуру країн-членів Європейського Союзу та України.....	23
1.2. Теоретико-методологічні особливості дослідження прокуратури України та країн-членів ЄС.....	29
1.3. Зарубіжний досвід функціонування прокуратури: порівняльний аналіз...43	43
<b>РОЗДІЛ 2. ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРОКУРАТУРИ КРАЇН-ЧЛЕНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ</b> .....	50
2.1. Нормативно-правове регулювання діяльності прокуратури країн-членів Європейського Союзу та її місце в системі органів державної влади.....	50
2.2. Функціональні моделі прокуратур країн-членів Європейського Союзу....83	83
2.3. Поняття та структура правового статусу прокурора в органах прокуратури держав-членів Європейського Союзу.....	108
2.4. Перспективи створення загальноєвропейського органу прокуратури як напряму співробітництва правоохоронних служб країн-членів ЄС.....	120
<b>РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ</b> .....	133
3.1. Порівняльна характеристика правового статусу прокуратури України та країн-членів Європейського Союзу.....	133
3.2. Основні напрямки реформування прокуратури України з урахуванням досвіду функціонування органів прокуратури країн-членів ЄС.....	151
3.3. Проблеми спеціалізації прокуратури в Україні на досвіді країн-членів Європейського союзу.....	171

<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>191</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>199</b>
<b>ДОДАТОК.....</b>	<b>222</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми.** В умовах побудови в Україні демократичної правової держави та її інтеграції у європейський правовий простір особливого значення набуває модернізація усіх її органів, у тому числі прокуратури, від ефективного функціонування якої залежить стан правопорядку в державі.

У суспільстві протягом значного часу тривають обговорення та дискусії з приводу необхідності комплексного реформування кримінальної юстиції та органів прокуратури, удосконалення чинного законодавства про прокуратуру, покращання правозастосовної діяльності, досить активно відбувається законопроектна робота. Водночас процес євроінтеграції України та реформування будь-яких державних інституцій є неможливим без адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (далі ЄС). Із цього приводу у контексті реформування органів прокуратури України особливий інтерес являє собою вивчення досвіду організації та діяльності органів прокуратури та інших органів, що виконують аналогічні функції у 28 державах-членах Європейського Союзу та на 10 територіях за межами Європи, які належать до ЄС (усього 38 країн).

Актуальність здійснення комплексного компаративістського аналізу прокуратури України та країн-членів Європейського Союзу, а також дослідження проблем реформування прокуратури України у контексті досвіду європейських країн обумовлена також станом наукової розробленості проблеми. Незважаючи на існування у вітчизняній і зарубіжній юридичній науці значної кількості робіт, присвячених дослідженню організації та діяльності органів прокуратури, проблемам її реформування, спроба прямої постановки і комплексної монографічної розробки проблеми компаративістського аналізу прокуратури України та країн-членів Європейського Союзу, а також проблем реформування прокуратури України у контексті досвіду європейських країн робиться уперше. В існуючих працях із



цієї проблематики головним чином домінує країнознавчий підхід, що не дозволяє зробити більш комплексні узагальнення.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.**

Дисертаційне дослідження виконано у межах таких тем науково-дослідної роботи відділу проблем кримінального права, кримінології та судоустрою Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, як «Проблеми забезпечення правопорядку засобами кримінальної юстиції (у контексті європейських стандартів)» (III кв. 2014 р. - IV кв. 2016 р., державний реєстраційний номер 0114U3872); «Проблеми підвищення ефективності кримінальної юстиції України» (I кв. 2017 р. - IV кв. 2019 р.).

**Мета і задачі дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є розробка теоретичних положень та обґрунтованих наукових пропозицій, спрямованих на удосконалення правового регулювання організації та діяльності прокуратури України на підставі порівняльно-правової характеристики прокуратури України та країн-членів Європейського Союзу.

Поставлена мета обумовила вирішення таких задач:

визначити методологічні засади та стан наукових досліджень за темою дисертаційної роботи;

охарактеризувати нормативно-правове регулювання діяльності прокуратури країн-членів Європейського Союзу та її місце в системі органів державної влади;

визначити функціональні моделі прокуратур країн-членів Європейського Союзу;

охарактеризувати правовий статус прокурора в органах прокуратури держав-членів Європейського Союзу;

*з'ясувати* перспективи створення загальноєвропейського органу прокуратури як наряду співробітництва правоохоронних служб країн-членів ЄС;

охарактеризувати напрями удосконалення правового статусу прокуратури України на підставі досвіду країн-членів ЄС;

сформулювати комплекс пропозицій, спрямованих на удосконалення правового регулювання вітчизняної моделі організації та діяльності прокуратури.

*Об'єктом дослідження* є прокуратура як явище правової дійсності.

*Предметом дослідження* є прокуратура України та країн-членів Європейського Союзу.

*Методи дослідження.* Відповідно до мети і задач дослідження при підготовці роботи використано загальнонаукові та спеціальні методи дослідження.

За допомогою універсального діалектичного методу досліджено проблеми організації та діяльності прокуратури в усій їх складності та суперечливості, а також визначено шляхи розв'язання цих суперечностей у процесі подальшого реформування прокуратури України в умовах побудови правової держави [р. 3]. Системно-структурний метод дозволив виокремити моделі прокуратури, виходячи з інституціонального і функціонального підходів [р. 2]. Порівняльно-правовий метод використано на всіх етапах дослідження - за його допомогою здійснено аналіз організації та діяльності прокуратури України та країн-членів Європейського Союзу, що дозволило встановити спільні і відмінні ознаки [р.р. 1,2,3]. Використання спеціально-юридичного методу та методу системного аналізу дозволило дослідити зміст окремих норм законодавства, які стосуються теми дисертаційної роботи, у їх системному зв'язку [р.р. 2,3]. Логічний метод (його основні прийоми: аналіз, синтез, індукція, дедукція) застосовано при характеристиці удосконалення організації та діяльності прокуратури України [р. 3].

Науково-теоретичну основу роботи становлять праці як вітчизняних, так і зарубіжних вчених - представників правової науки, зокрема таких, як: Н.М. Бакаянова, Л.Р. Біла-Тіунова, Х.Н. Бехруз, Є.М. Блажівський, І.О. Билиця, Д.М. Добровольський, Л.Р. Грицаєнко, Ю.М. Грошевий, В.М. Додонов, В.В. Долежан, В.В. Дудченко, Т.О. Дунас, Ю.М. Дьомін, Н.О. Д'яченко, Д.С. Д'ячков, Л.Ю. Європіна, О.М. Єщук, В.В. Завальнюк,

П.М. Каркач, С.В. Ківалов, І.О. Кісліцина, І.С. Ковальчук, І.М. Козьяков, М.І. Козюбра, Т.Є. Колеснік, А.М. Колодій, Т.В. Корнякова, М.В. Косюта, М.В. Костицький, В.М. Кравчук, Н.М. Крестовська, В.В. Крижанівський, В.Є. Крутських, А.В. Лапкін, О.М. Литвак, В.І. Малюга, Г.А. Мамедов, І.Є. Марочкін, О.І. Медведько, М.І. Мичко, О.Р. Михайленко, Л.М. Москвич, А.М. Мудров, І.В. Назаров, В.С. Нерсисянц, Ю.М. Оборотов, М.А. Погорецький, С.В. Подкопаєв, Ю.Є. Полянський, С.В. Прилуцький, О.С. Проневич, Н.О. Рибалка, М.В. Руденко, О.Г. Свида, Г.П. Серeda, М.М. Стефанчук, В.В. Сухонос, О.М. Толочко, В.М. Туманянц, О.З. Хотинська-Нор, О.О. Храпенко, П.В. Шумський, Г.Ю. Юрчишин, М.К. Якимчук та ін.

Нормативною базою дисертації є Конституція України, Закон України «Про прокуратуру», законодавство про прокуратуру країн-членів ЄС, міжнародні нормативно-правові акти, які стали частиною національного законодавства, Рішення Конституційного Суду України, інші нормативно-правові акти.

Емпіричну базу дослідження становлять статистичні дані та аналітичні узагальнення; організаційно-управлінські документи Генеральної прокуратури України, що стосуються прокурорської діяльності.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Дисертаційна робота є першим у вітчизняній юридичній науці монографічним порівняльним дослідженням діяльності прокуратури України та країн-членів Європейського Союзу. Результати дисертаційного дослідження знайшли втілення у таких положеннях:

***уперше:***

виявлено та структуровано подібності та відмінності в організації діяльності прокуратур країн-членів Європейського Союзу та України, а саме: підходи до формування системи прокуратури, визначення її функцій, кола повноважень, порядку призначення та звільнення, підзвітності та підконтрольності прокурорів;

запропоновано вивести Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру з підпорядкування Генеральній прокуратурі України з метою створення автономної, незалежної системи антикорупційних органів та забезпечення у ній досудового антикорупційного розслідування, прокурорського процесуального керівництва розслідуванням та судового антикорупційного розгляду з обов'язковим підтриманням публічного обвинувачення;

проаналізовано динаміку розвитку наднаціональної політики від співробітництва правоохоронних служб країн-членів Європейського Союзу до створення загальноєвропейського органу прокуратури, визначено особливості наднаціональної загальноєвропейської політики стосовно діяльності прокуратури в рамках Європейського Союзу;

***удосконалено:***

позицію щодо систематизації бази нормативно-правового забезпечення діяльності прокуратур країн-членів Європейського Союзу, а саме: встановлено, що правову основу організації цих прокуратур становлять національні конституції, спеціалізовані законодавчі акти, представлені у вигляді окремих законів, положень, розпоряджень або окремих глав законів про судову організацію, процесуальні кодекси, акти міжнародних організацій та національно-правові акти;

основні аспекти реформування прокуратури України з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу в частині місця прокуратури в системі органів державної влади; в частині визначених функцій, покладених на прокуратуру, та підходів до спеціалізації прокурорів;

***набули подальшого розвитку:***

класифікація моделей прокуратури країн-членів Європейського Союзу, виходячи з інституціонального підходу, визначальним критерієм якого є місце прокуратури в системі органів державної влади: 1) країни, в яких прокуратура належить до складу міністерства юстиції, що не виключає можливості віднесення її до органів правосуддя і функціонування при судах; 2) країни, в яких прокуратура повністю належить до складу судової системи, тобто є

частиною судової влади; 3) країни, в яких прокуратуру виокремлено у самостійну систему і вона є підзвітною парламенту або главі держави; 4) країни, в яких прокуратура або її аналог є взагалі відсутніми;

класифікація моделей прокуратури країн-членів Європейського Союзу, виходячи з функціонального підходу, визначальним критерієм якого є функції прокуратури: 1) країни, в яких домінуючою функцією є кримінальне провадження; 2) країни, в яких домінуючою функцією є захист інтересів держави, прав і свобод громадян, юридичних осіб шляхом здійснення контролю за додержанням законів, швидкого і ефективного відправлення правосуддя, а також кримінальне провадження; 3) країни, в яких домінуючою функцією є захист прав і свобод громадян, представництво їх інтересів та інтересів держави; 4) країни, в яких домінуючою функцією прокуратури є сприяння відправленню правосуддя з метою захисту законності, прав громадян і охоронюваних законом публічних інтересів; 5) країни, в яких домінуючою функцією є підтримання публічного обвинувачення.

**Наукове та практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, пропозиції та рекомендації можуть бути використаними у (в):

науково-дослідній сфері - для подальшого наукового осмислення і розробки проблем правового регулювання діяльності прокуратури;

правотворчій сфері - для удосконалення Закону України «Про прокуратуру», відомчих нормативно-правових актів Генеральної прокуратури України, що стосуються засад діяльності прокуратури;

організаційно-управлінській та правозастосовній сферах - для удосконалення організації та діяльності органів прокуратури;

навчальному процесі - при викладанні дисциплін «Судові та правоохоронні органи України», «Прокуратура України», «Правоохоронна та правозахисна система України», а також при підготовці підручників та навчальних посібників із зазначених дисциплін.

**Апробація результатів дослідження. Основні положення** дисертаційного дослідження обговорювалися на засіданні відділу проблем кримінального права, кримінології та судоустрою Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України та доповідалися на: Міжнародній науково-практичній конференції «Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику» (м. Харків, 5-6 лютого 2016 р.); Міжнародній юридичній науково-практичній конференції «Правозастосування: теорія, методологія та практика» (м. Київ, 13 квітня 2017 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Тенденції та пріоритети реформування законодавства України» (м. Херсон, 8-9 грудня 2017 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Стан та перспективи розвитку юридичної науки» (м. Дніпро, 31 серпня-1 вересня 2018 р.); II Міжнародній науково-практичній конференції «Державне бюро розслідувань: досвід становлення» (м. Одеса, 21 червня 2019 р.).

**Публікації.** Основні теоретичні положення, висновки та рекомендації дисертації відображено в 11 наукових працях, 5 із яких опубліковано у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, 1 - у зарубіжному виданні, 5 - у тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

**РОЗДІЛ 1**  
**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ**  
**ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ**  
**ТА КРАЇН-ЧЛЕНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

**1.1. Генеза наукових знань про прокуратуру країн-членів Європейського Союзу та України**

Після здобуття Україною незалежності і обрання європейського шляху розвитку, виникла необхідність у реформуванні органів прокуратури у контексті імплементації міжнародних стандартів як захисту прав і свобод громадян, так і організації та діяльності прокуратури. Водночас тісна співпраця України з Європейським Союзом зумовлює активізацію наукових досліджень порівняльного характеру щодо функціонування різних інститутів у країнах-членах ЄС та в Україні.

У зв'язку із цим найбільшої актуальності набувають праці теоретико-методологічного плану, яких присвячено дослідженню проблем, з одного боку, порівняльно-правових досліджень у цілому, з іншого – порівняльного вивчення прокуратури, зокрема.

Для здійснення порівняльного дослідження прокуратури у контексті теми дисертаційного дослідження важливе значення мають праці таких вчених-теоретиків та компаративістів-юристів, як: Х.Н. Бехруз [10], І.С. Бойко та Б.В. Бабін [14], Р. Давид і К. Жоффре-Спінозі [35], В.В. Дудченко [43], Х. Кох, У. Магнус і Вінклер фон Моренфельс [90], Н.М. Крестовська [96], М.Н. Марченко [111], Ю.М. Оборотов [136], К. Осакве [139], О.В. Петришин [149], П.М. Рабінович [169], О.Х. Саїдов [185], О.Ф. Скакун [188], Ю.А. Тихомиров [205], К. Цвайгерт і Х. Кетц [219], О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко [148], присвячені концептуальним проблемам загально-правових та порівняльно-правових досліджень.

Серед робіт загального характеру при здійсненні порівняльно-правового

дослідження прокуратури України та прокуратур країн-членів ЄС, безумовно, слід виокремити ґрунтовні праці Н.М. Бакаянної [3], М.Й. Вільгушинського [21], Т.В. Вільчик [22], В.В. Городовенко [27], В.В. Заборовського [50], С.О. Іваницького [52], Л.М. Москвич [119], С.В. Прилуцького [152], та О.З. Хотінської-Нор [217] та ін., в яких, у межах спеціальності 12.00.10, на рівні докторських дисертацій досліджено різноманітні аспекти реалізації в Україні судової реформи та суміжних правових інститутів, якою передбачається реформування і вітчизняної прокуратури. У цій групі наукових робіт доцільно виокремити дисертації І.В. Назарова «Судові системи країн Європейського Союзу та України: порівняльно-правовий аналіз» [122] та Р.Л. Сопільника «Теоретичні та організаційні засади забезпечення права на справедливий суд у світлі євроінтеграції України» [192], в яких порівнюється законодавство країн-членів ЄС та України в сфері судоустрою.

У цій групі наукових праць слід також виокремити дослідження, присвячені європейській інтеграції, взаємодії України та ЄС, наприклад, докторську дисертацію І.В. Яковюка «Правові основи європейської інтеграції та її вплив на державно-правовий розвиток України» [231] та кандидатська дисертація Я.М. Костюченко «Правове регулювання співробітництва України і Європейського Союзу» [87]. Указані та численні аналогічні монографічні дослідження, виконані у контексті гармонізації вітчизняного законодавства з різних галузей права, додатково свідчать про жвавий науковий інтерес до обраної тематики цього дисертаційного дослідження. Певний інтерес також становлять роботи, присвячені порівнянню законодавства України та окремих країн ЄС у сфері організації та діяльності правоохоронних органів. Для прикладу тут можна вказати кандидатські дисертації І.А. Григоренко «Правоохоронна діяльність в Україні та Німеччині (порівняльно-правове дослідження)» [28] та М.П. Пихтіна «Організаційно-правові основи діяльності поліції Швеції (порівняльно-правовий аналіз)» [141] тощо.

У період демократичних перетворень в незалежній Україні було



визнано потребу реформування прокуратури, у процесі чого передбачалися як її організаційні перетворення, так і зміни щодо здійснюваних функцій. З огляду на це при аналізові наукової літератури з обраної проблематики доцільно виокремити групу наукових праць, присвячених теорії прокурорської діяльності, дослідженням статусу, ролі і місця прокуратури в системі державних органів, співвідношенню та взаємодії прокуратури з іншими елементами державного механізму, теоретико-прикладним проблемам здійснення функцій прокуратури.

У зв'язку із цим, до числа найвагоміших монографічних робіт як з теоретичного, так і практичного боків, у цій сфері слід віднести ґрунтовні наукові дослідження на здобуття вченого звання доктора юридичних наук України: В.В. Долежана «Проблеми компетенции прокуратуры» (1991) [42], М.І. Мичка «Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України» (2001) [117], М.В. Руденко «Теоретичні проблеми представництва прокуратурою інтересів держави в арбітражних судах» (2001) [179], М.В. Косюти «Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави» (2002) [88], М.К. Якимчука «Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України» (2002) [230], В.В. Сухоноса «Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії і практики» (2008) [201], Є.М. Поповича «Управління органами прокуратури України: організаційно-правові проблеми» (2010) [147], І.В. Озерського «Правові та психологічні засади прокурорської діяльності» (2011) [137], Г.В. Попова «Прокуратура України у державному механізмі захисту прав і свобод дітей» (2016) [146], В.В. Карпунцова «Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект» (2018) [55].

У цій групі наукових джерел варто окремо згадати про монографію Л.Р. Грицаєнко «Прокурорська діяльність в Україні в світлі сучасного світового досвіду» (2009) [33] та його докторську дисертацію «Конституційно-правовий статус прокуратури України в контексті світового

досвіду» (2013) [31]. Окрім того, необхідно виокремити ґрунтовну дисертацію М.М. Стефанчук «Теоретико-методологічні та організаційно-правові засади реалізації прокуратурою України представницької функції» (2018) [199], яка у своїй роботі окремо дослідила законодавче закріплення моделей діяльності прокуратури щодо реалізації представницької функції на прикладі країн Європейського Союзу (підрозділ 3.3).

Слід також згадати і деякі підручники та навчальні посібники, в яких також розглянуто теоретичні аспекти організації та діяльності органів прокуратури. До них, зокрема, можна віднести підручник П.М. Каркача та І.Є. Марочкіна «Прокурорський нагляд в Україні» (Харків: Одісей, 2000. 240 с.), І.І. Когутича «Прокурорський нагляд в Україні: курс лекцій» (Київ: Атіка, 2004. 352 с.), О.Р. Михайленка «Прокуратура України: підручник» (Київ: Юрінком Інтер, 2005. 159 с.), В.Т.Нора, Л.О. Береської, І.Когутича та ін. «Прокурорський нагляд в Україні: курс лекцій» (Львів: Тріада плюс, 2003. 280 с.), В.В. Сухоноса, В.П. Лакізюка, Л.Р. Грицаєнка, М.В. Руденка «Прокуратура України: підручник. Академічний курс» (Суми: Університет. книга, 2005. 556 с.), М.В. Косюти «Прокуратура України: навч. посібник» (2-ге вид., перероб. і допов. - Київ: Знання, 2010. 404 с.), А.В. Лапкіна (Основи прокурорської діяльності в Україні: навч. посіб. у схемах / А.В. Лапкін. – Вид. 3-тє, змін. та допов. - Харків: Право, 2015. 148 с.) тощо.

У Національному університеті «Одеська юридична академія» під рубрикою «Антологія юридичної думки. Одеська школа права» у 2009 р. було видано збірник наукових публікацій академіка С.В. Ківалова, професорів Ю.Є. Полянського, М.В. Косюти та В.В. Долежана «Перспективи судово-правової реформи в Україні», опублікованих до того у різних юридичних виданнях [140], значна частина статей тісно пов'язана з реформуванням прокуратури.

Особливе місце посідають роботи, присвячені безпосередньо порівняльному вивченню прокуратури. При цьому слід зазначити, що застосування до деяких наукових праць словосполучення «порівняльне

вивчення» є умовним, оскільки в них пріоритет віддано більше країнознавчому підходові при викладі основ діяльності прокуратур, лишаючи поза увагою дослідження ознак їхньої подібності і відмінності у різних державах. До цієї групи джерел можна додати роботи довідкового характеру, в яких представлено зарубіжний досвід функціонування судової системи та системи правоохоронних органів, у тому числі й органів прокуратури на «загальній юридичній мапі світу», наприклад, робота В.М. Додонова [41], М.І. Мичка [116] та ін.

Чимало робіт присвячено власне порівняльному дослідженню прокуратури в іноземних державах, а саме праці таких авторів, як: В.Г.Бессарабова [9], В.М. Додонова і В.Є. Крутських [40], В.В. Ларичева [103], Г.А. Мамедова [110], Т.А. Решетнікової [174], В.І. Чечерського [221].

Окремо варто назвати праці, в яких досліджуються органи прокуратури в окремих іноземних державах. Насамперед, у цих роботах представлено загальну характеристику органів прокуратури, проаналізовано її цілі, функції, організаційні основи у контексті специфіки політико-правової ситуації, що складається у тій державі, де функціонує досліджуваний правоохоронний орган. Серед робіт такого роду слід зазначити монографічні дослідження Т.В. Апарової [1], С.В. Боботова [12], Л.В. Головка [26], В.О. Ковальова та С.Г. Чаадаєва [60], а також дослідження, у центрі уваги яких знаходяться деякі проблемні аспекти діяльності зарубіжної прокуратури, а саме праці таких авторів: Л.В. Головка [25], Г. Дашкова та В. Кигаса [37], Джузеппе Ді Федеріко [38], Є.В. Миряшевої [114], М. Нимеллера [127], Т.С. Таранова [203].

У самостійну групу варто виокремити роботи, присвячені дослідженню питань щодо статусу, напрямків діяльності та організаційної структури прокуратур пострадянських держав, у тому числі і прокуратури України. Ці роботи, у свою чергу, можуть бути згруповані так.

А) дослідження, предметом яких є основи функціонування і діяльності прокуратур окремих держав пострадянського простору (Л.Р. Грицаєнко [29],

Е. Мухамеджанов [120], П. Решетніков [173], З. Куделка [99], В.М. Кравчук [95] та ін.).

Б) комплексні порівняльні дослідження моделей прокуратури країн пострадянського простору і статейний матеріал, присвячений розглядові також у порівняльному аспекті деяких проблем прокуратури постсоціалістичної держави (М.В. Косюта [89], М.І. Мичко [115], Т.А. Решетнікова [175], О.В. Чурилов, В.З. Гушин [223], С.П.Щерба [227] та ін.).

Особливу групу становлять наукові праці, присвячені проблемам і перспективам реформування прокуратури. Оскільки правова система України, як і правові системи інших країн пострадянського простору, перебувають у стані перехідного розвитку, остільки для цих держав, і відповідно для компонентів державного механізму, зазначені питання реформування є найбільш відчутними, що обумовило за роки незалежності України значну кількість робіт з проблем реформування прокуратури. Окрім уже згаданих раніше, можна вказати роботи таких авторів, як: І.О. Билиця, Є.А. Безкровний [5], М.І. Бортун [15], Д.М. Добровольський [39], Д.С. Д'ячков [34], С.В. Ківалов [58, с. 15-23], І.О. Кісліцина [59], І.С. Ковальчук [61], О.Л. Копиленко [84, с. 35-44], В.М. Кравчук [93], І.В. Назаров [121, с. 85-88], С.В. Подкопаєв [142], Ю.Є. Полянський [145], О.Г. Свида [186], Г.П. Середа [187], В.В. Сухонос [202], О.О. Храпенко [218] та багато інших.

Поряд із вищевказаним, слід особливо виокремити Концепцію реформування прокуратури України [83], розроблену вченими Академії прокуратури і представниками Головного управління організаційного і правового забезпечення Генпрокуратури України, в якій запропоновано рішення найбільш дискусійних питань функціонального реформування прокуратури України.

Отже, наведений огляд спеціальної наукової літератури дозволяє дійти висновку щодо необхідності комплексного порівняльно-правового дослідження прокуратури України та країн-членів ЄС. Варто зазначити, що

указана проблема раніше на ставала спеціальним предметом комплексних наукових досліджень, проте це питання набуває особливої актуальності в сучасних умовах євроінтеграції, що дозволить виявити шляхи реформування такого важливого правоохоронного органу, як прокуратура.

## **1.2. Теоретико-методологічні особливості дослідження прокуратури України та країн-членів ЄС**

Загальна методологія дослідження прокуратури України та країн-членів ЄС, складаючись із низки пізнавальних підходів та сукупності методів, є досить розгалуженою. Під методологією теорії права і держави слід розуміти систему загальних підходів, принципів, методів, способів та засобів пізнання права і держави, реалізованих на основі знань про закономірності їхнього застосування за допомогою сукупності юридичних понять і категорій, а також вчення про теоретичні основи їхнього пізнавального використання. «Методологія (гр. *methodos* – спосіб, метод і *logos* – наука, знання) – вчення про правила мислення при створенні теорії науки». Наголошується також, що методологія – це «концептуальний виклад мети, змісту, методів дослідження, які забезпечують отримання максимально об'єктивної, точної систематизованої інформації про процеси та явища» [225, с. 56]. Отже, не потребує додаткового доведення теза, що будь-яке дослідження вимагає застосування певної системи підходів і методів, насамперед, філософського і загальнонаукового рівнів. Із цього погляду при вирішенні поставлених задач у рамках цього дослідження, безумовно, слід використовувати закони і категорії діалектики (єдності абстрактного і конкретного, спільного й особливого, одиничного й унікального) і формально-логічні прийоми (аналіз і синтез, індукція і дедукція) тощо, спиратися на підходи і методи пізнання, виявлені і розроблені сучасною наукою та апробовані дослідницькою практикою.

При цьому саме метод є ключовим елементом методології. Категорії «метод» та «методологія» зіставляються як часткове та загальне, де метод є

системою розумових і практичних процедур, що спрямовані на вирішення конкретних пізнавальних завдань з урахуванням визначеної пізнавальної мети. Він є засобом для отримання нової інформації про навколишню реальність, розкриття законів та закономірностей розвитку, формування і функціонування об'єктів, які досліджуються. Істинність отриманого пізнання залежить від правильності обрання та застосування обраного методу [188].

Крім того, це дослідження вимагає застосування певного набору підходів і методів, які пов'язані зі специфікою його предмета. Найчастіше ці підходи і методи мають потребу в модифікації згідно з предметом дослідження. Саме останнє припускає специфічне застосування деяких традиційних і нетрадиційних підходів і методів дослідження.

У зв'язку із цим у процесі визначення методологічного інструментарію з юридичної проблематики, зокрема, порівняльного дослідження прокуратури України та прокуратур країн-членів ЄС, до них обов'язково мають враховуватися такі вимоги:

оперативність та економність дослідження не повинні досягатися за рахунок поверховості даних, які використовуються у процесі дослідження;

жоден метод не є універсальним і має свої, чітко окреслені, пізнавальні можливості. Тому не існує взагалі «добрих» чи «поганих» методів; є методи, адекватні або неадекватні (тобто відповідні й невідповідні) поставленій меті і завданням дослідження;

надійність методу забезпечується не лише його обґрунтованістю, але й дотриманням правил його застосування [220, с. 431].

Як загальний філософський метод при дослідженні прокуратури України та країн-членів ЄС використовувався діалектичний метод. Слід звернути увагу на винятковий пізнавальний потенціал категорій діалектики, що є універсальними логічними формами мислення, в яких відображено ті загальні властивості, відношення і зв'язки, що існують в об'єктивній

реальності. Без понять і категорій пізнання дійсності було б неможливим [86, с. 13].

Діалектичний підхід до процесу пізнання полягає в тому, що світ трактується як особливий мінливий процес, пізнаючи окремі сторони якого, ми повинні пам'ятати про допущені предметні «огрубіння», розуміючи їх обмеженість і відносність поширення на пізнання буття у цілому. Цей метод пізнання заснований на розумінні різноманіття світу, закономірностей цього різноманіття, взаємодії різних сторін явищ, розглядові світу, що розвивається [213, с. 189].

Завдяки застосуванню діалектичного методу у цій роботі є змога дослідити існування самого інституту прокуратури у тій чи іншій країні ЄС у взаємозв'язку їх із культурними, історичними та правовими традиціями.

Наукові дослідження у зазначеній сфері сприяють науково - обґрунтованому на майбутнє прогнозуванню – аналізу та передбаченню майбутніх станів і тенденцій соціальних явищ, накопиченню обґрунтованої інформації щодо подальших перспектив діяльності прокуратури [214, с. 524].

До числа загальнонаукових методів пізнання відносять також аналіз та синтез – які являють собою уявне розчленування досліджуваного явища на складові частини та дослідження кожної із них окремо або навпаки. Наприклад, правовий статус прокуратури у країнах-членах ЄС умовно можна поділити на окремі складові та дослідити їх окремо одна від одної. Синтез – це метод наукового пізнання, коли окремі складові частини, елементи досліджуваного явища, у нашому випадку – прокуратура України та країн-членів ЄС – розглядаються у їх єдності, що дає можливість скласти цілісну картину суспільних процесів, зокрема, дослідити місце прокуратури в системі державних органів, виявити функції, найбільш притаманні прокуратурі тощо.

Методи наукового пізнання аналіз та синтез відіграють значну роль у процесі здійснення наукових пошуків та застосовуються на всіх його рівнях.

Синтез доповнює аналіз і перебуває з ним у нерозривній єдності – такий підхід дозволяє успішно досліджувати як теоретико-правові проблеми, так і прикладні, суто практичні завдання [39, с. 28].

При здійсненні порівняльного дослідження статусу прокуратури України та країн-членів ЄС, виходячи з уже наявних знань, є перспектива отримати знання, зробити нові висновки. Здійснювати науковий пошук від невідомого чи частково відомого до нового знання, висновку, можна виходячи із сукупності узагальнених відомостей про окремі факти, виокремивши загальні риси, або, навпаки, виходячи із загальних відомостей, можна зробити висновки щодо окремих явищ. Такий спосіб отримання нових знань здійснюється за допомогою таких логічних операцій, як індукція і дедукція.

Важливою групою методів наукового пізнання, що стали методологічним підґрунтям цього дисертаційного дослідження, є спеціально-юридичні методи.

Формально-юридичний метод насамперед використано для вивчення та пояснення самого права у різних його проявах. При цьому розглядаються і зовнішня, і внутрішня форми права. Формальна логіка при застосуванні у контексті права набуває рис одного зі спеціальних методів вивчення державно-правової дійсності. Праву властивими є такі риси, як формальна визначеність, логічна послідовність викладу приписів і норм. Це дозволяє формулювати визначення, закріплені в законодавстві, які відповідали б правилам формальної логіки [17, с. 4-6]. Виходячи з предмета цього дисертаційного дослідження, за допомогою цього методу була можливість аналізу, опису та узагальнення положень законодавства про прокуратуру України та країн-членів ЄС.

Специфіка дослідження прокуратури України та країн-членів ЄС пов'язана із застосуванням у цій роботі порівняльно-правового методу. Безумовно, цей метод для цього дослідження є домінуючим. Однак у працях, в яких здійснення порівняльно-правового аналізу заявлено за основну мету,



у дійсності, як свідчить вищенаведений аналіз, цієї мети не досягнуто, що більшою мірою пов'язано з тією невірною думкою, що мета порівняльно-правового дослідження може бути досягнутою з розглядом досліджуваного явища за допомогою країнознавчого підходу. Існує багато праць із проблем прокуратури іноземних країн, у тому числі європейських країн, що виконані саме таким чином. Однак вони не можуть претендувати на назву «порівняльне», оскільки, як вірно зазначає М.А. Дамірлі, «вивчення конкретного зарубіжного права саме по собі не є порівняльним правознавством» [150, с. 403]. У наявній літературі кожна країна розглядається окремо, без взаємозв'язку з іншими країнами. Більше того, у них не виявляються спільне й особливе, подібності і відмінності, що є головним для порівняльно-правових досліджень, а ця вимога має важливе теоретико-методологічне значення, тому що в остаточному підсумку дозволяє розробити і рекомендувати певні моделі та концепції. У той же час необхідно зазначити, що дослідження, присвячені проблемі прокуратури в іноземних країнах і виконані із застосуванням країнознавчого підходу, мають наукову цінність, оскільки одержані результати становлять емпіричну базу для власних порівняльно-правових досліджень.

Звичайно, для порівняльного вивчення прокуратури в усіх державах світу або, принаймні, в усіх правових сім'ях, що існують на цей час, необхідною є серія досліджень. Тому виникає проблема вибору об'єктів для порівняльно-правового аналізу. Як учить теорія порівняльного правознавства, тут є неприпустимим довільний вибір, інакше кажучи, він повинен бути обґрунтованим. У рамках цього дослідження вибір об'єктів може бути обґрунтовано у такий спосіб.

З огляду на те, що порівняльний аналіз прокуратури в усіх правових системах світу для одного дослідження є непосильним, у рамках цього дослідження доцільно обмежуватися розглядом прокуратури в державах-членах Європейського Союзу та України. Такий вибір, точніше – це

просторове обмеження, обумовлене кінцевим завданням даного дослідження, а саме розробкою концептуальних основ модернізації прокуратури України в інтересах її адаптації до європейських стандартів. А Україна на теперішній час є, з одного боку, найближчим сусідом Європейського Союзу, а з іншого – обрала стратегічний курс інтеграції до Європейського Союзу. При цьому також важливо виявити основи загальної політики Європейського Союзу у даній сфері і регіональні міжнародно-правові основи діяльності прокуратури в демократичній правовій державі, оскільки останні є вихідними і базовими для будь-якої сучасної держави, у тому числі і для України.

Специфіка цього дослідження вимагає також широкого застосування системного підходу, оскільки, по-перше, як відомо, порівнювані об'єкти розглядаються як відносно самостійна система, що складається із взаємозалежних структурних елементів; по-друге, важливим моментом також є те, що застосування системного підходу сприяє систематизації за допомогою спеціальної операції, інакше кажучи, класифікації прокуратури окремих груп країн як моделі.

Будь-яке компаративістське дослідження припускає також вибір параметрів для порівняльного аналізу. Не є винятком і це дослідження. У ньому як параметри для порівняння обрані такі: місце прокуратури в системі органів державної влади, її система, завдання і функції прокуратури, правові основи служби в органах прокуратури (правове становище працівників прокуратури серед інших посадових осіб, порядок призначення та строк повноважень прокурорів, підзвітність і підконтрольність органів прокуратури).

Для будь-якого порівняльно-правового дослідження однією з основних проблем є проблема класифікації, що є «дороговказною ниткою в лабіринтові безлічі і розмаїтості позитивних правових систем» [185, 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» [219, с. 100].

Результатом класифікації окремих державно-правових явищ є систематична одиниця – модель. Розробка моделей – необхідна складова кожного конкретного порівняльно-правового дослідження. Як зазначається 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» [57, с. 13]. Усе сказане повною мірою може бути віднесено і до порівняльно-правового дослідження прокуратури.

Аналіз відповідної літератури дозволяє виокремити дві класифікації прокуратур держав світу, кожна з яких заснована на різних підходах.

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

Відповідно до цього підходу, як правило, в юридичній літературі, виокремлюють чотири групи країн і, отже, чотири моделі прокуратури:

- 1) країни, де прокуратура належить до складу міністерства юстиції, хоча при цьому може належати до органів правосуддя і діяти при судах;
- 2) країни, де прокуратура повністю належить до складу судової системи і знаходиться при судах або має в рамках судової системи адміністративну автономію;

3) країни, де прокуратуру виокремлено у самостійну систему і вона є підзвітною парламенту або главі держави;

4) країни, де саме прокуратури або її прямого аналога взагалі немає [40, с. 5-6].

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

Аналіз законодавства держав-членів Європейського Союзу у цій сфері дозволяє виявити усе вищезазначене різноманіття моделей прокуратури у цих державах і запропонувати їхню нижченаведену класифікацію.

До першої групи відносяться тринадцять держав-членів Європейського Союзу, а саме Австрія, Бельгія, Данія, Естонія, Італія, Люксембург, Німеччина, Нідерланди, Польща, Румунія, Фінляндія, Франція, Чехія, оскільки саме в цих країнах прокуратура належить 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 й особливого, держави-члени ЄС, які належать до першої групи, можна ще більш детально згрупувати, з огляду на взаємозв'язок органів прокуратури із судовою системою. Таким чином виокремлюються три підгрупи держав:

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

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 належать до суддівського корпусу, отже, прокуратура представляє і

виконавчу і судову владу, бере участь у діяльності обох цих гілок влади (сюди можна зарахувати 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 належать такі країни-учасниці Європейського Союзу, як Болгарія, Греція, Іспанія і Латвія, оскільки прокуратура у цих державах повністю належить до складу судової 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 із цих держав (у Болгарії, Греції та Іспанії) прокуратура має високий конституційний статус.

До третьої групи належать країни, де прокуратуру виокремлено у самостійну систему і вона є підзвітною парламенту або главі держави. До цієї групи належать держави-члени Європейського Союзу – Литва, Португалія, Словаччина, Угорщина, Швеція. У цих державах прокуратура є незалежним конституційним органом, що підкоряється тільки закону. Прокурори мають статус державних службовців, а не судових магістратів.

Четверту групу становлять країни, де самої прокуратури або її прямого аналога взагалі немає. До таких країн належать такі члени-держави: Велика Британія, Ірландія, Кіпр, Мальта. 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 аторнея, 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 із 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» [109, с. 80].

Як неважко помітити, наведена класифікація прокуратур держав світу здійснюється із застосуванням функціонального підходу. Невипадково, що одержані в результаті такої класифікації моделі називаються «функціональні моделі прокуратури». Під такою моделлю у 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» [109, с. 81].

На теперішній час фахівці виокремлюють дві основні функціональні моделі прокуратури: 1) прокуратура як (насамперед) орган нагляду за законністю; 2) як (переважно) орган кримінального переслідування [див.: 40, с. 24]. Однак, видається, такий поділ є неповним, оскільки враховано 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 посідає в системі державних органів. У зв'язку із цим уже згадана вище класифікація

прокуратур держав-членів Європейського Союзу буде більш детально «роздробленою». Оскільки в різних державах прокуратура як державний орган, що належить або до виконавчої, або до судової влади, або посідає проміжне місце між виконавчою і судовою владою, або має самостійне місце в системі поділу влади, остільки є можливим виокремлення різних варіацій функціональної моделі прокуратури.

Проаналізувавши законодавство країн-членів Європейського Союзу в контексті виконуваних прокуратурою цих держав функцій, уявляється за можливе виокремити такі функціональні моделі:

1) прокуратури, домінуючою функцією яких є кримінальне переслідування;

Цієї моделі дотримуються країни-учасниці Європейського Союзу – Данія, Естонія, Польща, Словенія, Фінляндія та Чехія прокуратура яких є органом, віднесеним до виконавчої влади. Характерними рисами цієї функціональної моделі є те, що прокуратуру наділено 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 країни-учасниці Європейського Союзу, як Австрія, Бельгія, Італія, Люксембург, Німеччина, Нідерланди, Румунія, Франція, прокуратура яких безпосередньо перебуває у 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 такі: виконуючи функцію кримінального переслідування, прокуратура найчастіше має монополію на його порушення, або здійснює його дискреційно; прокуратура бере участь у судовому процесі як «неупереджена сторона», до якої суд, зокрема, не вправі застосовувати санкції, або є однією із сторін процесу та гарантом дотримання законності, і прирівнюється до «органу правосуддя»; обмежено 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 країни-учасниці Європейського Союзу, як Литва, Португалія, Словаччина, Угорщина, Швеція, прокуратура яких є незалежним державним органом. 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 із 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 примусового 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 створюваних 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 країни-учасниці Європейського Союзу, як Болгарія, Греція, Іспанія, Латвія, прокуратура яких є органом, віднесеним до судової влади. Характерними рисами цієї функціональної моделі є такі: 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 підтримання обвинувачення в суді;

Цієї моделі додержуються такі країни-учасниці Європейського Союзу: Велика Британія, Ірландія, Кіпр, Мальта, 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» [90, с. 327]. Ці 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.

Для компаративістського дослідження прокуратури країн-членів Європейського Союзу та України вагоме значення має також застосування двох взаємозалежних підходів: антропологічного і аксіологічного (ціннісного) підходів. Оскільки центральною ланкою у 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 вищезазначених двох підходів дає ті критерії, згідно з якими можна мати змогу виявити позитивні і негативні сторони у правовій політиці різних держав щодо прокуратури.

Для цього 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 України є «чужими», що майже повністю за багатьма параметрами відрізняються від української правової системи, то необхідність застосування герменевтики не викликає сумніву. Більше того, відомо, що в рамках Європейського Союзу об'єднано 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 необхідно врахувати існуючі відмінності в культурі і традиціях у рамках кожної правової сім'ї.

Важливу роль також відіграв метод моделювання, що впливає з ідеї схожості, з припущення, що між різними об'єктами можуть встановлюватися взаємно однозначні відповідності, так що, знаючи характеристики одного з них (моделі), можна з достатньою впевненістю міркувати про інший (оригінал) [204, с. 47], який в юриспруденції отримав назву правового моделювання. Цей метод було використано у поєднанні з методом правового прогнозування, що було обумовлено потребою пошуку оптимальної моделі організації та діяльності прокуратури України на підставі аналізу досвіду країн-членів ЄС, окреслення перспектив подальшого реформування вітчизняної прокуратури.

У процесі здійснення дослідження використовувалися й інші методи наукового пізнання у їх взаємозв'язку і взаємозалежності, що було зроблено з метою досягнення максимальної всебічності, повноти та об'єктивності дисертаційного дослідження, забезпечення обґрунтованості й переконливості отриманих наукових результатів.

### **1.3. Зарубіжний досвід функціонування прокуратури: порівняльний аналіз**

Важливе місце в сучасному правоохоронному механізмові України відводиться такому органу, як прокуратура. На сучасному етапі становлення Української держави вивчення світового досвіду функціонування взагалі правоохоронних органів та прокуратури, зокрема, має важливе значення, оскільки дає змогу ознайомитися з досвідом організації та

діяльності в інших державах, проаналізувати правове регулювання, як правило, на рівні конституції відповідної країни та спеціального закону, функціями та завданнями, з'ясувати місце прокуратури в механізмові держави, дослідити правовий статус прокурорів, виявити гарантії їх діяльності, розкрити права та обов'язки прокурорів, особливості притягнення до відповідальності, функціонування прокурорського самоврядування тощо.

На теоретичному рівні запровадження зарубіжного досвіду у процесі реформування прокуратури України потребує вирішення насамперед таких завдань: 1) здійснення ґрунтовного аналізу історичних та теоретичних засад організації та діяльності прокуратури у відповідній державі; 2) визначення історичних тенденцій формування тієї чи іншої моделі прокуратури в зарубіжних країнах та Україні; 3) систематизація зарубіжного досвіду.

Метою сучасних досліджень аналізу та адаптації зарубіжного досвіду має бути: напрацювання методології виявлення передового досвіду; аналіз правових та інституціональних аспектів; можливості застосування (правовий, політичний, економічний та інституціональний аспект); доцільність його застосування з позицій критеріїв ефективності. Це обумовлено тим, що реалізація передового зарубіжного досвіду потребуватиме розробки концептуальних засад формування відповідної державної політики на основі певних «інсталяцій», що виникли не природним шляхом, а були перенесені автоматично, іноді (як свідчить сучасна практика в Україні) без аналізу в системі недоліків та позитивів [107, с. 5].

Вивчення досвіду діяльності прокуратури зарубіжних країн може дати змогу з'ясувати можливості впровадження у вітчизняній прокуратурі передових технологій. Наприклад, уже на терепішній час у прокуратурі України впроваджено значну автоматизацію внутрішнього діловодства, насамперед, що пов'язано з формуванням та наданням звітів, запроваджено Єдиний реєстр досудових розслідувань тощо.

Цілком зрозуміло, що функціонування інституту прокуратури в різних державах значною мірою обумовлено історичними чинниками, культурними та правовими традиціями, що обумовило розмаїття моделей прокуратури в залежності від місця в державному механізмові та виконуваних функцій.

Оскільки можливість порівняння різних явищ визначається наявністю в них спільних рис, ознак приналежності їх до одного і того ж роду або виду, подібних структур і функцій, завдань, то із впевненістю можна аналізувати порядок створення, функціонування, коло повноважень, сферу впливу прокуратури у країнах із різними та з подібними правовими системами. У цьому разі застосовуватимемо внутрішньотипове порівняння (прокуратура у державах з однаковими правовими системами) та міжтипове порівняння (прокуратура у країнах з різними правовими системами), а також порівняння на мікрорівні, тобто порівняння інститутів прокуратури [219, с. 12].

Наприклад, за допомогою порівняння прокуратури України з прокуратурами країн-членів ЄС, США, пострадянських країн тощо можна визначити, які саме аспекти організації та діяльності вітчизняної прокуратури відповідають вимогам країн із сталими демократичними традиціями, та які аспекти потребують удосконалення.

У країнах континентальної правової сім'ї наявність прокуратури є характерною рисою. У державах романської групи інститут прокуратури найчастіше називають «публічним міністерством» або «фіскалією» [124, с. 343].

Водночас слід зазначити, що досить своєрідним є правовий статус прокуратури у Сполучених Штатах Америки. Як зазначає В.І. Шишкін, на основі синтезу англійських і континентальних традицій у США склалася атторнейська служба – типовий для цієї країни інститут державної влади, що не має точного аналога у правових системах інших країн. Повноваження атторнейської служби з кримінального переслідування є подібними до функцій прокуратури в інших державах, тому американську атторнейську службу

звичайно називають прокуратурою, а самих аторнеїв – прокурорами. Відмінність атторнейських служб США від європейських прокурорських органів полягає у тому, що вони не мають наглядових за законністю функцій, відіграють особливу політичну роль в американському суспільстві, не мають суворої ієрархічної підпорядкованості: місцеві атторнейські органи не є підлеглими органам штатів, штатні не є підлеглими федеральним. Аторнеї (відомі як федеральні прокурори та окружні прокурори) представляють федеральний уряд, окружний суд та 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. На цих посадових осіб покладаються повноваження підтримувати обвинувачення в суді у кримінальних справах, а також представляти інтереси держави у цивільних справах, коли зачіпаються інтереси федерації, штатів або міст. Аторнеї у справах про деякі тяжкі злочини здійснюють розслідування [226, с. 206].

Результати аналізу досвіду організації прокуратури зарубіжних країн (або подібних інститутів) свідчать, що питання щодо місця прокуратури в механізмові держави вирішено неоднозначно.

Наприклад, шляхом віднесення прокуратури до судової гілки влади пішли не тільки такі демократичні європейські країни, як Бельгія, Іспанія, Італія, Нідерланди, Греція, Португалія, Франція, Фінляндія, але й більшість постсоціалістичних країн, зокрема Азербайджан, Вірменія, Грузія, Казахстан, Молдова, Росія, Латвія, Литва, Болгарія, Румунія [113, с. 10], а також Індонезія та Колумбія. Підкреслюючи національні особливості організації та діяльності прокуратури, експерт Венеціанської комісії Ради Європи П'єр Корню зазначив, що в Швейцарії, наприклад, кантональна організація держави і кожен кантон обирають для себе свій прийнятний шлях вирішення

цього питання. У деяких кантонах прокуратура є частиною виконавчої гілки влади, і прокурори призначаються урядом, в інших кантонах вони обираються парламентом і мають такий самий статус, як і судді, в інших частинах вони призначаються навіть народом [85, с. 21].

У низці держав прокуратура підпорядковується міністрові юстиції (Австрія, Бельгія, Данія, Франція, Німеччина, Ізраїль, Нідерланди, Польща, Сирія, США, Франція, Естонія, Японія) [66, с. 347]. В Італії, Румунії прокуратура займає проміжне становище між виконавчою та судовою владою [7, с. 114]. Прокуратура Республіки Польща відповідно до Закону про прокуратуру 2016 року є незалежним органом державної влади, основними завданнями якого є забезпечення верховенства закону і судового переслідування злочинів, проте має місце поєднання посади Міністра юстиції та Генерального прокурора, що, як зазначається у науковій літературі, є досить дискусійним. Це пов'язано з тим, що Міністр юстиції, з одного боку, виступає активним політиком та членом політичної партії, яка бере участь у парламентських виборах, з іншого – є керівником усіх прокурорів держави. Водночас слід звернути увагу на те, що принцип позапартійності закріплений у ст. 97 § 1 польського Закону 2016 року, де вказується, що на час зайняття посади прокурор не може ані належати до політичної партії, ані брати участь у жодній політичній діяльності [91, с. 236].

В окремих країнах прокуратуру виокремлено у самостійну систему і вона є підзвітною Парламенту або Президентові, або обом цим органам (Єгипет, Колумбія). Питання про належність прокуратури до тієї чи іншої гілки влади, як справедливо зазначає Н.С. Наулік, зовсім не існує у соціалістичних державах (КНР, КНДР, Куба, В'єтнам), в яких, як відомо, не визнається ідея поділу влади. Положення про прокуратуру за традицією розташовано у конституціях цих країн у загальній главі поряд з положеннями про суди [124, с. 343]. А.В. Скрипнюк, досліджуючи світовий досвід організації прокуратури, зазначає, що прокуратура Бразилії є державним

органом, який являє собою єдину централізовану систему під керівництвом генерального прокурора, якій відведено спеціальний розділ конституції [189, с. 291]. З 1981 р. Генеральна прокуратура Афганістану виокремлюється зі складу Міністерства юстиції у цілком самостійну державно-правову структуру зі своєю інфраструктурою [215, с. 9].

Окрему групу становлять держави, в яких прокуратура, як особливий державний інститут правоохоронної системи, взагалі є відсутньою (Велика Британія, Індія). Водночас слід зазначити, що хоч у системі державних установ Великої Британії немає органів прокуратури, але є служби й посадові особи, які здійснюють окремі функції, що є властивими прокуратурі. Так, до числа названих суб'єктів слід віднести Службу державного обвинувача і Генерального аторнея. Служба державного обвинувача – це державна служба Англії та Уельсу, очолювана Директором публічних переслідувань. Ця служба підпорядкована парламенту через Генерального аторнея [189, с. 292].

Аналіз правового статусу прокуратури зарубіжних країн дає підстави стверджувати, що закріплення правового статусу прокуратури та визначення її функцій залежать від місця і ролі прокуратури в системі органів державної влади, а також від міри усталеності демократичних цінностей у державі й суспільстві. Так, для постсоціалістичних держав характерними є збереження функцій загального нагляду, кримінального переслідування тощо, однак чіткою є тенденція до суворого врегулювання законом переліку та меж повноважень прокурора. Крім того, прокуратура має повноваження щодо участі в судових процесах поза межами кримінального судочинства та право звернення до суду з позовом стосовно захисту прав, свобод та законних інтересів осіб. У державах з усталеними демократичними традиціями місце й роль прокуратури або квазіпрокурорських органів (посадових осіб) варіюється. Водночас традиційними є функція підтримання державного обвинувачення в суді та значна правозахисна роль прокуратури, яка реалізується через правові можливості реагування на звернення громадян.



Спільною для всіх моделей функцій прокуратури є насамперед відсутність особистої зацікавленості у розгляді справи, участь у судових процесах для захисту інтересів держави, а також визначення гарантій незалежності з боку держави для ефективного виконання прокурорами своїх функцій, хоча обсяг таких гарантій зазнає змін [124, с. 345].

Підсумовуючи, слід погодитись із твердженням Є. Карпової щодо того, що особливості різних моделей прокуратури обумовлені національними особливостями, історією розвитку держави та його правових інститутів. Кожна прокуратура існує і функціонує за конкретним типом моделей, і говорити про те, що будь-яка із перерахованих вище «не має право» або «має право на життя» є не зовсім коректно, тому можна прийняти всі ці моделі прокуратури, адже кожна з них має свою особливість, завдяки якій прокуратура конкретної країни з успіхом реалізує свої функції [54, с. 53].

## РОЗДІЛ 2

### ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРОКУРАТУРИ КРАЇН-ЧЛЕНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

#### **2.1. Нормативно-правове регулювання діяльності прокуратури країн-членів Європейського Союзу та її місце в системі органів державної влади**

Реформування органів кримінальної юстиції України є найважливішим завданням, яке обумовлене зобов'язаннями Української держави виконати рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи та Венеціанської комісії щодо створення прокуратури європейського зразка, а саме: змінити її статус, функції та повноваження, визначити її роль у системі органів державної влади.

Прокуратура обіймає особливе місце серед органів кримінальної юстиції, як один із суміжних правових інститутів, завданням якого є захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, та потребує фахового підходу при здійсненні її реформування.

Відсутність належної динаміки у проведенні реформ та наближенні органів кримінальної юстиції до стандартів Європейського Союзу обумовила пошук нових засобів, які, у тому числі, було визначено Указом Президента України «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки» (далі – Стратегія) [163].

Серед основних недоліків, які заважають функціонуванню прокуратури та кримінальної юстиції (як суміжних правових інститутів) виокремлюються недостатня структурна незалежність прокуратури у поєднанні з безкарністю та низьким рівнем підзвітності, а також невідповідність функцій прокуратури європейським стандартам. Усунення зазначених недоліків є можливим за умови визначення певних (стратегічних) напрямів реформування. Зокрема, Стратегією передбачено, що реформування системи судоустрою, судочинства

та суміжних правових інститутів проводитиметься у два етапи: перший етап - невідкладне оновлення законодавства, спрямоване на відновлення довіри до судової влади та суміжних правових інститутів в Україні; другий етап – системні зміни в законодавстві, у тому числі прийняття змін до Конституції України та комплексна побудова інституційних спроможностей відповідних правових інститутів (п. 5 Стратегії).

Серед першочергових завдань, спрямованих на проведення успішного реформування органів прокуратури та приведення їх повноважень та діяльності до європейських стандартів, визначено: забезпечення більшої інституційної незалежності прокуратури та гарантій захисту від політичного впливу; встановлення рівноваги між незалежністю, професійністю, відповідальністю та ефективністю прокуратури, зокрема, через зміни в системі управління прокуратурою, управління ефективністю, системі професійної підготовки та підвищення кваліфікації прокурорів; подальша оптимізація повноважень прокуратури та обмеження сфери їх застосування відповідно до рекомендацій Ради Європи; створення та ефективне функціонування органів прокурорського самоврядування як додаткових гарантій незалежності прокуратури; досягнення балансу між незалежністю, повноваженнями, відповідальністю та ефективністю прокуратури, у тому числі шляхом внесення змін до управління системою прокуратури, порядку призначення на посади, управління продуктивністю та систем професійної та безперервної підготовки; забезпечення більшої функціональної незалежності прокурорів від неналежного внутрішнього впливу; забезпечення належного балансу між слідчими функціями органів прокуратури та інших правоохоронних органів; впровадження ефективної дисциплінарної політики і стандартів прокурорської етики та удосконалення механізмів внутрішнього контролю, у тому числі шляхом розширеного декларування прокурорами та членами їх сімей доходів та витрат; забезпечення дієвих та ефективних механізмів розслідування корупційних та інших правопорушень, вчинених прокурорами (п. 5.8 Стратегії).

Слід зазначити, що переважна більшість визначених завдань є втіленою у положення профільного закону шляхом прийняття Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. та Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо удосконалення та особливостей застосування окремих положень» від 02.07.2015 р. [153].

Але на теперішній час не вирішеним залишається найбільш стратегічне питання – визначення правового статусу органів прокуратури України та її місця в системі органів державної влади шляхом внесення змін до Конституції України. Для України як країни перехідної демократії актуальним залишається завдання трансформації радянської моделі прокуратури і приведення її у відповідність до європейських стандартів.

Саме тому обраний Україною європейський вектор проведення правової реформи обумовлює необхідність вивчення зарубіжного досвіду нормативно-правового регулювання діяльності органів прокуратури у країнах Європейського Союзу.

З огляду на те, що питання організації та діяльності прокуратури вирішуються на національному рівні, їх положення сформульовано з урахуванням єдиних стандартів функціонування органів прокуратури, що розробляються на міжнародному, наднаціональному та регіональному рівнях.

Нормативно-правову основу дослідження місця, системи, завдань і функцій органів прокуратури країн-членів Європейського Союзу становлять, насамперед, норми національних конституцій.

При розгляді питання нормативно-правового регулювання діяльності прокуратури країн-членів Європейського Союзу неможливо оминати дослідження її місця в системі органів державної влади, адже від цього залежать її організаційна побудова та функціональна спрямованість.

Слід зазначити, що не всі конституції країн-членів Європейського Союзу містять у собі відповідні норми, що регламентують правовий статус прокуратури.

У державах, де прокуратура є конституційним органом, положення про неї або становлять самостійну главу (розділ) конституції, що має назву «Прокуратура», або їх розміщено у розділі (главі) конституції, який систематизує норми, що регулюють функціонування однієї з гілок влади (судової або виконавчої).

Так, норми, що регулюють на конституційному рівні діяльність органів прокуратури, в Угорщині, Словаччині та Словенії становлять окремий розділ (главу) – розділ XI «Прокуратура» Конституції Угорської Республіки в редакції від 1994 р. [68], розділ IV «Державний устрій» глава G «Державна прокуратура» Конституції Республіки Словенія 1991 р. [77], главу 8 «Прокуратура Словацької Республіки» Конституції Словацької Республіки 1992 р. [78].

У Бельгії, Болгарії, Греції, Іспанії, Італії, Литві, Нідерландах, Фінляндії, Франції та на Кіпрі конституційні норми, що закріплюють положення про прокуратуру, містяться у розділі (главі) конституцій, який систематизує норми, що регулюють функціонування судової влади. Так, положення про прокуратуру в Бельгії та Болгарії поміщено відповідно до глави VI «Про судову владу» Конституції Бельгії 1994 р. [67] і Конституції Республіки Болгарія 1991 р. [74], у Греції – до глави першої «Судові урядовці та службовці» розділу V «Судова влада» Конституції Греції 1975 р. [75], в Іспанії – до розділу VI «Про судову владу» Конституції Іспанії 1978 р. [70], в Італії положення про прокуратуру поміщені до розділу IV «Магістратура», відділу II «Положення про судочинство» Конституції Італійської Республіки 1947 р. [69], у Литві – до глави IX «Суд» Конституції Литовської Республіки 1992 р. [72], у Нідерландах норми про прокуратуру згадуються у главі VI «Відправлення правосуддя» Конституції Королівства Нідерландів 1983 р. [71], у Фінляндії – поміщені до глави 9 «Правосуддя» Конституції Фінляндської Республіки 1999 р. [80], у Франції згадування про прокуратуру зустрічаються у розділі VIII «Про судову владу» Конституції Французької Республіки 1958

р. [81], а на Кіпрі – у Частині IX «Про Верховний Конституційний суд» Конституції Республіки Кіпр 1960 р. [76].

У Румунії та Португалії норми, що регулюють організацію і діяльність прокуратури виокремлено у самостійний розділ (главу) «Прокуратура», що у свою чергу поміщений відповідно до глави VI «Судова влада» Конституції Румунії 1991 р. [78] і розділ V «Суди» Частини III «Організація політичної влади» Конституції Португалії 1976 р. [73].

У Чехії норми про прокуратуру поміщено до глави третьої «Виконавча влада» Конституції Чеської Республіки 1992 р. [83].

Основну частину нормативно-правових актів, що визначають основи діяльності функціонування інституту прокуратури становлять акти спеціалізованого законодавства (спеціальні закони), представлені у вигляді окремих законів (або «положень», «розпоряджень») про прокуратуру, або самостійних глав законів про судову організацію.

Так, в Австрії (1998), Естонії (1998), Угорщині (1972), Латвії (1994), Литві (2003), Польщі (1985), Португалії (1998), Словаччині (2001), Словенії (1994), Фінляндії (1997), Чехії (1993), мету, функції та організаційні основи прокуратури регулює закон «Про прокуратуру».

У Німеччині норми, що регулюють організацію та функціонування органів прокуратури зосереджено у «Розпорядженні про організацію і порядок діяльності прокуратури» 1975 р., в Іспанії – в «Органічному статуті прокуратури» 1981 р., у Швеції – у «Положенні про державне обвинувачення» 1996 р. і «Положенні з інструкцією для Генеральної прокуратури» 1989 р.

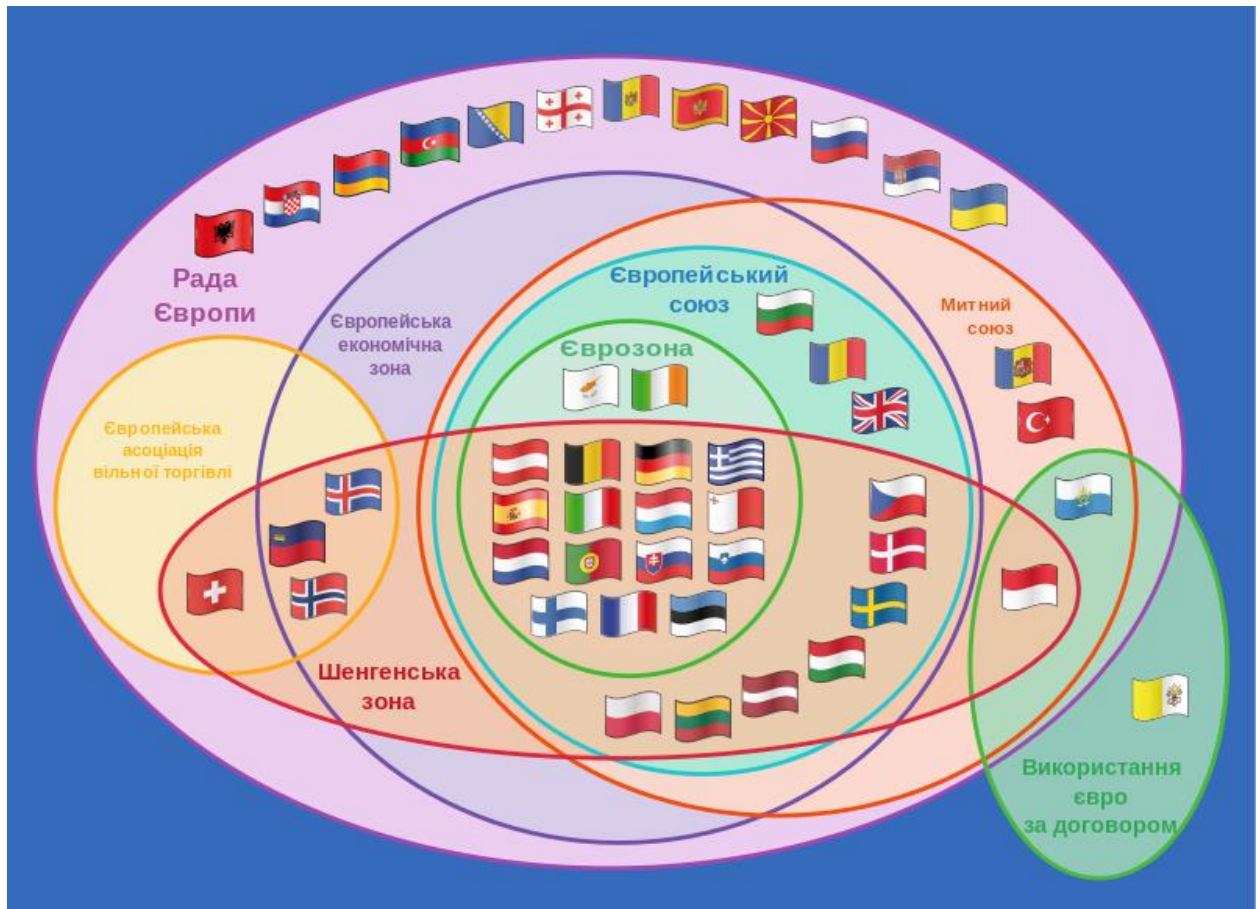
У Болгарії, Греції, Данії, Італії, Люксембурзі, Німеччині, Нідерландах та Румунії норми про прокуратуру розміщено в законах про судову владу. Наприклад, у Болгарії положення про прокуратуру становлять глави 7, 9 і 10 Закону про судову владу 1994 р., у Данії – главу 10 Закону про відправлення правосуддя 1992 р. Відповідні норми, що регулюють основні напрямки діяльності та організаційні основи органів прокуратури розташовано також у Законі про судоустрій Німеччини 1877 р., у Законі Греції про організацію

судів 1989 р., в Уложенні Італії про судоустрій 1941 р., у Законі Румунії про судову організацію 2004 р., у Законі Люксембургу про управління судами 1980 р., у Законі Королівства Нідерландів про організацію судової влади 1972 р., у Кодексі судоустрою Франції 1978 р., у Судовому кодексі Бельгії 1967 р.

У Великій Британії, Ірландії статус установ і посадових осіб, що виконують функції, подібні до функцій органів прокуратури, закріплено відповідно до Закону про кримінальне провадження злочинів 1985 р., Закону про поліцію і докази по кримінальних справах 1984 р., Закону про охорону державної таємниці 1911 р., Кодексу Королівських обвинувачів 1985 р. у Великій Британії та Закону про кримінальне провадження за злочини 1974 р. в Ірландії.

Аналіз правового становища прокурора та основ його участі в кримінальному та інших, некримінальних, видах судочинства був би неможливим без розгляду норм процесуального законодавства. Оскільки в ході дослідження діяльності прокуратур порівнюваних держав було виявлено специфіку їхнього функціонування переважно як органу кримінального провадження, доцільно було би здійснити аналіз нормативно-правових основ діяльності прокуратури у кримінальному процесі. Ними стали норми кримінально-процесуального законодавства порівнюваних держав: Кримінально-процесуальні кодекси Австрії (1975), Бельгії (1878), Естонії (1961), Люксембургу (1808), Німеччини (1877), Фінляндії (2002), Франції (1958), Угорщини (1973).

Діаграма участі країн у міжнародних договорах і наднаціональних європейських організаціях.



Хоча питання організації та діяльності прокуратури вирішуються на внутрішньо національному рівні, але не слід випускати з виду її основи, єдині стандарти функціонування органів прокуратури, що розробляються на міжнародному, наднаціональному та регіональному рівнях.

У цьому контексті частину правової основи діяльності органів прокуратури порівнюваних держав становлять норми міжнародного (у тому числі регіонального) права, які безпосередньо регулюють діяльність державного обвинувачення і мають рекомендаційний характер.

Останнім часом активну участь у розробці подібних нормативно-правових приписів беруть ООН, Рада Європи, Міжнародна асоціація прокурорів. Зокрема, у рамках їхньої діяльності було розроблено такі міжнародні (регіональні) акти:

Керівні принципи, які стосуються ролі осіб, що здійснюють судове провадження (прийняті на Восьмому Конгресі ООН щодо попередження



злочинності і поводження з правопорушниками, Гавана, Куба, 27 серпня – 7 вересня 1990 р.) [184];

Рекомендація № R19 (2000) Комітету Міністрів Ради Європи «Про роль прокуратури в системі кримінального правосуддя» від 6 жовтня 2000 р. [134];

Резолюція № 12 (2000) Комітету Міністрів Ради Європи «Установа Європейської комісії з ефективності правосуддя» від 18 вересня 2002 р. [212];

Рекомендація № 1604 (2003) Постійної комісії Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про роль прокуратури в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві закону» від 27 травня 2003 р. [173];

Відповідь Комітету Міністрів Ради Європи на Рекомендацію ПАРС 1604 (2003) «Про роль прокуратури в демократичному правовому суспільстві». Прийнята на 870-й зустрічі заступників міністрів від 4 лютого 2004 р. [133];

Стандарти професійної відповідальності та Виклад основних прав і обов'язків прокурорів. Прийняті Міжнародною Асоціацією Прокурорів 23 квітня 1999 р. [195];

Спільна декларація про головні Європейські пріоритети від 23 листопада 2001 р., прийнята за підсумками франко-германської зустрічі, що відбулась у м. Нант, у верхах за участю Президента та Прем'єр-міністра Франції Ж. Ширака та Л. Жоспена, і Федерального канцлера Німеччини Г. Шредера [192];

Європейські управлінські принципи щодо етики і поведінки для прокурорів «Будапештські управлінські принципи». Прийняті на 6-й конференції Генеральних Прокурорів Європи в Будапешті 31 травня 2005 р. [46];

Програма співробітництва з метою державотворення. Підсумковий документ 7-ї конференції Генеральних прокурорів держав-членів Ради Європи (CPGE), Москва, 5–6 липня 2006 р. [167].

Враховуючи той факт, що предмет нашого дослідження обмежений розглядом основ функціонування органів прокуратури в державах-членах Європейського Союзу та з метою виявлення основи загальної політики

(загальних або єдиних підходів) у цій сфері Європейського Союзу, як наднаціональної організації, яка формує власну систему права, слід розглянути нормативно-правові акти такого рівня.

Так, норми, що регламентують на наднаціональному рівні функціонування правоохоронних органів держав-членів Європейського Союзу, містяться в установчих і ревізійних договорах Європейського Союзу, а саме: Європейському (Маастрихтському) Договорі про Європейський Союз (1992) [48], Європейському (Амстердамському) Договорі (1997) [47] та Європейському (Ніццькому) Договорі (2001) [242], які доповнюють Договори, на яких засновано Європейські Співтовариства, Договір про Європейський Союз і пов'язані з ними акти. До цієї ж групи актів слід віднести і новий установчий договір – Лісабонський договір, розроблений на основі Договору, що засновує Конституцію для Європи, якого було схвалено 18–19 жовтня 2007 р. і підписано представниками держав-членів ЄС 13 грудня 2007 р. [240].

Іншими законодавчими актами Європейського Союзу, що регламентують організацію і діяльність правоохоронних органів є: Конвенція «Про створення Європейського поліцейського відомства» (підписана 26 липня 1995 р., набула чинності 1 жовтня 1998 р.) [64] і доповнення до Конвенції про Європол від 28 листопада 2002 р., Рішення Ради Європейського Союзу від 28 лютого 2002 р. «Про створення Євроюсту з метою посилення боротьби з тяжкою злочинністю» [134], рішення від 28 квітня 1999 р. про створення Європейського бюро по боротьбі з шахрайством (англ. European Anti-Fraud Office, скорочена назва укр. – ОЛАФ) [232].

Зазначимо, що при розгляді питання нормативно-правового регулювання діяльності прокуратури держав-членів Європейського Союзу неможливо оминути дослідження її місця в системі органів державної влади, адже від цього залежить її організаційна побудова та функціональна спрямованість.

При розгляді цього питання слід виходити із запропонованої у першому розділі класифікації моделей прокуратур, яких доцільно поділити на чотири групи.

Як уже зазначалося, до першої групи належать держави, у яких прокуратура належить до складу Міністерства юстиції, що не виключає можливості віднесення її до органів правосуддя і дії при судах. До цієї групи слід зарахувати чотирнадцять держав-членів Європейського Союзу, а саме: Австрію, Бельгію, Німеччину, Данію, Італію, Естонію, Люксембург, Нідерланди, Польщу, Румунію, Словенію, Фінляндію, Францію, Чехію. Виходячи з того, що законодавча регламентація діяльності прокуратури указаних держав містить певні особливості, їх доцільно розподілити на три підгрупи.

До першої підгрупи належать держави-члени ЄС, де прокуратура належить до системи Міністерства юстиції, тобто є урядовим органом. Це – Данія, Польща, Словенія, Фінляндія, Чехія та Естонія.

У цих державах Міністр юстиції офіційно очолює прокуратуру, несе політичну відповідальність за її діяльність, здійснює підготовку від імені Уряду проектів законодавчих актів і виправлень до чинного законодавства, що стосуються сфери діяльності прокуратури, і вносить їх до Парламенту (Закон Данії про відправлення правосуддя від 1992 р.), виконує функції Генерального прокурора і має право звернення до конституційного трибуналу з пропозицією винести висновок щодо відповідності закону Конституції або іншого нормативного акта Конституції і законам і бере участь у засіданні конституційного трибуналу (ст. 64 закону від 1989 р. про зміну Конституції ПНР), затверджує Положення про прокуратуру (§12 Закону Естонії про прокуратуру від 1998 р.), відповідає за фінансування діяльності прокуратури (Данія, Закон Фінляндії про прокуратуру від 1997 р.), практично бере участь у призначенні на посади до органів прокуратури, створенні нижчестоящих прокуратур, визначенні їх територіальної юрисдикції (Данія, Естонія, Польща), здійснює адміністративний нагляд за прокуратурою, зокрема,

затверджує посадові інструкції, що регламентують прокурорську діяльність, визначає форми звітності, здійснює перевірки (Словенія).

Міністра юстиції наділено повноваженнями надавати вказівки працівникам прокуратури, але при цьому він не зловживає втручанням у хід ведення конкретних проваджень. Так, за законодавством Данії Міністр юстиції має право втрутитись у хід розслідування конкретної справи на підставі скарги на дії прокурора. Крім цього, Міністра юстиції наділено повноваженнями у випадках скоєння злочинів проти держави (наприклад, державна зрада) вирішувати питання про початок кримінального провадження.

Відповідно до Закону про державне заступництво від 9 листопада 1993 р. (в редакції 2002) [128] Міністра юстиції Чехії наділено повноваженнями витребувати від прокурорів будь-яку інформацію стосовно їхньої діяльності. Однак, прокурор в усіх названих вище державах у процесі виконання своїх обов'язків є незалежним і діє тільки на підставі закону, керуючись своїми переконаннями. Його незалежність обмежено лише принципом ієрархічного підпорядкування, тобто прокурор зобов'язаний діяти відповідно до наказів, вказівок та інструкцій вищестоящих прокурорів.

Прокуратура в Данії, Польщі, Словенії, Фінляндії, Чехії та Естонії являє собою ієрархічну централізовану систему.

У Данії на чолі системи прокуратури (Anklagemyndigheden) перебуває Генеральний прокурор («королівський адвокат» – rigsadvokaten), що представляє (особисто або через заступників і помічників) сторону обвинувачення в усіх кримінальних справах у Верховному суді. Повноваження Генерального прокурора не мають територіальних обмежень, тобто вони реалізуються на всій території країни. Він також розглядає скарги на рішення нижчестоящих прокурорів, видає накази для прокурорів і місцевих начальників поліції з питань застосування положень законодавства.

Кримінальне провадження в земельних судах здійснює один із семи окружних (місцевих) прокурорів (державних адвокатів – statsadvokater). За

вказівкою останніх, як представників обвинувачення у цих судах можуть виступати їхні заступники або помічники.

Рішення про порушення більшості кримінальних (проваджень) приймається зазвичай одним із керівників поліцейських ділянок (поліцмейстери – *politimestre*), які можуть підтримувати державне обвинувачення також в окружних судах, у Суді з морських і торговельних спорів, виступати як представники держави у цивільних спорах. Як обвинувачі можуть виступати також адвокати, які щоразу уповноважуються на те одним із прокурорів. Досудове слідство під керівництвом поліцмейстера проводить місцева поліція без участі суду [див.: 36, с. 119].

Кримінальне провадження стосовно військовослужбовців, якими порушено Військовий кримінальний кодекс, займається військова прокуратура, що підпорядкована Міністерству оборони.

У Данії функціонують спеціальні прокуратури: з питань міжнародного співробітництва (розкриття злочинів), яку очолює прокурор, що має ранг окружного прокурора (*statsadvokater*). Є також спеціальний прокурор, який займається особливо складними фінансовими та економічними злочинами. Йому прямо підпорядкований штат поліцейських слідчих [див.: 41, с. 79].

У Польщі згідно зі ст. 1 Закону про прокуратуру від 28 січня 2016 р. систему прокуратури утворюють Генеральний прокурор (*Prokurator Generalny*), який є вищим органом прокуратури, а також підпорядковані йому прокуратури: Національна прокуратура (*Prokuratura Krajowa*), а також прокурори Інституту Національної Пам'яті – Комісії із провадження по злочинах проти Польського Народу (стаття 1 Закону 2016 р.) [239].

Національна прокуратура належить до складу Міністерства юстиції. Апеляційна прокуратура створюється на території, що охоплює територіальну юрисдикцію не менше двох окружних прокуратур. Окружна прокуратура створюється на території, що охоплює територіальну юрисдикцію, принаймні двох районних прокуратур. Районна прокуратура створюється для однієї або

декількох гмін, може бути створено більше однієї районної прокуратури у межах однієї гмини.

Національною прокуратурою у межах, визначених Генеральним прокурором, керує Національний прокурор, що є вищестоящим прокурором для прокурорів Національної прокуратури. Органи військової прокуратури очолюються Головним військовим прокурором, що діє від імені Генерального прокурора.

У Словенії прокуратура (*Dravno tosilstvo*) відповідно до Закону про прокуратуру від 12 липня 2011 р. [51] складається з Генеральної прокуратури (на чолі з Генеральним прокурором), 4 вищих прокуратур та 11 окружних прокуратур. Військові прокурори, як і військові суди, є відсутніми. Дія Генеральної прокуратури поширюється на всю територію республіки, вищої – на територію вищого суду загальної юрисдикції, окружних – на територію регіонального суду.

Генеральна прокуратура здійснює нагляд за професійною діяльністю усіх прокурорів. У структурі Генеральної прокуратури створено особливу групу державних прокурорів, що спеціалізуються на протидії окремим видам злочинності (організована злочинність, відмивання грошей тощо).

Рада прокурорів є органом, відповідальним за підбор кандидатів на прокурорські посади, вирішення питань щодо сумісності і просування прокурорів по службі. До Ради входять за посадою Генеральний прокурор та його заступник, один член призначається Міністром юстиції і ще чотири члени обираються державними прокурорами.

У Фінляндії згідно зі ст. 2 Закону про прокуратуру (*Act on Public Prosecutors*) від 1997 р. вищою посадовою особою, що здійснює кримінальне провадження, є Генеральний прокурор. Він очолює систему органів прокуратури та керує її роботою, а саме: може видавати інструкції і вказівки стосовно здійснення прокурорської діяльності, має право за своїм розсудом розподіляти кримінальні провадження (справи) між нижчестоящими прокурорами, брати особисту участь у кримінальному провадженні та

підтримувати обвинувачення у Верховному Суді. На Генеральну прокуратуру покладено обов'язки з управління персоналом і фінансами прокуратур, зі зв'язків з громадськістю, з навчання і розвитку кадрів, а також із забезпечення міжнародних зв'язків і міжнародно-правової допомоги.

Наступний рівень системи прокуратури утворюють державні прокурори, які обіймають певні посади в Генеральній прокуратурі. До повноважень державних прокурорів віднесено проведення аналітичної діяльності (оцінку відомостей) та прийняття рішення щодо особливо важливих державних справ. Державні прокурори мають право здійснювати свої повноваження на території усїєї країни.

На третьому рівні знаходяться окружні (District) прокурори і прокурор Аландських островів. Низову ланку становлять місцеві («молодші» – local) прокурори.

У Чехії відповідно до Конституції (ст. 80) прокуратура (Prokuratura) має офіційну назву «державне представництво», що здійснює публічне обвинувачення у кримінальному провадженні. Таким чином, слово «прокурор» замінено на слово «державний представник», а прокуратура має назву «державне представництво» (statne zastupitelstvo) [100].

Згідно зі ст. 6 Закону про прокуратуру Чеської республіки від 1993 р. (зі змінами та доповненнями 2003 р.) систему прокуратури утворюють: Верховна прокуратура (Supreme Public Prosecutor's Office), розташована у місті Брно, дві Вищі прокуратури (high public prosecutor's offices) у Празі та Оломоуці, регіональні (regional public prosecutor's offices), їх налічується 14, та окружні (district public prosecutor's offices), їх налічується 86, прокуратури. За надзвичайної ситуації, передбачено також створення «військових» прокуратур вищого і нижчого рівнів (higher and lower martial public prosecutor's offices).

У Празі функціонує міська прокуратура з повноваженнями регіональної і районна – з повноваженнями окружної прокуратури. У місті Брно

функціонує міська прокуратура з повноваженнями окружної прокуратури (ч. 2 ст. 6 Закону).

Кожну окрему прокуратуру очолює керівник (chief public prosecutors), який, залежно від рівня прокуратури, є відповідно верховним прокурором, вищим прокурором, регіональним та окружним прокурором (ст. 8 Закону).

Місце розташування і територіальна компетенція прокурорів збігаються з місцезнаходженням і межами судових округів (ст. 7 Закону).

В Естонській республіці прокуратура згідно з ч. 2 § 1 Закону про прокуратуру від 1998 р. [131] поділяється на Державну прокуратуру (Public Prosecutor's Office) та підпорядковані їй прокуратури в адміністративних одиницях (district prosecutor's offices).

Прокурорами державної прокуратури є Генеральний прокурор держави (the Chief Public Prosecutor), провідні державні прокурори (the leading public prosecutors), державні прокурори і помічники прокурорів (ч. 2 § 4 Закону). У Державній прокуратурі можуть утворюватись відділи. Структуру державної прокуратури затверджує Міністр юстиції (ч. 3 § 4 Закону). Генеральний прокурор призначає державних прокурорів та їхніх помічників, які перебувають при відділах Державної прокуратури.

Прокурори державної прокуратури представляють державне обвинувачення в Державному суді та окружних судах, а також виконують інші покладені на них законом функції.

Провідні державні прокурори очолюють відділи Державної прокуратури і в рамках своїх повноважень можуть видавати накази для прокуратур в адміністративних одиницях (ч. 2 § 4<sup>1</sup> Закону).

Прокурорами у прокуратурах адміністративних одиниць (повітів, міст) є головний прокурор (leading prosecutor), старший прокурор (senior prosecutors), спеціалізований прокурор (specialised prosecutors) та помічник прокурора (ч. 2 § 5 Закону).



Місце розташування і територіальна юрисдикція прокуратур адміністративних одиниць визначається інструкціями Уряду Естонської Республіки.

Прокурори прокуратур повітів і міст здійснюють нагляд за законністю досудового слідства у кримінальних справах, представляють державне обвинувачення у повітових і міських судах, а також виконують інші покладені на них законом функції.

До другої підгрупи належать такі держави-члени ЄС, як Бельгія, Італія, Люксембург. Прокуратура цих держав безпосередньо перебуває у підпорядкуванні у Міністерства юстиції, але при цьому є частиною судової системи, тобто діє в рамках територій судової юрисдикції (наприклад, ст. 137 Судового Кодексу Бельгії від 1967 р.), а магістрати прокурорського корпусу належать до суддівського корпусу. Отже, прокуратура представляє і виконавчу, і судову владу, бере участь у діяльності обох цих гілок влади.

Міністр юстиції Бельгії і Люксембургу несе політичну відповідальність за дії прокурорської служби, як правило, у тому, що стосується загальної кримінальної політики. Щодо проведення останньої, Міністр юстиції Бельгії проводить регулярні консультації з Колегією генеральних прокурорів, що, насамперед, відповідає за загальне керівництво прокуратурою.

У Люксембурзі Міністр юстиції може давати прокурорам вказівки щодо початку кримінального провадження і може вживати дисциплінарних заходів щодо магістратів, наприклад, Генерального прокурора касаційного суду.

Міністр юстиції в Італії має лише обмежену владу нагляду за діяльністю прокуратури, яку він здійснює шляхом проведення інспекцій, так званих «мирате» [41, с. 93]. Варто зазначити, що у відповідності до ст. 105 Конституції Італії орган суддівського самоврядування – Вища Рада Магістратури – займається, незалежно від виконавчої влади, питаннями призначень, переведень, підвищень по службі і накладення дисциплінарних стягнень стосовно магістратів, враховуючи прокурорів.

У зазначених державах службовці прокуратури, як раніше уже було зазначено, не є лише представниками виконавчої влади в судах, а вважаються також представниками судової влади і утворюють одну професійну корпорацію із суддями (і ті, і інші іменуються магістратами).

Прокурор є незалежним при проведенні індивідуальних розслідувань і проваджень, незалежно від права Міністра розпочинати провадження і видавати вказівки у частині кримінальної політики, враховуючи питання політики розслідування (§1 ст. 151 Конституції Бельгії).

У Бельгії та Італії прокуратура є конституційним органом. У конституції Бельгії норми, що закріплюють положення прокуратури, містяться у рамках глави VI «Про судову владу». В Італії положення про прокуратуру містяться у розділі IV «Магістратура», відділ II «Положення про судочинство» Конституції Італії.

У Бельгії, Італії та Люксембурзі система органів прокуратури відповідає системі судів, оскільки прокуратура є частиною суду.

У Королівстві Бельгія органи прокуратури (франц. Le Parquet або Ministère public) поділені на 27 судових округів. У кожному окрузі діє королівський прокурор, який під керівництвом і наглядом Генерального прокурора при Апеляційному суді здійснює прокурорські функції при Окружному трибуналі, Трибуналі першої інстанції, Комерційному трибуналі і поліцейських трибуналах у межах округу. Королівський прокурор має одного або декількох заступників.

На рівні п'яти судових округів, за компетенцією апеляційних судів, органи прокуратури очолюються генеральними прокурорами. В апеляційних судах, а також в апеляційних судах по трудових спорах, у суді асизів і у відповідних трибуналах у своєму окрузі крім генеральних прокурорів, виступають генеральні аудитори, генеральні адвокати та інші посадовці. При кожному апеляційному суді діє також федеральний прокурор, повноваження якого поширюються на всю територію королівства.

При Касаційному суді діють Перший генеральний прокурор і декілька його помічників – генеральних адвокатів, які видають висновки з правових питань, що виникають у даному суді.

В усіх судах по трудових справах діє генеральний аудиторіат у трудових справах, керівництво і нагляд за яким здійснює Генеральний прокурор при Апеляційному суді. До аудиторіату належать один або декілька генеральних адвокатів та їхніх заступників. Подібні аудиторіати діють і при трибуналах по трудових справах.

В Італії прокуратура (*pubblico ministero*) є державним органом, заснованим при Верховному касаційному суді, апеляційних судах, трибуналах по справах неповнолітніх і трибуналах загальної юрисдикції.

Відповідно до пункту 70 Уложення про судоустрій від 1941 р. «функції прокурора при Верховному касаційному суді та при Апеляційних судах виконуються Генеральними прокурорами, а при трибуналах – прокурорами Республіки» [210, с. 305]. При місцевих відділеннях Апеляційних судів функції Генерального прокурора виконуються Генеральним адвокатом. Генеральні прокурори, Генеральні адвокати при місцевих відділеннях Апеляційних судів і прокурори Республіки виконують свої функції самостійно або через підлеглих їм магістратів, доданих відповідним органам прокуратури.

У прокуратурі є відсутнім центральне керівництво, вона базується на автономності і незалежності Магістратури. Між різними рівнями прокуратури існує лише функціональна субординація, що належить до руху судової справи до наступної інстанції.

У випадках, передбачених законом, функції прокурора у судовому засіданні виконуються аудиторами, почесними віце-преторами, посадовими особами державної безпеки, а у разі їхньої відсутності або іншої перешкоджаючої їхній участі у справі обставини – синдиком Комуни, що може передоручити ці функції асесору Комуни, радникові Комуни, секретареві Комуни або його заступникові.

У Верховному Касаційному суді при Генеральному прокуророві і при всіх прокуратурах трибуналів, місцем перебування яких є головні міста округів, створено Національне управління по боротьбі з мафією (Direzione Nazionale Antimafia) та відповідні його управління, на яких покладено координацію слідства у сфері організованої злочинності [41, с. 94].

У Великому Герцогстві Люксембург прокуратура (Parquet) є частиною суду, як головний прокурор, що керує усіма службовцями прокуратури, є частиною Верховного суду, а нижчестоящі прокуратури є частиною інших судів.

Прокуратура має ієрархічну структуру: прокурори працюють під керівництвом і контролем з боку своїх вищестоящих керівників і з боку міністра юстиції.

Головний прокурор, що перебуває при Верховному суді, має ті ж прерогативи щодо державних прокурорів, які має міністр юстиції щодо всіх службовців згідно зі ст. 19 КПК Люксембургу. Заступники Головного прокурора вважаються генеральними адвокатами.

В окружному суді (виправному трибуналі) обвинувачення підтримує державний прокурор або його заступник.

До третьої підгрупи належать держави-члени ЄС – Австрія, Німеччина, Нідерланди, Румунія, Франція, в яких прокуратуру підпорядковано Міністерству юстиції (наприклад, у Німеччині прокуратура на федеральному рівні підпорядкована федеральному міністрові юстиції, на земельному – земельному управлінню органів юстиції) і діє у рамках судової системи, але не є її частиною, а тільки значиться при судах, повторює їхню структурну організацію. При виконанні своїх службових функцій прокуратура є незалежною від судів. У Німеччині вона є органом відправлення правосуддя, прирівняним до судів (ч. 2 § 160 КПК Німеччини).

В Австрії міністр юстиції формулює загальну політику кримінального провадження шляхом видання міністерських циркулярів (Erlasse), які містять посадові інструкції, форми звітності тощо. У Нідерландах національна слідча

політика і політика кримінального провадження прокуратури визначається не самостійно Міністром юстиції, а з урахуванням результатів регулярних консультативних зустрічей останнього і Колегії генеральних прокурорів.

Міністр юстиції дає вказівки, обов'язкові для прокурора, наприклад, інструкції щодо необхідних дій у кримінальних провадженнях, для чого спочатку консультується з Колегією генеральних прокурорів у Нідерландах. Будь-яка вказівка федерального міністра юстиції прокуророві і вказівка вищестоящого прокурора нижчестоящому прокуророві в Німеччині (§ 146 Закону про судоустрій Німеччини), в Австрії у частині вирішення конкретного провадження (пов'язаної з обвинуваченням або із закриттям провадження) повинні розглядатися як наказ, належним чином сформульований і викладений у письмовій формі. У той же час, прокурор, як і будь-який інший державний службовець, може відмовитися не тільки від виконання наказу, що суперечить кримінальному законодавству, але й від наказу, що за власним переконанням прокурора не може бути наданий суду. У Німеччині тільки федеральний міністр юстиції при здійсненні службового і професійного нагляду за федеральною прокуратурою може давати вказівки Федеральному генеральному прокуророві. У Румунії прокурори здійснюють свою діяльність відповідно до принципів законності, неупередженості та ієрархічного контролю, і, незважаючи на те, що вони перебувають під адміністративним керівництвом Міністерства юстиції (ч. 1 ст. 131 Конституції Румунії), при виконанні своїх функцій незалежні від іншої влади держави. Відповідно до нового законодавства 2004 р. (Закон про статус магістратів від 2004 р., Закон про судову організацію від 2004 р.) Міністр юстиції втратив право надавати вказівки прокурорам при розслідуванні кримінальних проваджень. Він вправі за необхідності зі своєї ініціативи, або на прохання Вищої ради магістратури, проводити перевірки силами генеральних інспекторів і прокурорів, закріплених за Управлінням Міністерства юстиції по зв'язках з органами прокуратури і координації правоохоронної діяльності. У Франції міністр юстиції вправі повідомити генерального прокурора про всі

відомі йому випадки порушення кримінального закону, наказати йому порушити або видати розпорядження про порушення кримінального провадження.

В Республіці Австрія контроль за діяльністю прокуратури через міністра юстиції здійснює не тільки парламент, але й омбудсмен. У Нідерландах міністр юстиції несе політичну відповідальність, а також відповідальність перед Парламентом за дії служби державного обвинувачення.

Незважаючи на підпорядкування виконавчої влади, прокурори в Румунії та Франції за своїм статусом є достатньо близькими до суддів (ті й інші іменуються магістратами), тому що вони мають однакову підготовку та у ході своєї кар'єри нерідко переводяться із прокурорських посад на суддівські, і навпаки. У той же час між зазначеними категоріями магістратів є й істотні відмінності. Однак, прокурори усіх рівнів у службових відносинах із суддями є незалежними. Суд також є незалежним від прокуратури.

Що ж стосується організаційної структури прокуратури у зазначених вище державах, то вона пов'язана зі структурою судової системи, збігається з останньою і діє на засадах ієрархічної субординації.

В Австрійській республіці прокуратура (Staatsanwaltschaft) відповідно до Закону про прокуратуру від 1986 р. (у редакції від 1998 р.) організована як судово-адміністративна владна структура. При кожному кримінальному суді існує своя прокуратура. При Верховному суді функції прокуратури здійснюють Генеральний прокурор (General procurator) та його заступники, у судах другої інстанції – головні прокурори (Leitender Staatsanwalt), у судах першої інстанції – прокурори (Staatsanwalt), у місцевих судах – представники прокурорів.

Генеральний прокурор очолює систему австрійської прокуратури. Однак Генеральна прокуратура не є органом обвинувачення, вона лише виражає у Верховному Суді свою точку зору щодо засобів оскарження рішення суду, від кого б воно не надходило. Генеральний прокурор не має права здійснювати функції контролю, давати вказівки нижчестоящому

прокуророві. Він також не несе відповідальності за його професійну діяльність. Завдання генерального прокурора – реагувати в цілому на порушення кримінального законодавства, зокрема, протидіяти обмеженню інтересів обвинувачуваного. Для виконання цього завдання генеральний прокурор з власної ініціативи або спираючись на вирок суду, який набув чинності, може внести до Верховного Суду позов щодо визнання недійсним судового рішення з метою забезпечення закону. Федеральний Верховний Суд, прийнявши таку скаргу до розгляду, повинен встановити факт порушення закону і, якщо це порушення закону мало негативні наслідки для засудженого, скасувати раніше винесений вирок [32, с. 15].

У Федеративній Республіці Німеччина організаційна структура прокуратури (Staatsanwaltschaft) поділяється на федеральну і земельну [170]. Федеральна прокуратура створюється при Федеральному Верховному суді і представлена Генеральним федеральним прокурором (Generalbundesanwalt), у підпорядкуванні якого перебувають декілька федеральних прокурорів (Bundesanwalte).

Земельні органи прокуратури створюються при земельних судах усіх рівнів. Прокуратура при вищому земельному суді очолюється Генеральним прокурором, при земельному – обер-прокурором (Staatsanwalte). В організаційному плані ці прокуратури розглядаються як самостійні органи. При дільничних судах діють державні прокурори і дільничні прокурори (Amtsanwalte). Функції дільничного прокурора може виконувати референдар (стажист), що працює під наглядом прокурора.

У Королівстві Нідерландів прокуратура діє при Верховному суді і представлена генеральним прокурором та його помічниками, чотирма генеральними адвокатами, при апеляційних судах діють п'ять генеральних прокурорів та їхніх помічників, генеральні адвокати, при окружних і кантональних судах – старші публічні обвинувачі (прокурори) і публічні обвинувачі, їхні заступники.

Представник прокуратури, що діє при Верховному суді, повинен виступати з юридичним висновком (що не має обов'язкової сили, але з урахуванням великого авторитету акредитованих при Верховному суді прокурорів, має велике значення у справі) при слуханні усіх кримінальних і цивільних справ (крім справ про оподаткування). На відміну від усіх нижчестоящих прокурорів, Генеральний прокурор при Верховному суді не підпорядковується Міністру юстиції.

При апеляційних, окружних і кантональних судах прокуратура займається винятково кримінальними провадженнями щодо осіб, підозрюваних у здійсненні злочинів. Працівники прокуратури також мають право бути присутніми при слуханні у цих судах будь-яких цивільних справ і виступати на цих слуханнях, однак на практиці це право застосовується рідко.

Після набрання чинності в 1972 р. змін до закону про організацію судової системи, при місцевих відділеннях прокуратури можуть призначатися транспортні прокурори, що мають схожі зі старшими публічними обвинувачами (прокурорами) повноваження щодо порушень Закону про правила дорожнього руху і про громадянську відповідальність учасників руху [126, с. 195].

У Румунії відповідно до Конституції у судовій діяльності прокуратура (Ministerului Public) представляє загальні інтереси суспільства і захищає правопорядок, а також права і свободи громадян (ч. 1 ст. 130).

Румунська прокуратура відповідно до Закону про судову організацію 2004 р. здійснює свої функції через прокурорів, що перебувають при кожному суді (суді комун, повітовому і апеляційному судах). У судах комун і повітових судах органи прокуратури представлені державними прокурорами та їхніми заступниками. В апеляційних судах органи прокуратури представляють генеральні прокурори та їхні заступники. При Вищому Касаційному суді перебувають Генеральний прокурор і два його заступники. Генеральний прокурор при Вищому Касаційному суді здійснює нагляд за діяльністю усіх органів прокуратури країни особисто або через прокурорів-інспекторів.



Міністр юстиції здійснює нагляд за діяльністю прокуратури через прокурорів-інспекторів при Вищому Касаційному суді та апеляційних судах або через інших прокурорів, яким було довірено ці функції.

У 2002 р. було створено Національну антикорупційну прокуратуру, що діє під наглядом Генерального прокурора. У системі органів прокуратури функціонує також військова прокуратура.

У Французькій Республіці прокуратура (*ministere public*) складається з магістратів при касаційному суді, апеляційних судах, судах присяжних і трибуналах великої і малої інстанцій. При Касаційному суді, апеляційних судах і судах присяжних прокуратура діє в особі генеральних прокурорів (*procureur general*), яким підкоряються генеральні адвокати (*avocat general*) та їхні заступники. При трибуналах великої інстанції свою діяльність здійснюють прокурори республіки та їхні заступники. При поліцейських трибуналах (трибуналах малої інстанції) функції прокуратури здійснює або один із помічників прокурора трибуналу великої інстанції, або призначений для цього комісар поліції, або один з офіцерів поліції.

При Рахунковій палаті також є прокуратура, до якої включено Генерального прокурора та двох його заступників, завданням яких є представляти державу і спостерігати за єдністю судової практики [41, с. 215].

Прокуратура Парижу також відрізняється складністю організації. Її очолює прокурор республіки. Її структурна побудова складається в залежності від відповідної спеціалізації кримінальних або цивільних справ (проваджень), або в залежності від основних функцій прокуратури.

До структури прокуратури належать управління, відділи, секретаріат, у підпорядкуванні якого перебувають бюро загальної переписки, бюро наказів, служба дактилографії і фотокопії. До складу Паризької прокуратури належать прокуратура при суді у справах неповнолітніх.

До другої групи належать такі країни-учасниці Європейського Союзу, як Болгарія, Греція, Іспанія і Латвія, оскільки прокуратуру у цих державах включено до складу судової системи і вона діє при судах.

У законодавстві Болгарії, Греції та Іспанії положення, що регламентують діяльність прокуратури, містяться у главі шостій «Судова влада» Конституції Болгарії 1991 р., у розділі VI «Про судову владу» Конституції Іспанії 1978 р., у розділі V «Судова влада», у главі першій «Судові посадовці та службовці» Конституції Греції 1975 р.

У Латвії Конституція (в редакції 1994 р.) не містить положень про прокуратуру. Діяльності органів прокуратури присвячено спеціальний Закон.

Отже, прокуратура цих держав є частиною судової влади, однак при здійсненні своїх обов'язків прокурори є повністю незалежними від судів, тобто функціонально автономними (Органічний статут прокуратури Іспанії 1981 р.) і підкоряються тільки закону. За своїм статусом прокурори повністю прирівняні до суддів. Наприклад, обов'язки прокурорів у Греції перелічуються у Кодексі про правове співробітництво і статус суддівських посадових осіб. У Болгарії прокурори, як і судді, за законодавством користуються недоторканністю народних представників (членів парламенту).

Згідно зі ст. 124 Конституції Іспанії завдання прокуратури полягає у тому, щоб незалежно від функцій, виконуваних іншими органами, сприяти відправленню правосуддя з метою захисту законності, прав громадян і суспільних інтересів, охоронюваних законом, у силу своїх обов'язків або ж завдяки клопотанню зацікавлених осіб, а також здійснювати нагляд за забезпеченням умов для незалежності судів і дотриманням у них суспільних інтересів.

Система органів прокуратури зазначених держав відповідає структурі судових органів (ст. 126 Конституції Болгарії). Прокуратура здійснює свою діяльність відповідно до принципів єдності дій та ієрархічної підпорядкованості, і в усіх випадках на основі законності і неупередженості.

У відповідності до ст. 125 Закону про судову систему 1994 р. у Болгарії систему органів прокуратури утворюють Головна прокуратура (Верховна касаційна прокуратура і Верховна адміністративна прокуратура), апеляційні

прокуратури, військові апеляційні прокуратури, окружні, військові окружні і районні прокуратури.

При Головній прокуратурі діють Центральна комісія з контролю за антисоціальною поведінкою неповнолітніх і Рада з кримінологічних досліджень. Прокуратура при Вищому Адміністративному Суді є частиною Головної прокуратури і очолюється заступником Головного прокурора.

Військова прокуратура є військовою установою відповідно до Закону про загальну військову службу в Республіці Болгарія. При здійсненні своїх обов'язків військові прокурори є незалежними від військових начальників. Глава Військової прокуратури є Прокурором Збройних сил і водночас заступником Головного прокурора.

У Греції відповідно до Закону про організацію судів 1989 р. службу прокуратури створено при Верховному суді (Ареопазі), при апеляційних судах і судах першої інстанції, за винятком поліцейських судів. При військових судах діють військові прокурори. Вищою особою в прокуратурі є Генеральний прокурор при Ареопазі, що здійснює нагляд за діяльністю прокурорів і вправі видавати накази, інструкції і рекомендації, що стосуються виконання ними своїх обов'язків. Генеральний прокурор може давати прокурорам судів першої інстанції пряму вказівку щодо порушення кримінального провадження, а прокурорам апеляційних судів – вказівку щодо подання апеляційної скарги на вирок.

В Іспанії відповідно до Органічного статуту прокуратури 1981 р. до системи органів прокуратури (Ministerio Fiscal) належать прокуратура Верховного суду, прокуратура при Конституційному суді, прокуратура при Національному суді (Audiencia Nacional), спеціальна прокуратура з попередження і припинення незаконної торгівлі наркотиками, спеціальна окружна прокуратура з припинення економічних злочинів, пов'язаних з корупцією, прокуратури вищих судів правосуддя, прокуратури провінційних судів. Є також Прокуратура Рахункового суду.

На чолі системи органів прокуратури перебуває Генеральний прокурор (Fiscal General). Дорадчими органами при Генеральному прокуророві є Рада прокуратури (Consejo Fiscal) і Хунта (нарада) прокурорів (Junta de Fiscales de Sala). До компетенції Ради прокуратури належать: загальні питання організації роботи прокуратури, кадрові і дисциплінарні питання, плани розвитку і проекти реформ прокурорської служби. Хунта прокурорів надає Генеральному прокуророві допомогу з доктринальних і технічних питань, підготовки висновків, наказів та розробки проектів і матеріалів, що направляються до інших органів. До обох зазначених органів належать за посадою Генеральний прокурор і ще декілька вищих посадових осіб прокуратури. Крім того, у Раді прокурорів є 9 членів, обраних загальним голосуванням прокурорського корпусу [див.: 41, с. 91].

У Латвії відповідно до Закону про прокуратуру від 1994 р. [130], прокуратура (Prokuratura) є єдиною централізованою триступеневою системою установ, що містить Генеральну прокуратуру, прокуратури судових округів, прокуратури районів (республіканських міст) та спеціалізовані прокуратури. Усі згадані установи прокуратури мають права юридичної особи.

Генеральний прокурор керує діяльністю прокуратури і контролює її, визначає її внутрішню структуру і штати відповідно до виділених коштів державного бюджету. За необхідності Генеральний прокурор має право заснування спеціалізованої галузевої прокуратури, яка може мати статус районної прокуратури або прокуратури судового округу. Генеральний прокурор утворює раду, до складу якої належать старші прокурори департаментів Генеральної прокуратури і судових округів. Рада Генерального прокурора є колегіальним дорадчим органом, який розглядає основні питання організації і діяльності прокуратури. Рада утворює комісії з атестації і кваліфікації прокурорів і затверджує положення про ці комісії, а також Кодекс етики прокурорів.

До третьої групи належать країни, де прокуратуру виокремлено у самостійну систему і вона є підзвітною парламенту або главі держави, прокурори мають статус державних службовців, а не судових магістратів. До цієї групи належать держави-члени Європейського Союзу – Угорщина, Литва, Португалія, Словаччина, Швеція.

У названих державах прокуратура є незалежним конституційним органом, який не належить до жодної з гілок влади. Так, відповідні статті поміщені у Розділ XI «Прокуратура» Конституції Угорської Республіки в редакції від 1994 р., у Главу IX «Суд» Конституції Литовської Республіки 1992 р., у Главу 4 «Прокуратура» Розділу V «Суди» Частини III «Організація політичної влади» Конституції Португалії 1976 р., у Главу 8 «Прокуратура Словацької Республіки» Конституції Словацької Республіки 1992 р.

Так, прокуратура Угорщини відповідно до Закону про прокуратуру Угорській Республіці 1972 р. (зі змінами і доповненнями) [129] являє собою ієрархічну централізовану систему, яка містить Генеральну прокуратуру, головні обласні прокуратури і головну столичну прокуратуру, місцеві прокуратури (районні, міські, міські районні прокуратури), Головну військову прокуратуру, територіальні військові прокуратури і прокуратури окремих військових об'єднань.

Систему органів прокуратури очолює Генеральний прокурор, який керує їхньою діяльністю, організовує і спрямовує роботу прокурорів. Обласні головні прокуратури і головну столичну прокуратуру очолюють головні обласні прокурори та їхні заступники; на чолі районних, міських і міських районних прокуратур перебувають старші (районні, міські) прокурори та їхні заступники.

Районні, міські та міські районні прокуратури зазвичай не мають внутрішніх структурних підрозділів. Працюючі в них, прокурори поділяються по окремих спеціалізованих галузях і працюють під керівництвом старшого прокурора та його заступників [8, с. 118-119].

Визначення й установлення компетенції окружних та апілінкових прокуратур належить до повноважень Генерального прокурора. Керують ними головні прокурори округів та апілінок. Головними прокурорами округів у порядку, встановленому законами і Генеральним прокурором, здійснюється контроль за діяльністю апілінкових прокуратур.

Відповідно до ст. 220 Конституції Португалії 1976 р. Генеральна прокуратура (Procuradoria-Geral da Republica) є вищим органом системи прокуратури. Генеральну прокуратуру очолює Генеральний прокурор Республіки (Procurador-Geral da Republica), куди входить також Вища рада прокуратури (Conselho Superior do Ministerio Publico), до складу якої належать члени, обрані Асамблеєю Республіки, і члени прокуратури, обрані самими магістратами прокуратури. У структурі Генеральної прокуратури діють Центральний Департамент з розслідувань і кримінальних справ (Departamen to Central de InvestigacSo e Accao Penal), Служба документації і порівняльної юриспруденції, Центр технічної допомоги. Вищезгаданий Центральний Департамент є органом, відповідальним за координацію і керівництво слідством, за попередження організованої або особливо складної насильницької злочинності.

Крім Генеральної прокуратури, до системи прокурорських органів належать окружної і державні (низові) прокуратури.

Закон Словацької Республіки про прокуратуру 2001 р. визначає прокуратуру як незалежну ієрархічну єдину систему державних органів.

Головним органом прокуратури є Генеральна прокуратура, яку очолює Генеральний прокурор (generalny procurator). За Конституцією Словацької Республіки 1992 р. він є державним службовцем, який обіймає посаду керівника державного відомства Словацької Республіки. Вища військова прокуратура є частиною Генеральної прокуратури, три окружні військові прокуратури є частиною прокуратури Словацької Республіки.

Організаційна структура прокуратури відповідає організаційній структурі судів Словацької Республіки, при цьому організація судів і

прокуратур не збігається з територіальним адміністративним поділом держави на рівні округів.

Прокуратура першої інстанції представлена окружними прокуратурами, а прокуратура другої інстанції – регіональними прокуратурами.

У Королівстві Швеція прокуратура відповідно до Положення про державне обвинувачення 1996 р. хоч і є незалежним державним інститутом (діє як організаційно самостійне відомство, яке має функціональну автономію), але Міністерство юстиції несе політичну відповідальність за здійснення загальної кримінальної політики держави при повному недопущенні втручання у конкретні справи прокуратури. Міністерство юстиції проводить консультації з Генеральним прокурором, але останній є завжди незалежним у своїй діяльності.

Шведська прокуратура являє собою установу, яка діє на центральному, регіональному і районному рівнях.

На чолі шведського прокурорського відомства перебуває Генеральний прокурор (Riksaklagare), який вправі переглянути рішення будь-якого прокурора і передати ведення справи іншій особі. Генеральний прокурор є державним обвинувачем у Верховному Суді. У разі необхідності Генеральний прокурор надає своїм підлеглим поради, інформацію, директиви щодо виконання ними обов'язків. Іноді він сам інспектує підпорядковані йому підрозділи. Генеральний прокурор стежить за правильним застосуванням законів і постійно публікує інформацію про нові справи.

Усю країну поділено на сім округів, у кожному з яких є окружна прокуратура. На чолі такої служби перебуває директор (overaklagare). Кожен округ поділений на декілька районів, у кожному з яких є місцева прокуратура, очолювана старшим прокурором (chefsaklagare).

Директор кожної окружної прокуратури керує роботою і здійснює контроль над нею на території своєї юрисдикції. Особливу увагу він приділяє регламентуванню застосування заходів примусу, відмови від обвинувачення, перевірки підстав для обвинувачення, а також сумарних покарань у формі

штрафу в аспекті їх правильного та однакового застосування. «Директор» вправі переглянути або вилучити справи, якими займалися підпорядковані йому прокурори.

З 1998 р. існує спеціальна прокуратура – Шведське Національне Бюро по економічних злочинах, очолювана «Генеральним директором», до якого крім прокурорів належать слідчі з економічних справ і співробітники поліції. Для підтримання міжнародного співробітництва по кримінальних справах і для боротьби з міжнародною організованою злочинністю спеціально створено Міжнародні прокурорські відділи, що діють у кожній з регіональних прокуратур. Кожний із цих Міжнародних відділів очолюється головним прокурором [41, с. 227-228].

До четвертої групи належать країни, де прокуратури або її прямого аналога взагалі немає. До таких країн належать такі держави-члени ЄС, як Велика Британія, Ірландія, Кіпр, Мальта.

Установи і посадовці у порівнюваних державах, виконуючі подібні до органів прокуратури функції, являють собою особливу систему органів – Відомство Генерального аторнея, Королівська служба обвинувачення, Департамент (Офіс, Дирекція, Управління) публічних проваджень, Державна соліситорська служба. Організація указаної системи органів відрізняється від організації континентальної прокуратури і характеризується у такий спосіб.

У сфері кримінального провадження значною є роль посадових осіб (генеральний аторней, генеральний соліситор або лорд-адвокат). Ці посадові особи призначаються або урядом (Велика Британія), або президентом (Кіпр, Мальта, Ірландія) за поданням прем'єр-міністра і є головними юридичними радниками уряду (корони) та незалежні при виконанні своїх функцій. При цьому ці ж посадові особи фактично очолюють адвокатський корпус.

Наприклад, у Великій Британії генеральний аторней вважається головою корпорації баристерів, а генеральний соліситор – соліситорів.

Статус органів обвинувачення у зазначених державах є неоднозначним. При виконанні своїх функцій вони є незалежними. При цьому, наприклад, у



Шотландії прокурорська служба (Crown Office and Procurator Fiscal Service) є Департаментом виконавчої влади. Беручи до уваги розміщення конституційної норми, що закріплює державну посаду Генерального аторнея в Республіці Мальта, також можна організаційно віднести службу Генерального аторнея до виконавчої влади. Але в Конституції Ірландії чітко закріплено, що Генеральний аторней не може бути членом уряду, тоді як в Англії та Уельсі – Генеральний аторней і Генеральний соліситор, а в Шотландії – лорд-адвокат є членами парламенту. При цьому зі зміною кабінету (відход у відставку Прем'єр-міністра) ці посадові особи також ідуть з поста. На Кіпрі Юридична служба і Генеральний прокурор Республіки, що її очолює, є незалежними і не підлягають жодному міністерству.

Відсутня єдина централізована система органів, які виконують схожі з континентальною прокуратурою функції, що не виключає системності, як у структурній їхній організації, так і у функціональній їхній діяльності.

У Великій Британії (Англія та Уельс) Відомство генерального аторнея містить Дирекцію публічних проваджень, яку очолює директор, який призначається генеральним аторнеєм, а з 1987 р. (Закон про відправлення правосуддя) до складу відомства генерального аторнея належить управління по боротьбі з шахрайствами (Serious Fraud office). Очолює указане управління – директор, який призначається генеральним аторнеєм і здійснює виконання своїх функцій під його контролем [1, с. 92].

З моменту прийняття Закону про кримінальне провадження злочинів 1985 р. в Англії введено Королівську службу обвинувачів (Crown Prosecution Service). Відповідно до цього Закону службу очолює директор публічних проваджень.

Королівська служба обвинувачів поділена на служби в 14 географічних районах, причому кожна очолюється Головним королівським обвинувачем і складається з місцевих відділень загальною кількістю – 96. Ці відділення являють собою ключові оперативні одиниці, очолювані королівськими

обвинувачами відділень. Державні обвинувачі призначаються Директором публічних проваджень [41, с. 57].

У Шотландії, на відміну від Англії та Уельсу, система органів публічного кримінального провадження є більш розгалуженою. Аналогом генерального аторнея і генерального соліситора в Англії є лорд-адвокат і генеральний соліситор Шотландії, влада і функції яких є набагато ширшими, ніж у їхніх англійських колег. Лорд-адвокат очолює службу державного обвинувачення. Усі обвинувальні акти, незалежно від того, хто в конкретній справі є обвинувачем, пред'являються від його імені. Він призначає прокураторів-фіскалів (державні обвинувачі у шерифських судах, а з травня 1975 р. і в районних судах) і здійснює над ними контроль. Лорд-адвокат має постійний орган, що відає усіма справами і підтриманням обвинувачення у кримінальних провадженнях. Цей орган називається управлінням кримінального провадження (Crown office), його очолює представник корони (Crown Agent). Він вважається соліситором департаменту лорда-адвоката, тому іноді виступає і у цивільних справах особливої публічної важливості, де стороною є лорд-адвокат.

В Ірландії служба обвинувачення має схожу структуру з «англійською моделлю». Так само на нормативному рівні (ст. 30 Конституції Ірландії 1937 р.) передбачено посаду Генерального аторнея, що є радником уряду з «питань закону і правових оцінок». Саму службу поділено на дві частини – відділ із прийняття рішень, тобто Офіс Директора публічних проваджень (створений Законом про кримінальне провадження за злочини 1974 р.) і виконавчий відділ – Державна соліситорська служба.

Державна соліситорська служба є частиною адміністративної структури відомства Генерального аторнея, який також веде усі урядові не кримінальні юридичні справи.

На Кіпрі відповідно до Конституції Республіки Кіпр 1960 р. на чолі юридичної служби знаходиться Генеральний прокурор Республіки, який має заступника.

Генеральний прокурор Республіки і заступник Генерального прокурора Республіки, будучи членами постійної юридичної служби Республіки, ведуть свою роботу в тому ж порядку, що й члени Верховного суду, крім його голови – їхнє звільнення здійснюється у той же спосіб як звільнення згаданих суддів.

З урахуванням того, що Генеральний прокурор та його заступник не повинні належати до однієї й тієї ж Громади, залежно від конкретного випадку, один радиться з іншим перед ухвалою відповідного рішення Генеральним прокурором Республіки, виходячи з принципу, відповідно до якого у випадку розгляду справи судами, що мають кримінальну юрисдикцію, та що складаються із суддів, які належать до будь-якої з Громад, ця справа проводиться Генеральним прокурором Республіки або заступником Генерального прокурора Республіки, які належать до тієї ж, у залежності від конкретного випадку, Громади (ст. 112 Конституції).

Генеральний прокурор також представляє державу в усіх судових процесах. Усі позови, адресовані до держави або від імені держави відповідно, адресуються Генеральному прокуророві або порушуються ним.

У Республіці Мальта державна (public) посада – Генеральний аторней закріплена у ст. 91 Конституції Республіки Мальта 1964 р. У службі Генерального аторнея працюють його Заступник, помічники Генерального аторнея, Старший адвокат і Адвокат Республіки. Генеральний аторней є головним юридичним радником уряду.

## **2.2. Функціональні моделі прокуратур країн-членів Європейського Союзу**

Виходячи з теоретико-методологічних основ класифікації моделей прокуратури з урахуванням виконуваних ними функцій, розроблених у рамках першого розділу цієї роботи, функціональні моделі прокуратур держав-членів ЄС більш деталізовано можуть бути охарактеризованими у такий спосіб.

I. У державах, де прокуратура є органом, віднесеним до виконавчої влади і таким, що входить до складу міністерства юстиції (Данії, Польщі, Словенії, Фінляндії, Чехії та Естонії), правовою основою аналізу функцій прокуратури є конституційні норми: ст. 135 Конституції Республіки Словенія 1991 р., § 104 Конституції Фінляндської Республіки 1999 р., ст. 80 Конституції Чеської Республіки 1992 р., норми спеціалізованого законодавства: Закону Данії про відправлення правосуддя 1992 р., Закону Республіки Польща про прокуратуру 2016 р., Закону Словенії про прокуратуру 2011 року, Закону Фінляндії про прокуратуру 1997 р., Закону Чехії про державне заступництво 1993 р., Закону Естонії про прокуратуру 1998 р., а також норми процесуального законодавства: КПК Естонії 1961 р., КПК Фінляндії 1997 р. (у редакції 2002 р.).

У Польщі завданням прокуратури є переслідування правопорушень та відстоювання верховенства права (ст. 2 Закону Республіки Польща про прокуратуру 2016 р.). Основне завдання прокуратури Фінляндії – порушення кримінального провадження і підтримання обвинувачення в суді (КПК Фінляндії 1997 р.). У Чехії державне представництво здійснює публічне обвинувачення в кримінальному провадженні; виконує інші завдання, покладені на нього законом (ч. 1 ст. 80 Конституції Чеської Республіки 1992 р.). У Словенії ж державний прокурор «порушує та представляє обвинувачення, а також здійснює інші повноваження, передбачені законом» (ч. 1 ст. 135 Конституції Республіки Словенія 1991 р.).

Очевидно, що основним завданням прокуратури зазначених держав є кримінальне провадження, у рамках якого здійснюється публічне обвинувачення.

Функціональна модель прокуратури в зазначених державах має такі спільні та особливі риси:

- 1) головною функцією прокуратури усіх цих держав є здійснення кримінального провадження, у рамках якого приймається рішення щодо початку кримінального провадження або відмови від кримінального

провадження, якщо його вважають недоцільним; про подання державного обвинувачення; про опротестування рішень суду;

Разом із тим спостерігаються й особливості реалізації повноважень прокуратури в рамках здійснення функції кримінального провадження. Наприклад, у Данії деякі поліцейські чини (начальники поліцейських ділянок – поліцмейстери) також виконують роль обвинувача. При опротестуванні рішень суду, якщо в окружного прокурора в Данії є право подання апеляції до Високого Суду на рішення окружного Суду, то державний прокурор Республіки Словенія вправі використовувати такий важливий правовий засіб захисту законності, як подання касаційної скарги за мотивами порушення закону при розгляді кримінальної або цивільної справи в суді. У Польщі в касаційному порядку прокуратура також може оскаржити судові рішення, але у випадках, передбачених законом, а також щодо адміністративних рішень, які суперечать праву і за участі в судовому провадженні у справах про відповідність таких рішень праву. Що стосується Чехії, то прокуророві надано право подавати апеляцію на будь-які судові рішення.

Винятковою особливістю в рамках здійснення функції кримінального провадження у Фінляндії є те, що прокурори тут наділені правом призначати покарання в сумарному порядку, тобто накладати штрафи без рішення суду у справах, де максимальне покарання не перевищує 6 місяців позбавлення волі або передбачає штраф (ст. 7 КПК 1997 р.);

2) прокуратуру наділено наглядовими функціями, безпосередньо пов'язаними з функцією кримінального провадження, а саме, загальними наглядовими функціями для вищезазначених прокуратур є: нагляд за попереднім слідством, нагляд за законністю виконання судових рішень, нагляд за законністю позбавлення й обмеження волі;

Однак нарівні з рисами подібності, простежуються і риси відмінності в реалізації цих наглядових функцій. Так, при здійсненні нагляду за попереднім слідством у Польщі прокурори здійснюють безпосереднє керівництво діями поліції та слідчих, їхні вимоги є обов'язковими для представників слідчих

органів, вони вправі втручатися в розслідування, здійснюване поліцією, заміняти поліцейських слідчих, віддавати розпорядження поліції, але у справах про вбивства, хабарництво, неправомірне позбавлення волі попереднє слідство здійснюють самі, у Данії ж слідство проводиться тільки місцевою поліцією під керівництвом поліцмейстера (шефа поліції), діяльність якого і підлягає наглядові окружних прокурорів. У рамках нагляду прокурор у Данії може оскаржити рішення шефів поліції, навіть без скарги змінити його рішення щодо провадження і видати йому інструкцію на цей випадок. У Фінляндії прокурор не очолює досудове слідство, єдине виключення при цьому – досудове слідство стосовно офіцера поліції, підозрюваного у скоєнні злочину – у цих випадках прокурор завжди очолює дізнання. Що стосується Чехії – прокуратура стежить за законністю слідчих дій, здійснених поліцією, а самі прокурори безпосередньо розслідують справи у тих випадках, коли обвинувачувані є співробітниками поліції або спецслужб. У законодавстві Естонії передбачено нагляд за законністю діяльності пошукових відомств, у зв'язку з чим прокурор витребує від слідчих кримінальні справи, матеріали та інші відомості про скоєні злочини або ті, що готуються, про хід попереднього розслідування; перевіряє в установах поліції виконання вимог закону про прийом, реєстрацію і розв'язання заяв і повідомлень про скоєні злочини; надає слідчим письмові вказівки щодо розслідування злочинів, щодо виконання процесуальних дій, обрання, зміни або скасування запобіжного заходу тощо (ст. 120 КПК Естонії). Крім цього, в Естонії окремо закріплено нагляд за законністю порушення кримінальної справи (ст. 98 КПК Естонії);

3) прокуратура позбавлена функції загального нагляду;

Так, у Данії існують спеціальні державні органи, які здійснюють контроль і нагляд за дотриманням законності органами виконавчої влади і захистом прав і свобод громадян – це, зокрема, адміністративні суди, аудитори фолькетингу (парламенту) і Державна рада, у Польщі із Закону про прокуратуру 1985, який на теперішній час вже втратив чинність, свого часу було вилучено розділ «контроль за дотриманням права» [173, с. 65], у

Фінляндії функцію загального нагляду також здійснює система адміністративних судів, а ще крім цього і канцлер юстиції, і юридично уповноважений Едускунти (парламенту);

4) прокуратура бере участь у некримінальних видах судочинства;

Так, наприклад, у Чехії прокурор бере участь у цивільних справах, що стосуються правоздатності і дієздатності, факту встановлення смерті і внесення до Торговельного реєстру, діючи в інтересах суспільства, він вправі висувати позови про позбавлення батьківських прав стосовно батька, матері або дитини після закінчення строку позовної давності [222, с. 313], у Польщі прокурор, крім участі у судовому розгляді по цивільних справах, має право брати участь і в трудових справах і у справах про соціальне забезпечення, якщо цього вимагає захист верховенства права, соціальних інтересів, власності чи прав громадян (п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону Польщі про прокуратуру 2016 р.). Як зазначає М.М. Стефанчук, у Словенії у сфері приватного права діяльність прокурора може полягати у поданні позовів, а також в інших сферах діяльності, зокрема, щодо: визнання шлюбу недійсним, анулювання компаній, оскарження батьківства або скасування усиновлення тощо [197, с. 26.].

Продовжуючи аналіз особливостей функцій, виконуваних прокуратурою в зазначених державах, необхідно зазначити, що в Польщі функцією прокуратури є проведення досліджень у сфері протидії злочинності та її проблем боротьби, запобігання та співпраці з визначеними суб'єктами, в межах проведення досліджень з питань злочинності, боротьби з ними та їх попередження, а також контролю за ними (п. 5 ч. 1 ст.3 Закону Польщі про прокуратуру 2016 р.). У Чехії прокуратура також бере участь у запобіганні злочинів і в забезпеченні допомоги для жертв злочинів (ч. 2 ст. 4 Закону про державне заступництво 1993 р.). На прокуратуру Естонії покладено виконання функцій, що впливають із міжнародного співробітництва (ст.1 Закону про прокуратуру 1998 р.). Польська прокуратура здійснює також рецензування проектів нормативних актів.

II. У державах, де прокуратура безпосередньо перебуває у підпорядкуванні у Міністерства 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 (Австрія, Бельгія, Італія, Люксембург, Німеччина, Нідерланди, Румунія, Франція), правову основу аналізу функцій прокуратури становлять конституційні норми: п.1 ст.130 Конституції Румунії 1991 р., ст. 112 Конституції Італійської Республіки 1947 р., норми спеціалізованого законодавства: Закону Австрії про прокуратуру 1986 р. (у редакції 1998 р.), Судового кодексу Бельгії 1967 р., Закону про судоустрій Німеччини 1877 р. і Положення про організаційну структуру прокуратури і Правил внутрішнього розпорядку (у редакції 1975 р.) Німеччини, Закону (Уложення) про судоустрої Італії 1941 р., Закону Люксембургу про управління судами 1980 р., Закону Королівства Нідерландів про організацію судової влади 1972 р., Закону Румунії про організацію судочинства 1992 р. (у редакції 1997 р.), Кодексу судоустрою Франції 1978 р., а також процесуальне законодавство: КПК Бельгії 1878 р., КПК Люксембургу 1808 р., КПК Німеччини 1877 р., КПК Австрії 1975 р., КПК Франції 1958 р.

В Австрії на прокуратуру покладено завдання захисту інтересів держави, зокрема при відправленні кримінального правосуддя (§ 1 Закону Австрії про прокуратуру 1986 р., у редакції 1998 р.). Прокуратура Бельгії здійснює нагляд за правомірністю діяльності судів і трибуналів (ст. 140 Судового кодексу Бельгії 1967 р.), а також кримінальне провадження. На прокуратуру Італії покладене здійснення кримінального провадження (ст.112 Конституції Італійської Республіки 1947 р.). У той же час прокуратура стежить за дотриманням законів, швидким та ефективним відправленням правосуддя, за захистом прав держави, юридичних осіб і недієздатних громадян, забезпечує покарання за скоєння злочинів і застосування заходів із забезпечення безпеки (ст. 73 Закону про судоустрій Італії 1941 р.). Прокуратура Люксембургу займається державним судочинством і забезпечує



виконання закону (ст. 16 КПК Люксембургу 1808 р.). Її основним завданням є здійснення кримінального провадження. У Нідерландах основним завданням служби державного обвинувачення є підтримка правопорядку кримінально-правовими методами (Закон про організацію судової влади 1972 р.). А в Румунії прокуратура «представляє інтереси усього суспільства і захищає правопорядок, а також права і свободи громадян» (п. 1 ст. 130 Конституції Румунії 1991 р.). У Франції прокуратура «здійснює кримінальне провадження і вимагає застосування закону». Вона забезпечує виконання судових постанов (ст. 31 і 32 КПК Франції 1958 р.).

Прокурорів у Франції наділено значними повноваженнями у межах своєї юрисдикції, вони зокрема, координують діяльність поліцейських та здійснюють нагляд за ними, підтримують обвинувачення в суді, при цьому, контролюють діяльність судових приставів, беруть участь у цивільних справах, якщо було завдано шкоди інтересам суспільства. Прокурори у цій країні також реалізують державну політику по боротьбі зі злочинністю, визначену міністром юстиції. Крім того, вони спрямовують і координують здійснення місцевих програм боротьби зі злочинністю, реалізовуваних місцевими органами влади. Відповідно до законодавства Франції прокурор повинен бути негайно поінформований про всі вчинені злочини, а також про осіб, яких було затримано з метою забезпечення справедливого розслідування, а також гарантування додержання прав та свобод людини і громадянина [138, с. 200].

Таким чином, очевидним є першорядне завдання органів прокуратури в зазначеній вище групі держав-членів Європейського Союзу, а саме: захист інтересів держави, прав і свобод громадян, юридичних осіб, шляхом здійснення контролю за дотриманням законів, швидким та ефективним відправленням правосуддя, а також кримінальне провадження.

Функціональна модель прокуратури як органу, що займає проміжне положення між виконавчою і судовою владою, характеризується такими загальними й особливими рисами:

1) загальна для всіх прокуратур зазначених держав функція – функція кримінального провадження;

Разом із тим спостерігаються й особливості реалізації повноважень прокуратури в рамках здійснення функції кримінального провадження.

По-перше, прокуратура Німеччини (абз. 2, § 152 КПК Німеччини 1877 р.), Франції і Австрії (абз. 1 § 2 КПК Австрії 1975 р.) має монополію щодо порушення кримінального провадження. У Нідерландах, відповідне повноваження здійснюється дискреційно, виходячи з принципу доцільності: прокуратура не зобов'язана ініціювати провадження усіх кримінально караних діянь, що стали їй відомими. Так, на практиці значна частина справ про малозначні злочини і провини вирішується без участі прокуратури мировою угодою [126, с. 194-195].

По-друге, прокуратура здійснює керівництво поліцейським дізнанням, що проводиться комісарами, офіцерами та агентами судової поліції (агентами відділу кримінальних розслідувань, що знаходиться під юрисдикцією суду – ст. 24 КПК Люксембургу, Службою з розслідування економічних злочинів і Службою фінансової розвідки і розслідування – Нідерланди), і префектами департаментів, а також попереднім слідством, проведеним слідчим суддею. В 1985 р. у Франції було засновано новий колегіальний орган з контролю за слідством – слідча палата. Слідча палата має велику компетенцію щодо порушеної кримінальної справи, перевіряючи законність і обґрунтованість кримінального провадження, проведених слідчих дій, доцільність роз'єднання або об'єднання слідчих проваджень тощо [11, с. 52]. В Австрії розслідування справ щодо найбільш серйозних злочинів доручається слідчому судді (ці функції виконує один або декілька суддів у кожному суді першої інстанції), а у 2002 р. було засновано Федеральну службу кримінальних розслідувань (Bundeskriminalamt) при МВС для більш ефективної боротьби зі злочинністю в національному масштабі і організації міжнародного поліцейського співробітництва. У Румунії прокурори вправі втручатися в розслідування, що проводиться поліцією, замінити поліцейських слідчих, але

безпосереднє розслідування більшості злочинів здійснює поліція, лише у справах про вбивства, хабарництво, неправомірне позбавлення волі попереднє слідство здійснює прокуратура. У Бельгії прокуратура в цілому відповідальна за підготовку матеріалів справ, що ведуться, і з цією метою королівський прокурор може виконувати різні види слідчої діяльності, наприклад, допитувати підозрюваних, свідків, здійснювати виїмку, призначати експертів, ідентифікувати і блокувати, за необхідності, банківські рахунки, здійснювати обшук за згодою того, хто проживає у місці обшуку, заарештовувати на період до 24 годин. Суддя ж вирішує питання щодо примусового обшуку й утримання під вартою до суду. У Нідерландах прокурор безпосередньо очолює розслідування лише у випадках скоєння тяжких злочинів.

По-третє, в Італії та Люксембурзі обвинувальна функція не належить до числа виняткових повноважень прокурорів, крім останніх обвинувачення у кримінальних справах в Італії можуть підтримувати призначені преторами інші державні службовці (у тому числі офіцери поліції), а в Люксембурзі у поліцейському трибуналі обвинувачення підтримується комісаром поліції або бургомістром, або його заступником.

По-четверте, у Німеччині і Франції прокуратура бере участь у судовому процесі як «безстороння сторона». Так, у відповідності до ст. 32 КПК Франції на прокурора не поширюється поняття «сторони» і, отже, суд не вправі звертатися до нього як до сторони у процесі, зокрема застосовувати до нього санкції. В Австрії прокурор є однією із сторін процесу і при цьому гарантом дотримання законності, а в Італії прокуратуру прийнято вважати скоріше «органом правосуддя», а не стороною процесу, оскільки він, у ході попереднього слідства, повинен досліджувати докази як виправдувального, так і обвинувального характеру.

По-п'яте, прокурор у Румунії може опротестувати судові рішення у касаційному порядку за мотивами законності [ст. 27 Закону Румунії про організацію судочинства 1992 р. (у редакції 1997 р.)] та зажадати скасування рішень у цивільних справах, і перегляду кримінальних вироків у порядку

ревізії в Італії (п. 77 Уложення про судоустрій 1941 р.), крім цього і в апеляційному порядку у Франції і Німеччині, Австрії;

2) прокуратура обмежена у наглядових функціях, пов'язаних із функцією кримінального провадження;

У повноваженнях прокуратури Німеччини, Бельгії, Люксембургу, Нідерландів розпочати дії з метою приведення у виконання рішення суду (і дій стосовно осіб, що утримуються під вартою – ст. 2 Закону Люксембургу про реформу управління в'язницями 1997 р.), хоча вищий нагляд у Німеччині за відбуванням покарання здійснюють міністерства юстиції земель. У Франції, на відміну від Румунії, нагляд за виконанням судових рішень, контроль за дотриманням законів при виконанні покарання здійснюють не прокурори, а спеціальні судді з виконання покарань, а прокурори уповноважені лише забезпечити виконання судових рішень, це ж повноваження є й у прокуратури Італії, а також, крім цього, і нагляд за місцями ув'язнення (Румунія – нагляд за дотриманням законності у місцях попереднього досудового ув'язнення, в'язницях, виправних установах та ізоляторах тимчасового тримання – ст. 27 Закону про організацію судочинства 1992 р. (у редакції 1997 р.). У прокуратури Бельгії – нагляд за діяльністю служб судів і трибуналів;

3) прокуратура бере участь у некримінальних видах судочинства;

Так, прокуратура може брати участь у цивільному процесові у судах будь-якої інстанції, пред'являючи позови з обов'язку служби, коли це дозволено законом або коли цього вимагають «інтереси французького суспільства» (ст. 751-2 Кодексу судоустрою 1978 р. [62, с. 332]). Представники прокуратури Франції також мають право брати участь у засіданнях торговельного трибуналу і втручатися у хід розгляду. У Румунії прокуратура здійснює захист прав та інтересів неповнолітніх та осіб, визнаних недієздатними, а в Бельгії прокуратура готує висновки у цивільних справах – у деяких категоріях справ, визначених законом, такий висновок є обов'язковим. Участь прокуратури Австрії у галузі цивільної юрисдикції є

потрібною, серед іншого, при встановленні цивільного статусу особи, вирішенні сімейних суперечок і процедурі оголошення особи померлою [222, с. 17];

4) у прокуратури зазначеної групи держав є також повноваження адміністративного характеру, такі, як контроль за актами громадянського стану і пов'язані з функціонуванням цієї служби інші повноваження, віднесені до його компетенції законами, регламентами, і допоміжним персоналом юстиції;

Як індивідуальні особливості функцій прокуратури, слід зазначити, що прокуратура Румунії і Нідерландів здійснює вивчення обставин, які сприяють зростанню злочинності, і вносить відповідні пропозиції щодо їхнього усунення й удосконалення кримінального законодавства. А в Німеччині прокуратура веде федеральний центральний реєстр кримінальних справ і центральний реєстр дозволених і заборонених промислів.

III. У державах, де прокуратура є незалежним державним органом, що підкоряється тільки закону і захищає права та охоронювані законом інтереси фізичних і юридичних осіб і держави (Португалія, Литва, Словаччина, Угорщина, Швеція), правова основа аналізу функцій прокуратури представлена конституційними нормами: § 51 Конституції Угорської Республіки 1989 р., ст. 219 Конституції Португальської Республіки 1976 р., ст. 118 Конституції Литовської Республіки 1992 р., ст. 149 Конституції Словацької Республіки 1992 р.; нормами спеціалізованого законодавства: Закону про прокуратуру Угорської Республіки 1972 р., Закону Литовської Республіки про прокуратуру 1994 р., Закону Словацької Республіки про прокуратуру 2001 р., Положення про державне обвинувачення 1996 р. і Положення з інструкцією для Генеральної прокуратури від 1989 р. у Швеції; Закону Португалії про прокуратуру 1998 р., а також положеннями процесуального законодавства (наприклад, КПК Угорщини від 1973 р.).

В Угорщині прокуратура забезпечує охорону прав громадян, а також притягнення до відповідальності за діяння, що завдають збитку або

створюють загрозу конституційному ладу, безпеці і незалежності держави (§ 51 Конституції Угорської Республіки 1989 р.). До компетенції прокуратури Португалії належать представництво держави і захист інтересів, що визначаються законом, участь у проведенні політики, яка визначається органами державної влади у сфері боротьби з кримінальними злочинами та їхньої профілактики, здійснення кримінального провадження, заснованого на принципові законності, і захист демократичної законності (п. 1 ст. 219 Конституції Португальської Республіки 1976 р.). У Литві прокуратура, що діє при судах і представляє державу, у встановленому законами порядку сприяє здійсненню правосуддя і добивається забезпечення законності (п. 1 ст. 1 Закону Литовської Республіки про прокуратуру 1994 р.). А прокуратура Словацької Республіки захищає права й охоронювані законом інтереси фізичних і юридичних осіб та держави (ст. 149 Конституції Словацької Республіки 1992 р.). Головне ж завдання прокуратури у Швеції – ведення попереднього розслідування (Положення про державне обвинувачення 1996 р.).

Таким чином, основне завдання прокуратури зазначених держав – представництво держави та захист прав і охоронюваних законом інтересів фізичних і юридичних осіб, а також здійснення кримінального провадження, заснованого на принципові законності.

Функціональна модель прокуратури, як органу, що посідає самостійне місце в системі поділу влад, характеризується у такий спосіб:

1) окремою функцією для прокуратур зазначеної групи держав є захист прав і свобод громадян, представництво їхніх інтересів та інтересів держави.

Прокуратура Швеції аналогу цієї функції не має.

2) спільною функцією для прокуратур зазначених держав є функція кримінального провадження, під якою розуміється прийняття рішення щодо порушення кримінального провадження або відмови у ньому; підтримка обвинувачення у судовому процесі; оскарження рішень суду.

За наявності подібних рис у здійсненні функції кримінального провадження, простежуються і риси відмінності. Так, у Швеції після винесення судового рішення прокурор вирішує питання апеляції (звернення з апеляційною скаргою до Верховного суду може виходити тільки від Генерального прокурора), а в Угорщині прокурор має право привнести протест як у ході процесу, так і після винесення вироку (§ 10 Закону про прокуратуру 1972 р.), у Литві прокурор зобов'язаний оскаржити незаконні або необґрунтовані вирoki, визначення і постанови суду (п. 2 ст. 28 Закону про прокуратуру 1994 р.);

3) прокуратуру наділено функцією безпосереднього проведення попереднього слідства.

Однак реалізація цієї функції має характерну особливість у кожній із зазначених прокуратур.

В Угорщині прокуратура безпосередньо здійснює кримінальне провадження щодо певної категорії справ (наприклад, щодо притягнення до відповідальності за діяння, вчинені членом парламенту, або співробітником поліції, або за хабарництво, скоєне посадовими особами), коло яких чітко прописане у законі (наприклад, суддею тощо). (§ 9 Закону «Про прокуратуру» Угорської Республіки 1972 р.). У Португалії прокуратура провадить кримінальне розслідування, навіть якщо воно здійснюється іншими органами (п. h ч. 1 ст. 3 Закону «Про прокуратуру» Португалії 1998 р.). У рамках Генеральної прокуратури діє Центральний Департамент із розслідувань і кримінальних справ, який координує і проводить слідство також у певній категорії справ, наприклад, злочини проти світу і людства, проти державної безпеки, тероризм, корупція тощо (ст. 47 Закону «Про прокуратуру» Португалії 1998 р.). У Литві прокурор проводить попереднє слідство (п. 3 ч. 2 ст. 1 Закону «Про прокуратуру» Литовської республіки 1994 р.).

У Словаччині прокурор також здійснює процесуальне керівництво попереднім слідством, проведеним слідчим або представником поліції, при цьому може проводити попереднє слідство особисто і приймати будь-які

рішення у справі (п. с ч. 2 ст. 174 Кримінально-процесуального кодексу Словачької Республіки 1961 р.). У Швеції відповідає за планування діяльності у співробітництві з поліцією і зобов'язаний забезпечити швидке й ефективне розслідування (Положення про державне обвинувачення Швеції 1996 р.);

4) у прокуратури зазначених вище держав чималий перелік спеціальних наглядових функцій, пов'язаних із функцією кримінального провадження, а саме: нагляд за законністю досудового слідства; нагляд за дотриманням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Проте нарівні з рисами подібності спостерігаються й особливі риси. У Литві прокуратура лише контролює діяльність органів дізнання (п. 2 ч. 2 ст. 1 Закону «Про прокуратуру» Литовської республіки 1994 р.). А у Швеції аналог функції нагляду за дотриманням законів при виконанні судових рішень є відсутнім;

5) функцію загального нагляду було віднято у прокуратури не в кожній із держав зазначеної групи.

Так, функцію загального нагляду виконує прокуратура Словаччини і Угорщини, де прокурор сприяє дотриманню положень закону державними органами, органами правозастосування, іншими органами, крім судових, усіма громадськими організаціями, а також громадянами.

Схожою функцією в Латвії наділений інститут державних контролерів Сейму (парламенту), що розглядає скарги громадян про зловживання або бюрократизм з боку державних посадових осіб (за винятком суддів) і посадових осіб органів самоврядування. Державні контролери вправі вносити пропозиції до суду щодо звільнення винних посадових осіб від займаних посад (ст. 73 Конституції Латвійської Республіки 1992 р.). У Португалії аналогічну функцію фактично виконує «Охоронець справедливості», якому громадяни мають право подавати скарги на дії і бездіяльність представників влади, який розглядає їх без права виносити рішення обов'язкового характеру



і направляє до компетентних органів рекомендації, необхідні для запобігання неправомірних діянь і відновлення справедливості (п. 1 ст. 23 Конституції Португалії 1976 р.). У Швеції аналогічна функція є реалізованою через канцлера юстиції і омбудсменів, систему установ адміністративної юстиції;

б) схожим для всіх прокуратур зазначених держав є участь у некримінальних видах судочинства. Так, прокуратура бере участь у цивільному судочинстві, при вирішенні спорів, пов'язаних із застосуванням норм трудового, адміністративного права, економіко-правових норм тощо, у процедурах щодо банкрутства і неспроможності та в усіх інших процедурах, що стосуються державних інтересів, забезпечує захист найманих робітників та їхніх сімей, захищає їхні соціальні права тощо;

7) спільною функцією для прокуратур розглянутих держав також є участь у здійсненні превентивних заходів, спрямованих на попередження порушень закону та інших, обов'язкових до виконання, правил; усунення причин і умов скоєння кримінальних злочинів.

Продовжуючи аналіз особливостей функцій, що виконує прокуратура в зазначених державах, необхідно зазначити, що в Португалії прокуратура стежить за конституційністю регулюючих актів (п. j ч. 1 ст. 3 Закону «Про прокуратуру» Португалії 1998 р.), а в Словаччині – бере участь у законодавчому процесові (частина перша Закону «Про прокуратуру» Словацької Республіки 2001 р.).

IV. У державах, де прокуратура є органом, віднесеним до судової влади (Болгарія, Греція, Іспанія, Латвія), правовою підставою аналізу функцій прокуратури є конституційні норми: ст. 127 Конституції Республіки Болгарії 1991 р., ст. 124 Конституції Іспанії 1978 р., інші норми спеціалізованого законодавства, наприклад, положення Закону Болгарії про судову владу 1994 р., Закону Греції про організацію судів 1989 р., Органічного статуту Іспанії 1981 р., Закону Латвійської Республіки про прокуратуру 1994 р., а також процесуальне законодавство.

У Болгарії основним завданням прокуратури є спостереження за дотриманням законності (ст. 127 Конституції Республіки Болгарія 1991 р.). Завданням прокуратури Іспанії є сприяння відправленню правосуддя з метою захисту законності, прав громадян і охоронюваних законом публічних інтересів у силу своїх обов'язків або за клопотанням зацікавлених осіб, а також спостереження за незалежністю судів і захисту в них суспільних інтересів (п. 1 ст. 124 Конституції Королівства Іспанія 1978 р.). Завданням прокуратури Латвії є реагування на порушення закону і забезпечення вирішення пов'язаної із цим справи у встановленому порядку (Закон Латвійської Республіки про прокуратуру 1994 р.).

Таким чином, основним завданням, що стоїть перед прокуратурою зазначених держав є сприяння відправленню правосуддя з метою захисту законності, прав громадян та охоронюваних законом публічних інтересів.

Функціональну модель прокуратури як органу, віднесеного до судової влади, можна охарактеризувати у такий спосіб:

1) прокуратура цих держав здійснює функцію кримінального провадження, що передбачає порушення кримінального судочинства, підтримання обвинувачення у суді, оскарження судових рішень.

Однак подібність у наявності цієї функції у зазначених вище держав не виключає особливостей її реалізації. Так, тільки прокуратура Греції має монопольне право на кримінальне провадження, що має вираження: у праві органів прокуратури притягати до відповідальності осіб, що скоїли злочин, тобто проведення попередньої перевірки повідомлень про скоєний злочин (до порушення справи) (п. 1 ст. 25 Закону Греції про організацію судів 1989 р.). При цьому прокурор у Греції не є стороною кримінального процесу, він вважається об'єктивним авторитетним фахівцем, зацікавленим тільки у встановленні істини і в належному застосуванні закону (п. 1 ст. 25 Закону Греції про організацію судів 1989 р.). Що стосується оскарження рішень суду, то прокурор Болгарії вправі подати касаційний протест (ст. 351 КПК Болгарії), а прокурор Греції – апеляційну скаргу;

2) специфічним є виконання прокуратурою функції безпосереднього ведення попереднього слідства.

Так, якщо в Іспанії розслідуванням злочинів займається судова поліція, що підзвітна і суддям, і прокуратурі, то в Болгарії – прокурор може здійснювати деякі слідчі і процесуальні дії, але саме слідство здійснюють органи дізнання і попереднього слідства, для яких вказівки прокурора у зв'язку з розслідуванням ними справ є обов'язковими (ст. 119 Закону про судову владу 1994 р.). У Греції ж попереднє розслідування проводить магістрат або офіцер поліції, а прокурор керує проведенням дізнання (розслідування у справах про малозначні злочини) (п. 1 ст. 25 Закону про організацію судів 1989 р.). А в Латвії прокурор організовує, очолює і здійснює досудове розслідування;

3) спільними для прокуратур зазначених держав є такі наглядові функції: нагляд за законністю проведення попереднього слідства, нагляд за виконанням кримінально-правових та інших примусових заходів, судових рішень, які торкають державні або суспільні інтереси, нагляд за місцями ув'язнення.

Втім, наприклад, прокуратуру Греції наділено і особливою наглядовою функцією, а саме: контроль і нагляд за діяльністю органів поліції з попередження і припинення злочинів, а прокуратура Болгарії – наглядом за законністю актів, що припускає у повноваженнях прокурора вживати заходів зі скасування актів, не відповідних закону;

4) спільною функцією для всіх прокуратур є і участь у не кримінальних видах судочинства, під якою розуміється участь у захистові законності і державних, і суспільних інтересів у процесах, що належать до громадянського стану, та інших, встановленим законом і захист, так само, законності в адміністративних процесах (процесах у справах про адміністративні спори), порушенні питання про залучення до дисциплінарної відповідальності.

Нарівні з рисами подібності й відмінності у характерові існуючих функцій у прокуратури зазначених держав простежуються і виняткові

особливості деяких функцій. Так, на прокуратуру Іспанії ще покладено і контроль за повагою до конституційних інститутів і основних прав і публічних свобод із такими процедурами, яких вимагає їхній захист (наприклад, подає конституційні скарги «ампаро» у випадках і формах, передбачених Органічним законом про Конституційний суд), і сприяння, або, у відповідних випадках, надання міжнародної правової допомоги, передбаченої в законах, міжнародних договорах та угодах (ст. 3 Органічного статуту Іспанії 1981 р.).

V. У державах, в яких прокуратури або її прямого аналога немає (Велика Британія, Ірландія, Кіпр, Мальта).

Посадові особи (Генеральний аторней, Директор публічного обвинувачення, Директор управління по боротьбі з тяжкими шахрайствами) у Великій Британії (Англії та Уельсі) мають право порушувати кримінальні провадження в окремих справах. Але крім права, на них статутними нормами покладено й обов'язок певного роду кримінального провадження. Наприклад, у випадках розслідування державних злочинів, пов'язаних із зазіханнями на монарха або уряд країни, організації незаконного страйку тощо кримінальне провадження не має бути розпочато без згоди Генерального аторнея. Крім цього генеральний аторней вправі видавати розпорядження, що зобов'язують керівника того або іншого поліцейського формування направляти директорові публічних проваджень інформацію щодо здійснення на підвідомчій йому території певного роду злочинів, які генеральний аторней вважає такими, що мають особливий публічний інтерес. До них, наприклад, належать злочини, що караються стратою, убивство, писемний наклеп на посадових осіб, змова щодо здійснення державних злочинів тощо. Згідно зі ст. 3 Закону про кримінальне провадження злочинів (Prosecution of Offences Act) 1985 р. до повноважень Директора публічних проваджень входить: «порушення провадження у кримінальній справі, яке у силу важливості або складності вимагає його втручання». Директорові управління по боротьбі з тяжкими шахрайствами надано право порушувати провадження у тих випадках, коли

він має вагомі підстави вважати, що мова може йти про серйозне або складне шахрайство. Англію прийнято зараховувати до країн, де діє принцип доцільності кримінального провадження [238, р. 485]. Це означає, що орган, який здійснює кримінальне провадження, повинен у кожному конкретному випадку оцінити доцільність його порушення, при цьому його наділено доволі широкими дискреційними повноваженнями. В Англії немає і ніколи не було формальної межі, яка відокремлює власне кримінальний процес від процесуальної діяльності, тобто відсутнім є акт про порушення кримінальної справи чи будь-який його аналог [108, с. 37-38]. Відповідно саме поняття «порушення кримінального провадження» (або справи) може вживатися стосовно англійського права лише умовно.

Слід зазначити, що право порушувати кримінальні провадження не є монополією органів обвинувачення, у тому числі і головних посадових осіб. Поліція і приватна особа можуть порушити кримінальне провадження і здійснювати кримінальне провадження у справах, розслідування в яких не зобов'язаний приймати на себе, наприклад, директор публічних проваджень.

Але, утім, у можливостях посадових осіб і установ, що виконують подібні до органів континентальної прокуратури функції зберігати вплив на хід такого кримінального провадження. Так, Генеральний аторней може впливати на хід провадження за допомогою використання прерогативного повноваження про припинення кримінального провадження. Його вказівки є обов'язковими для всіх осіб та органів, що проводять досудове розслідування. Директор публічних проваджень у свою чергу вправі приймати до свого провадження ведення кримінальних справ, які уже порушено поліцією або іншими особами. Він дає також практичні вказівки у конкретних справах щодо порушення чи не порушення кримінального провадження і за яким обвинуваченням. Якщо справу порушено, він може дати вказівку щодо її припинення. До обов'язків директора публічних проваджень також входить надання допомоги посадовій і приватній особам, що здійснюють кримінальне провадження. Ця допомога може мати вираження у вигляді рекомендацій з

методики і тактики провадження слідчих та інших процесуальних і не процесуальних дій, виділенні спеціальних фондів оплати вартості експертних досліджень і послуг приватних детективів. Отже, у можливостях, як Генерального аторнея, так і Директора публічних проваджень здійснювати процесуальне керівництво кримінальним провадженням.

У Шотландії усі прокуратори-фіскали перебувають у віданні центральних органів кримінального провадження, вони у своїй діяльності зобов'язані підкорятися загальним розпорядженням і циркулярам, що видають лорд-адвокат і управління кримінального провадження у конкретних справах. Обсяг повноважень прокураторів-фіскалів надзвичайно великий. Кожен прокуратор-фіскал на своїй території є справжнім господарем становища щодо всіх кримінальних справ. Він відповідальний за розслідування усіх злочинів, скоєних у його районі. Приватного провадження у Шотландії практично не існує. Усі приватні особи, корпорації та органи, що бажають порушити кримінальне провадження, повинні отримати згоду служби публічного обвинувачення. Виключення становлять фабричні інспектори і місцеві органи влади у випадках, коли вони притягають до відповідальності батьків за те, що їхні діти не відвідують школу. В усіх інших випадках, питання щодо порушення або не порушення кримінальної справи вирішує прокуратор-фіскал. У випадку найбільш тяжких або особливо складних злочинів він звертається до управління кримінального провадження для одержання відповідних вказівок Королівської ради [1, с. 141-142].

У Республіці Мальта до повноважень Генерального аторнея віднесено порушення, ведення і припинення кримінальних справ, причому, не піддаючись керівництву або контролю з боку іншої особи або органу влади.

На Кіпрі Генеральний прокурор республіки (генеральний аторней), будучи юридичним консультантом республіки, водночас є директором департаменту публічних проваджень. Власне його процесуальні повноваження є аналогічними з повноваженнями директора служби кримінального провадження Англії. Генеральний прокурор республіки має

повноваження з власної ініціативи порушувати в інтересах республіки, вести, передавати, відновляти або припиняти судову справу проти будь-якої особи в республіці за будь-яке правопорушення.

Що стосується досудового розслідування кримінальних справ у Великій Британії (Англія і Уельс), то слід зазначити, що у переважній більшості злочинів його здійснює поліція. Необхідно враховувати, що Департамент публічних проваджень не має у своєму розпорядженні спеціальних органів на місцях, а це істотно обмежує його можливості, що породжує у свою чергу порівняно невисокий відсоток участі слідчого апарату департаменту в досудовому розслідуванні кримінальних справ у масштабах усїєї країни. Лише в особливо небезпечних злочинах, що торкають інтереси державної безпеки, розслідування проводить Директор публічних проваджень за узгодженням і під керівництвом Генерального аторнея.

Директорові управління по боротьбі з тяжкими шахрайствами надано право вести розслідування по злочинах, пов'язаних із шахрайством. Розслідування проводиться або разом з поліцією, або з іншою особою, яку директор призначає у якості незалежного слідчого: внутрішнього – зі свого апарату, зовнішнього – з іншого відомства.

Королівська служба обвинувачів не має повноважень ні займатися поліцейським дізнанням, ні давати поліції вказівки щодо збору доказів. Лише іноді досудове розслідування здійснюється слідчими апаратами Королівської служби обвинувачів – у тих випадках, коли його участь передбачено законом.

У Шотландії розслідування завжди починає поліція, вона не несе самостійної відповідальності за обвинувачення. У силу свого напівофіційного стану і загальної підпорядкованості лордові-адвокатові, поліція зобов'язана додержуватися вказівок служби публічного обвинувачення, а саме прокураторів-фіскалів. Поліцейські чиновники зобов'язані доповідати їм про усі справи, що надійшли до них, і дотримуватися тих процесуальних кроків, яких їм рекомендує прокуратор-фіскал. У справах, які мають розглядатися

Високим судом, він проводить розслідування (за допомогою поліції) і повністю готує справу для суду.

В Ірландії обвинувачі не відіграють будь-якої іншої ролі в розслідуванні, крім надання поліції консультацій з правових і практичних питань. Розслідування злочинів є функцією поліції. Поліція не зобов'язана діяти відповідно до одержаних порад, однак вона незмінно діє відповідно до них. Консультація звичайно надається тільки за запитом.

Основне завдання служби обвинувачення в Ірландії – на підставі одержаних із поліції досьє і проведених з нею консультацій вирішити, проводити чи ні судове провадження (функція Директора служби державного обвинувачення), а також представляти справи на попередніх слуханнях і в судах сумарного провадження, і, крім того, надавати баристерам у серйозних випадках короткий письмовий виклад справи.

У Республіці Мальта формально Генеральний аторней не має повноваження втручання у слідчий процес. Однак на практиці та особливо при виникненні складних питань юридичного змісту, органи поліції, як правило, звертаються до відомства Генерального аторнея за порадою. Проте, поліція не зобов'язана звітувати перед Генеральним аторнеєм про розкриті нею факти правопорушень. Генеральний аторней може запропонувати свою допомогу поліції у питаннях застосування тієї або іншої процедури кримінального розслідування, однак використання такого роду процедури буде обов'язковим лише після відповідного її затвердження керівником поліції – Комісаром. Представниками влади, які у першу чергу відповідають за винесення обов'язкових для виконання органами поліції розпоряджень, є Міністр юстиції і внутрішніх справ та Комісар поліції.

Основна функція державних («коронних») обвинувачів у Великій Британії (Англія і Уельс) – підтримувати обвинувачення в судах усіх рівнів. Усі королівські обвинувачі країни користуються своїми повноваженнями відповідно до принципів, викладених у Кодексі Королівських обвинувачів (Code for Crown Prosecutors), прийнятому відповідно до Розділу 10 Закону про



кримінальне провадження злочинів 1985 р. Кодекс встановлює основні принципи, яких повинні дотримуватися Королівські обвинувачі, вирішуючи питання щодо підтримання чи відмови від підтримання обвинувачення.

У Шотландії обвинувачення у Високому суді підтримує будь-хто із членів Королівської ради: адвокат-заступник або (рідше) лорд-адвокат або генеральний соліситор Шотландії. У судовому засіданні їм може допомагати прокуратор-фіскал.

Служба обвинувачення, як у Великій Британії, так і в Ірландії не бере участь у виконанні вироків у кримінальних справах. Так само, не бере участі у визначенні політики щодо кримінальних злочинів і попередженні цих злочинів, хоча до Королівської служби обвинувачів можуть звернутися за консультацією по проектах законів, що належать до кримінальної юстиції.

Таким чином, можна зробити висновок, що правову основу організації і діяльності прокуратури в державах-членах Європейського Союзу, як правило, становлять національні конституції, спеціалізовані законодавчі акти, представлені у вигляді окремих законів (положень, розпоряджень) або окремих глав законів про судову організацію, процесуальні кодекси, акти міжнародних регіональних організацій і національно-правові акти.

В Україні питання визначення місця прокуратури в системі органів державної влади досить тривалий час залишалося відкритим. У зв'язку із цим науковці зазначали, що основним недоліком конституційно-правового регулювання статусу прокуратури була відсутність чіткого визначення її місця та ролі в механізмові держави [9].

Очевидним є факт, що функціональна складова діяльності будь-якого органу держави – це головна умова, яка мала враховуватися при визначенні конституційно-правового статусу такого органу через визначення основних завдань. Стосовно прокуратури слід вказати, що відповідно до ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. прокуратура України становить єдину систему, яка у порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і

свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

За Конституцією України в редакції 1996 року органи прокуратури не належали до жодної з гілок влади.

Водночас, створення спеціальних органів, діяльність яких спрямовано на здійснення реформи органів кримінальної юстиції, зокрема щодо органів прокуратури, свідчило про стійке бажання Української держави визначитись у цьому питанні та про необхідність знайти відповідь на принципове питання: далі розвивати т.зв. «Радянську модель прокуратури» чи створювати нову.

Із цією метою було створено Конституційну асамблею, а згодом і Конституційну комісію, яка стала центром напрацювання нової редакції Основного закону.

Так, 21 червня 2013 р. результатом роботи Конституційної асамблеї став проект рішення «Про проект Концепції внесення змін до Конституції України». Зокрема, було визначено мету і завдання конституційної реформи та шляхи її проведення. Так, мета реформування прокуратури полягає у визначенні конституційно-правового статусу прокуратури, який відповідатиме європейським стандартам та створить належне правове підґрунтя діяльності прокуратури, що забезпечить її ефективну роль у механізмові державного захисту прав, свобод і законних інтересів людини, а також суспільства і держави від протиправних посягань. Водночас, зазначалося, що в сучасних умовах питання щодо функціональної спрямованості діяльності прокуратури має вирішуватися з урахуванням соціальних і правових реалій, що склалися в Українській державі, а також міжнародних стандартів та іноземного досвіду організації і діяльності органів прокуратури [177].

Для реалізації поставленої мети 3 березня 2015 р. указом Президента України [159] було створено Конституційну комісію – спеціальний допоміжний орган при Президентові України, основними завданнями якої в Положенні про неї визначено:

1) узагальнення практики виконання норм Конституції України, пропозицій щодо її удосконалення з урахуванням сучасних викликів та потреб суспільства;

2) напрацювання узгоджених пропозицій щодо проведення конституційної реформи в Україні;

3) забезпечення широкого громадського та професійного обговорення пропозицій щодо проведення конституційної реформи в Україні за участю провідних фахівців у галузі конституційного та інших галузей права, у сфері суспільно-політичних наук, громадських діячів, представників громадських об'єднань та міжнародних організацій;

4) підготовка за результатами широкого громадського та професійного обговорення законопроекту (законопроектів) щодо внесення змін до Конституції України;

5) сприяння налагодженню ефективного механізму взаємодії державних органів, інститутів громадянського суспільства та міжнародних організацій із питань підготовки та реалізації конституційної реформи в Україні;

6) забезпечення інформування громадськості про роботу з підготовки пропозицій щодо проведення конституційної реформи, її реалізації (п. 3 Положення про Конституційну Комісію).

Як зазначає В.М. Кравчук, невизначеність позиції Конституційної Комісії у питанні внесення змін до Основного Закону у частині прокуратури була настільки значною, що при обговоренні напрямів реформування правосуддя та суміжних інститутів, проблемним виявилось навіть питання щодо визначення місця норм про прокуратуру у тексті Конституції України, тобто суть цієї проблеми зводилася лише до того, чи виділяти відповідні положення в окремий розділ [92, с. 78].

Водночас питанням організації роботи прокуратури, її процесуального статусу, вважаємо, приділялося недостатньо уваги. На нашу думку, першочерговим завданням реформування органів прокуратури мало стати

питання її функціональної спрямованості та визначення тих функцій, які виконуватиме прокуратура.

Європейська комісія «За демократію через право» у висновку № 803/2015 від 24 липня 2015 р. щодо запропонованих змін до Конституції України у частині правосуддя визначила межі реформування органів прокуратури, зазначивши про те, що розділ VII чинної Конституції скасовується; нову систему прокуратури пропонується включити до судової системи. У пункті 1 статті 131 перелічено повноваження прокуратури, які стосуються, по-перше, підтримання публічного обвинувачення в суді, а по-друге, – досудового розслідування, інших питань під час кримінального провадження та нагляду за негласною діяльністю органів правопорядку [168]. Із такого формулювання можна зробити висновок, що саме повноваження прокурора мають визначати модель прокуратури.

Аналіз законодавства про прокуратуру держав-членів Європейського Союзу свідчить, що у країнах Західної Європи функції прокуратури реформувалися поступово, залежно від етапу, який проходила певна держава в конкретних історичних умовах.

Слід погодитися з думкою науковців, які вважають, що модель прокуратури не може обиратися сама по собі, оскільки модель прокуратури, як і модель будь-якої іншої державної інституції, безпосередньо пов'язана з національними правовими традиціями, економічним та політичним устроєм держави.

### **2.3. Поняття та структура правового статусу прокурора в органах прокуратури країн-членів Європейського Союзу**

Термін «статус» походить від латинського слова «status», яке у перекладі означає «становище» [190, с. 545]. Ю.С. Шемшученко визначає правовий статус як правове становище (сукупність прав та обов'язків) фізичної або юридичної особи [229]. На думку В.С. Нерсисянца, правовий статус – це система прав і обов'язків, що законодавчо закріплюється

державами у конституціях, міжнародно-правових актах про права людини та інших нормативно-юридичних актах [165, с. 225].

Правовий статус прокурорів більшою мірою залежить від місця, що займає прокуратура в системі органів державної влади.

У деяких державах, наприклад, у Данії, Естонії, Фінляндії, Чехії, де прокуратура є урядовим органом, прокурорські працівники мають особливий правовий статус – вони є самостійною категорією державних службовців, їхній статус є відмінним від статусу суддів, а правовою основою регулювання їхнього становища є загальне законодавство про публічну (державну) службу. При цьому в Республіці Словенія державний прокурор, будучи державним урядовцем, користується тими ж привілеями та імунітетами, що і суддя (ч. 2 ст. 2 Закону Словенії про прокуратуру від 12 липня 2011 р.).

У країнах, в яких прокуратура займає проміжне положення між виконавчою і судовою владою, правовий статус прокурорських працівників є неоднозначним. Якщо мова йде про працівників прокуратури в державах (Бельгія, Італія, Люксембург), де прокуратура безпосередньо перебуває у підпорядкуванні до Міністерства юстиції, але при цьому є частиною судової системи, тобто діє в рамках територій судової юрисдикції і прокурори є магістратами судового корпусу, їхній правовий статус збігається зі статусом суддів. А, наприклад, в Італії, вони діють під контролем міністра юстиції, який є правомочним порушувати дисциплінарне провадження, але має лише обмежену владу нагляду щодо органів прокуратури, оскільки останні незмінювані, не можуть бути ані звільненими або тимчасово відстороненими від посади, ані призначеними на інші судові або інші посади інакше, як на підставі рішення Вищої ради магістратури, прийнятого на основі і з гарантіями на захист, встановленими законом про судоустрій (ст. 107 Конституції 1947 р. [69]).

Якщо ж розглядати положення прокурорської служби в державах, в яких прокуратура перебуває у підпорядкуванні до Міністерства юстиції, діє в рамках судової системи, але при цьому не є її частиною, а тільки значиться

при судах, повторює їхню структурну організацію, то прокурори за своїм статусом є дуже близькими до суддівського корпусу, до суддів, з якими у Румунії і Франції утворюють єдину професійну корпорацію (ті й інші йменуються магістратами), а також, наприклад, в Австрії, одержують однакову юридичну підготовку і, в ході своєї кар'єри, часто переходять із суддів до прокурорів і, навпаки. Крім того, Вища Рада магістратури Франції на чолі з Президентом Республіки, який є гарантом судової влади, містить у собі два відомства: відповідно одне від суддів, а інше - від прокурорів (ст. 65 Конституції Франції від 3 червня 1958 р. [81]). Однак у Німеччині федеральний генеральний прокурор і федеральні прокурори мають статус державних службовців, урядовців, при цьому федеральний генеральний прокурор виконує ще й політичні функції (п. 5 абз. 1 § 36 Федерального закону Німеччини про державну службу) [212]. У Нідерландах усі прокурори, крім Генерального, підкоряються загальним правилам проходження державної служби, що ж стосується Генерального прокурора при Верховному суді, то він, як і судді судових органів, призначається на посаду указом Короля і перебуває на посаді довічно, тобто має подібний статус (ч. 1 ст. 117 Конституції Королівства Нідерландів від 17 лютого 1983 р. [71]). Генеральний прокурор у Нідерландах призначається Короною на невизначений термін і виходить на пенсію у віці семидесяти років. Прокурори субокружних і окружних судів призначаються Короною за поданням Міністра Юстиції і йдуть у відставку після досягнення шістдесяти п'яти років. Генеральний прокурор діє незалежно від Міністра юстиції. Інші прокурори формально підпорядковуються Міністру юстиції, але на практиці є самостійними. Міністр Юстиції не може позбавити їх повноважень, давати вказівки утриматися від пред'явлення звинувачення чи щодо конкретного покарання, призначення якого вимагатиме прокурор [151].

У державах, де прокуратура належить до складу судової системи і перебуває при судах, за своїм статусом прокурори повністю є прирівняними до суддів: наприклад, у Греції їхні обов'язки містяться у Кодексі про правове

співробітництво і статус суддівських посадових осіб. У Болгарії прокурори, як і судді, користуються недоторканністю народних представників (тобто членів парламенту), а питання щодо позбавлення недоторканності розглядає Вища судова рада (ст. 132 Конституції 1991 р.). У Латвії прокурори є посадовими особами, які належать до судової системи, беруть участь у розгляді справ у суді і виконують інші обов'язки відповідно до закону (частина 1 ст. 106-1 Закону Латвійської Республіки «Про судову владу» від 15 грудня 1992 р. [135]). В Іспанії на конституційному рівні прокурори поряд із суддями і магістратами визначаються як особи судової влади (п. 2 ст. 127 Конституції 1978 р.)

У країнах, де прокуратуру виокремлено у самостійну систему і вона є підзвітною парламенту або голові держави, її працівники мають статус державних службовців, а не судових магістратів, при виконанні своїх функцій вони є незалежними і підкоряються тільки закону (Литва, Словаччина, Угорщина, Швеція). Так, у Португалії у п. 2 ст. 219 Конституції 1976 р. зазначено, що «прокуратура має власний статус і автономію в рамках закону».

Значною своєрідністю відрізняється правовий статус посадових осіб, аналогічних до прокурорських працівників, у країнах, де прокуратури або її прямого аналога взагалі немає. До цих країн належать такі держави-члени, як Велика Британія, Ірландія, Кіпр, Мальта.

Головні посадові особи (генеральний аторней, генеральний соліситор або лорд-адвокат) є юридичними радниками уряду (корони) і є незалежними при виконанні своїх функцій. При цьому ці ж посадові особи фактично очолюють адвокатський корпус. Наприклад, у Великій Британії генеральний аторней вважається головою корпорації баристерів, а генеральний соліситор – соліситорів.

Статус працівників органів обвинувачення в розглянутих державах є різноманітним. При здійсненні своїх функцій вони є незалежними. В Ірландії Генеральний аторней не може бути членом уряду, тоді як у Великій Британії – Генеральний аторней, Генеральний соліситор (Англія, Уельс), лорд-адвокат

(Шотландія) є членами парламенту. При цьому зі зміною кабінету (відходу у відставку Прем'єр-міністра) ці посадові особи також ідуть з поста. На Кіпрі Юридична служба на чолі з її головою – Генеральним прокурором Республіки – є незалежними і не підкоряються будь-якому міністерству, а за статусом працівники прокуратури є незалежними посадовими особами держави. У Шотландії прокурорська служба (Crown Office and Procurator Fiscal Service) є Департаментом виконавчої влади. Беручи до уваги місце конституційної норми, що закріплює державну посаду Генерального аторнею в Республіці Мальта, організаційно можна віднести службу Генерального аторнею до виконавчої влади.

При характеристиці правового статусу прокуратури важливе значення має порядок призначення прокурорів, оскільки від нього залежить ступінь незалежності останніх і характер їхніх взаємин з іншими органами влади.

У державах, де прокуратура є урядовим органом, призначення на старші прокурорські посади здійснюється: у Данії – Королем за поданням міністра юстиції; у Чехії – урядом за пропозицією міністра юстиції, а в Естонії ще і з урахуванням суджень юридичної комісії Державних зборів. У Польщі Національний прокурор, як і інші заступники генерального прокурора, призначається на посаду прем'єр-міністром із прокурорів Служби національного прокурора за поданням генерального прокурора (ч. 1 ст. 14 Закону Польщі про прокуратуру 2016 р.). У Словенії Генеральний державний прокурор призначається Національними зборами (Парламентом), а у Фінляндії – Президентом за рекомендацією уряду (Державна Рада).

Зовсім інший порядок призначення нижчестоящих прокурорів. У Данії, Естонії, Чехії на молодші прокурорські посади міністр юстиції здійснює призначення самостійно, за пропозицією генерального прокурора або конкурсно-атестаційної комісії прокурорів в Естонії, за поданням Верховного прокурора, якщо мова йде про прокурорів вищих прокуратур, вищих прокурорів Праги і Оломуце – при призначенні крайових прокурорів, за поданням відповідних крайових прокурорів – при призначенні районних



прокурорів у Чехії. У Словенії – урядом Республіки за поданням міністра юстиції. У Фінляндії Державна Рада призначає державних прокурорів за рекомендацією Генерального прокурора, а нижчестоящі прокурори призначаються Генеральним прокурором.

У державах, де прокуратура займає проміжне місце між виконавчою і судовою владою, порядок призначення різноманітний. На вищі прокурорські посади у Бельгії призначає король за поданням Вищої ради правосуддя, а в Італії прокурорів обирає Вища рада Магістратури. У Люксембурзі прокурори призначаються на свої посади урядом.

В Австрії прокурорів усіх рівнів призначає на посаду міністр юстиції. У Німеччині, Румунії, Франції Генерального (федерального) прокурора призначає президент за поданням міністра юстиції, погодженого з Бундестагом (органом представництва земель) у Німеччині, і за наявності висновку палати Вищої Ради магістратури у Франції. У Нідерландах Генерального прокурора призначає король.

Призначення нижчестоящих прокурорів у більшості випадків здійснюється тими ж органами. Так, у Бельгії, як вищих прокурорських працівників, так і інших чиновників прокуратури призначає глава держави – король Бельгії за поданням Вищої ради правосуддя. В Італії також усі питання призначень відносно прокурорів вирішує Вища Рада Магістратури. У Нідерландах публічних обвинувачів інших рівнів також призначає король за поданням міністра юстиції. У Німеччині у такому ж порядку, як і Федеральний генеральний прокурор, призначаються інші федеральні прокурори, а обер-прокурорів призначає Генеральний федеральний прокурор самостійно.

У Румунії прокурори усіх нижчих рівнів призначаються на посаду (як і судді) Президентом Румунії за поданням Вищої Ради магістратури, до складу якої входять десять суддів і п'ять прокурорів. У Франції генеральні прокурори Касаційного суду і апеляційних судів призначаються Президентом Республіки без заслуховування міркувань вищевказаної палати Вищої ради магістратури.

У державах, де прокуратура є включеною до складу судової системи, на вищі прокурорські посади, наприклад, у Болгарії і Греції призначає Президент Республіки за пропозицією Вищої судової ради. В Іспанії Генерального прокурора держави призначає Король за пропозицією Уряду, але з урахуванням думок Генеральної ради судової влади. У Латвії Генерального прокурора за пропозицією голови Верховного Суду затверджує на посаді Сейм (парламент).

Що стосується призначення на посади нижчестоящих прокурорів, то в Болгарії цим відає Вища судова рада, у Греції – Президент, видаючи декрети на підставі попередніх рішень Вищої судової ради. В Іспанії прокурори призначаються Урядом за пропозицією Генерального прокурора. У Латвії старших прокурорів на посаду призначає Генеральний прокурор з урахуванням висновку атестаційної комісії, інших прокурорів призначає на посаду Генеральний прокурор без обмеження строку повноважень.

У країнах, де прокуратуру виокремлено в самостійну систему, призначення на вищі прокурорські посади здійснюється Державними зборами (Парламентом) за пропозицією Президента Республіки (Угорщина), або Президентом Республіки (Литва), але за пропозицією Уряду (Португалія) або за пропозицією Національної ради (парламенту) (Словаччина). У Швеції Генеральний прокурор та Віце-Генеральний прокурор призначаються Урядом (§ 3 Глави «Про прокурорів і поліцейську владу» КПК 1942 р. [224]).

Призначення нижчестоящих прокурорів здійснюється безпосередньо Генеральним прокурором (Литва, Португалія, Словаччина), в Угорщині – на пости заступника Генерального прокурора, прокурора – керівника муніципальної прокуратури Генеральний прокурор повинен запитувати висновок відповідних рад (консультативних органів, що дають різні висновки). У Швеції уряд призначає керівників окружних прокуратур за поданням Генерального прокурора, а інші прокурори призначаються рішенням Генерального прокурора.

У країнах, де прокуратури або її прямого аналога взагалі немає, призначення посадових осіб, аналогічних прокурорським працівникам – генерального аторнея, генерального соліситора або лорд-адвоката здійснюється або короною (Велика Британія) або президентом (Ірландія, Кіпр, Мальта) особистим патентом, але за поданням (за порадою) прем'єр-міністра, є головними юридичними радниками уряду (корони).

У більшості держав, де прокуратура є урядовим органом, прокурори призначаються на певний строк. Так, в Естонії Генеральний прокурор держави і старші прокурори міст і повітів призначаються на посаду строком на п'ять років, а державні прокурори, прокурори повітів і міст і помічники прокурорів – на невизначений строк (§ 17 Закону про прокуратуру 1998 р.), у Словенії відповідно до Закону про прокуратуру 2011 р. пост державного прокурора є довічним (до досягнення граничного віку), у Чехії строк повноважень прокурорів не визначено.

У державах, де прокуратура як орган займає проміжне місце між виконавчою і судовою владою, прокурори призначаються довічно і можуть бути суддями, і навпаки, судді можуть працювати на прокурорських посадах (Італія). У Бельгії прокурори виходять у відставку при досягненні 65 років. У Нідерландах Генеральний прокурор при Верховному суді також перебуває на посаді довічно, і виходить у відставку по досягненні віку 70 років (ст. 117 Конституції 1983 р.), інші прокурори підкоряються загальним правилам проходження державної служби і виходять у відставку по досягненні ними 65 років, за винятком генеральних адвокатів при апеляційних судах, що виходять у відставку у віці 70 років. У Румунії згідно з Законом про організацію судової влади 1992 р. перебування прокурора на посаді також не обмежується строком, тобто до досягнення певного віку, а саме 70 років – для прокурорів генеральної прокуратури, 68 років – для прокурорів при апеляційних судах, 65 років – для нижчестоящих прокурорів. У Франції прокурори, що входять до суддівського корпусу, є також не змінюваними

(ст. 64 Конституції 1958 р.). В Австрії прокурори обіймають свої посади до досягнення віку відставки.

У державах, де прокуратура є незалежним державним органом, прокурори призначаються на необмежений строк, наприклад, в Угорщині, у Литві окружні прокурори і прокурори міст і районів також призначаються на невизначений строк, але Генеральний прокурор – строком на 7 років, у Словаччині Генерального прокурора також призначають на строк 7 років, максимально – на два послідовних строки виконання своїх обов'язків, а в Португалії строк повноважень Генерального прокурора – шість років.

У державах, де прокуратуру віднесено до судової влади, прокурори, як і судді, стають незмінюваними після закінчення трирічного стажу на посаді, що займають у Болгарії, у той же час Головний прокурор призначається на посаду строком на 7 років без права повторного обрання (п. 2 ст. 129 Конституції 1991 р.). У Греції прокурори, як судові чиновники, так само як і судді, призначаються довічно (п. 1 ст. 88 Конституції 1975 р.), що означає перебування на посаді до досягнення зазначеного законом віку, а саме згідно з п. 5 ст. 88 Конституції 1975 р. «аж до рангу члена або заступника прокурора апеляційного суду і прирівняних до них рангів залишають службу в обов'язковому порядку по досягненні шістдесятип'ятирічного віку, а ті, хто має ранг вищий, ніж вищезгадані, залишають службу в обов'язковому порядку по досягненні шістдесятисемирічного віку». У Латвії також Генерального прокурора затверджують на 7 років, старших прокурорів на посаду призначають на 5 років з урахуванням висновку атестаційної комісії, а інших прокурорів призначають на посаду без обмеження строку повноважень.

У державах, де прокуратури або її прямого аналога немає, прокурори, наприклад, республіки Кіпр перебувають на цій службі включно до шістдесятивосьми років, на Мальті Генеральний аторней повинен звільняти свою посаду, коли він досягає віку шістдесятьох років (п. 4 ст. 91 Конституції 1964 р.).

У державах, де прокуратура є урядовим органом, її діяльністю керує Міністерство юстиції: наприклад, у Фінляндії, а в Чехії воно може у будь-який час вимагати надання позапланового звіту, у Словенії – звіту щодо розслідування конкретної справи. Крім цього в Словенії Державна прокуратура надає звіт до Національної асамблеї. В Естонії Генеральний прокурор держави два рази на рік подає міністрові юстиції зведений звіт щодо діяльності прокуратур (п. 2 ст. 11 Закону Естонської Республіки про прокуратуру 1998 р.), однак службовий нагляд не поширюється на дії прокуратури в процесі попереднього розслідування у кримінальних справах (ст. 9 Закону Естонської Республіки про прокуратуру 1998 р.). У Польщі діяльність прокуратури також є підконтрольною міністрові юстиції, який при цьому здійснює і функцію генерального прокурора. Як зазначає В.М. Кравчук, «дискусійним було і залишається питання поєднання посади Міністра юстиції та Генерального прокурора відповідно до положень ст. 1 § 2 польського Закону 2016 р. Зокрема, таке поєднання посад часто тлумачиться як порушення іншого принципу організації прокуратури – принципу позапартійності. Адже Міністр юстиції, з одного боку, є активним політиком та членом політичної партії, яка бере участь у парламентських виборах, з іншого – є керівником усіх прокурорів держави. Більше того, такий принцип позапартійності закріплено у ст. 97 § 1 польського Закону 2016 р., де зазначається, що на час зайняття посади прокурор не може ані належати до політичної партії, ані брати участь у жодній політичній діяльності» [91, с. 236]. Однак з урахуванням того, що прокуратура цих держав являє собою централізовану систему, вищестоящі прокурори також мають службові наглядові функції, наприклад, у Словенії прокуратури звітують перед вищестоящими прокуратурами, в Естонії старші прокурори повітів і міст два рази на рік подають Генеральному прокуророві держави звіт про діяльність прокуратури повіту або міста.

У державах, в яких прокуратура займає проміжне місце між виконавчою і судовою владою, керівництво прокуратурою здійснює міністр юстиції:

наприклад, у Німеччині службові наглядові функції над усіма федеральними прокурорами, зокрема, Генеральним прокурором, здійснює федеральний міністр юстиції, а земельне управління юстиції має ті ж функції щодо всіх прокурорів тієї землі, на якій його територіально розташовано. Однак при цьому, наприклад, у Бельгії прокурор є незалежним при проведенні індивідуальних розслідувань і переслідувань, незалежно від права компетентного міністра видавати накази щодо здійснення переслідування і приймати примусові вказівки у частині кримінальної політики, враховуючи питання політики розслідування і переслідування (частина 1 статті 151 Конституції Бельгії від 17 лютого 1994 року [67]).

У Франції прокурори, крім того, що підпорядковуються міністрові юстиції, перебувають під керівництвом і контролем вищестоящих керівників (Ордонанс № 58-1270, що містить Органічний закон про статус магістрату 1958 р.). Однак в Італії між прокурорами різних рівнів не існує ієрархічної (процесуальної) залежності, італійська прокуратура, як установа, пов'язана із здійсненням правосуддя, з питань організації і діяльності є підвідомчою міністру юстиції, з урахуванням компетенції Вищої ради магістратури (ст. 110 Конституції Італії 1947 р.).

У державах, де прокуратура є незалежним державним органом, наприклад, в Угорщині, Генеральний прокурор відповідальний перед Державними Зборами (парламентом) і зобов'язаний звітувати перед ним про свою діяльність (п. 2 § 52 Конституції 1989 р.), у Словаччині, відповідно до Закону про прокуратуру 2001 р., раз на рік Генеральний прокурор також повинен представити Парламенту звіт про діяльність прокуратури. Члени Парламенту не уповноважені робити запит Генеральному прокуророві. У Швеції Головний прокурор, будучи вищим обвинувачем, підпорядкований Урядові і у цій якості він відповідає за обвинувачення у державі і підтримує обвинувачення. Державні ж прокурори підпорядковані Головному прокуророві (§ 2 Процесуальні кодекси 1942 р. [224]). У Португалії представниками прокуратури є підлеглі один одному у порядку субординації

відповідальні магістрати, підконтрольні Відомству Генерального прокурора (п. 4 і 5 ст. 219 Конституція Португалії 1976 р.). У Литві згідно зі ст. 4 Закону про прокуратуру 1994 р. посадові особи є незалежними при виконанні своїх повноважень і підкоряються тільки закону. Забороняється втручання інститутів державної влади і управління, їхніх посадових осіб, політичних партій, громадських організацій і рухів, засобів суспільної інформації до роботи прокуратури при розгляді справ і здійсненні інших функцій прокуратури (п. 1 і 2).

У державах, де прокуратуру віднесено до судової влади, Головний прокурор щорічно направляє Вищій судовій раді звіт про діяльність органів прокуратури (Болгарія), а в Іспанії Генеральний прокурор щорічно надає Урядові інформацію про свою діяльність, стан злочинності, а також реформи, необхідні для підвищення ефективності юстиції, за запитом Уряду Генеральний прокурор також повинен надавати інформацію про поточні справи, якщо для цього немає юридичних перешкод. У Латвії Генеральний прокурор повинен повідомляти Президента держави, Сейм і Кабінет міністрів про виявлені значні порушення закону, що мають загальнодержавне значення. У Греції нагляд за діяльністю прокурорів здійснюються членами Ареопагу і прокурорами вищого рангу, як це визначено законом (п. 3 ст. 87 Конституції Греції 1975 р.).

У державах, де прокуратури або її прямого аналога взагалі немає, наприклад, у Великій Британії, генеральний аторней як член уряду підзвітний парламенту і відповідальний перед ним за роботу Служби кримінального провадження Корони, директорів публічних проваджень. Власне генеральний аторней здійснює загальний нагляд за діяльністю Служби провадження. Крім того, в Англії та Уельсі діє судовий контроль за рішеннями генерального аторнея та інших обвинувачів, які зловживають своїми правами. У цьому контексті суддя може закрити кримінальну справу, якщо дійде висновку щодо незаконності і несправедливості кримінального обвинувачення. На Кіпрі Генеральний прокурор Республіки перебуває на чолі юридичної служби

Республіки, а заступник Генерального прокурора є у ній другою особою. Юридична служба Республіки є незалежною і не підкоряється будь-якому міністерству (п. 2 ст. 112 Конституції Республіки Кіпр 1960 р.).

#### **2.4. Перспективи створення загальноєвропейського органу прокуратури як напряму співробітництва правоохоронних служб країн-членів ЄС**

Співробітництво між країнами-членами в царині правоохоронної діяльності – «наймолодша» сфера загальноєвропейської інтеграції. У рамках організаційного механізму Європейського Союзу поки що створено дві спеціальні установи, уповноважені займатися питаннями координації і сприяння діяльності правоохоронних служб держав-членів.

Перше з них – Європейське поліцейське відомство (Європол) – координує і сприяє роботі правоохоронних (насамперед, поліцейських) органів держав-членів. Його статус закріплений у спеціальній конвенції між державами-членами, укладеній на підставі розділу VI Договору про Європейський Союз 1992 р. – Конвенції «Про створення Європейського поліцейського відомства» (підписана 26 липня 1995 р., набула чинності 1 жовтня 1998 р.) [64].

Мета, заради якої створено і функціонує Європол, – сприяння заходам із протидії зі злочинністю в державах-членах Європейського Союзу, а саме: підвищення ефективності роботи національних правоохоронних органів, розвиток співробітництва між ними (§ 1 ст. 2 Конвенції 1995 р.).

У цей час діяльність Європолу концентрується в основному на інформаційній підтримці заходів щодо боротьби зі злочинністю шляхом збору, передачі й обробки відповідних даних. Для цього в державах-членах створено національні відділи, відповідальні за контакти з Європолом, і кожне з них направляє до Європолу своїх офіцерів зі зв'язків.

Набрання чинності Амстердамським договором 1997 р. [47] знаменувало собою початок істотного поширення функцій і повноважень



Європейського поліцейського відомства. З інформатора і консультанта Європол перетворюється на орган, що координує роботу правоохоронних установ усіх держав-членів Союзу з розслідування злочинів транснаціонального характеру.

Відповідно до § 2 ст. 30 Договору про Європейський Союз [48], його головний законодавчий орган – Рада Європейського Союзу – повинен прийняти необхідні правові акти, які уповноважать Європол серед іншого сприяти координації слідчих дій у конкретних справах, у тому числі в рамках спільних слідчих бригад за участю представників Європола. Відповідно до тієї ж статті, Європол має одержати право посилати державам-членам запити щодо проведення і координації розслідування конкретних кримінальних справ.

Відповідно до доповнень Конвенції про Європол від 28 листопада 2002 р., Європол уповноважений звертатися до держав-членів із запитом про порушення і розслідування кримінальних справ, а також про координацію один з одним здійснених ними розслідувань. У разі відмови держава-член зобов'язана направити до Європолу мотивовану відповідь.

Таким чином, Європол уже здійснює координацію роботи правоохоронних служб держав-членів. На теперішній час вона проводиться, головним чином, у формі регулярних контактів офіцерів зі зв'язку, а також шляхом нарад керівників національних відділів зі зв'язків з Європолом.

Інший орган Європейського Союзу, що здійснює координацію роботи національних прокуратур та інших правоохоронних відомств держав-членів Союзу, які займаються кримінальним провадженням та/або розслідуванням кримінальних справ, є Євроюст (Eurojust), створення якого було передбачено Ніццьким договором 2001 р. [242]. Правовий статус цього органу закріплено у Рішенні Ради Європейського Союзу від 28 лютого 2002 р. «Про створення Євроюсту з метою посилення боротьби з тяжкою злочинністю» [134].

Згідно зі ст. 2 указаного Рішення до складу Євроюсту входять по одному «національному члену, відрядженому кожною державою-членом... і

який є за посадою прокурором, суддею або офіцером поліції з аналогічними прерогативами». «Національні члени» виступають уповноваженими представниками своїх країн. Вони забезпечують постійну взаємодію органів кримінального провадження різних держав-членів Союзу. Серед повноважень «національних членів» слід виділити право звертатися до компетентних органів своєї та іншої держав-членів з клопотаннями про початок розслідування або порушення кримінального провадження, про створення спільних слідчих груп, передання запитів про правову допомогу у кримінальних справах тощо. У той же час кожна держава самостійно визначає характер і обсяг повноважень свого «національного члена» на власній території (наприклад, чи може він видавати обов'язкові розпорядження місцевим правоохоронним органам, чи має право доступу до їхніх банків даних і т.п.).

У деяких випадках, наприклад, коли розслідування злочину має значення для Союзу в цілому, Євроюст може діяти як колегіальний орган, що поєднує усіх «національних членів». Колегія Євроюсту обирає одного з «національних членів» головою, якого згодом затверджує на посаді Рада Європейського Союзу. Керівником Євроюсту колегія призначає адміністративного директора.

Нового імпульсу мали би набути заходи Союзу в правоохоронній сфері відповідно до Конституції Європейського Союзу (офіційна назва – Договір, що засновує Конституцію для Європи [241]). Цим питанням було присвячено спеціальну главу Конституції ЄС – главу IV розділу III частини III – «Територія свободи, безпеки і правосуддя». Щодо усіх основних питань цієї сфери передбачалося видання європейських законів та європейських рамкових законів. Це стосувалося також правових актів, спрямованих на посилення нині існуючих правоохоронних органів Європейського Союзу – Європолу та Євроюсту.

Згідно зі ст. III-273 Конституції Європейського Союзу завданням Євроюсту вважалася підтримка і посилення взаємодії і співробітництва між

національними слідчими органами і прокуратурами стосовно тяжких злочинів, що зачіпає не менше двох держав-членів ЄС або потребують спільного розслідування, на основі проведення операцій і надання інформації владою держав-членів та Європолем. Завданнями Євроюсту, які повинні бути визначені Європейськими законами, були: початок розслідування або внесення пропозицій щодо порушення кримінальних справ компетентною національною владою, особливо стосовно злочинів, що торкаються фінансових інтересів Союзу; координація розслідувань і судових процедур; зміцнення співробітництва у правовій сфері, у тому числі за допомогою вирішення спорів, пов'язаних з юрисдикцією, та тісного співробітництва з Європейською судовою системою.

Новий етап правового реформування, супроводжуваний підписанням Лісабонського договору, торкнувся і функціонування Євроюста. Положення ст. III-273 Конституції Європейського Союзу було продубльовано у ст. 69 D Лісабонського договору. Однак було переглянуто правові основи визначення структури, функціонування та діяльності Євроюсту, Європейські закони замінені положенням, прийнятим відповідно до звичайної законодавчої процедури Європейським Парламентом і Радою.

Що ж стосується іншого європейського правоохоронного органу – Європола, то його функціонування було передбачено і Конституцією Європейського Союзу (ст. III 276) і є згадування про нього в Лісабонському договорі (ст. 69 G). Положення ст. 69 G Лісабонського договору мають бути замінені ст. 30 Договору про Європейський Союз у частині, що стосується діяльності Європолу.

Згідно зі ст. 69 G Лісабонського договору завданням Європола є підтримка і забезпечення дій поліцейських служб та інших правоохоронних органів держав-членів ЄС, а також їхнього співробітництва в запобіганні і боротьбі із серйозними злочинами, що зачіпають не менш ніж дві держави-члена, тероризмом і злочинними силами, чії дії зачіпають спільні інтереси в рамках політики Європейського Союзу.

На відміну від норм Конституції Європейського Союзу структура, функціонування, поле діяльності і завдання Європола визначаються не Європейськими законами, а положенням, прийнятим відповідно до звичайної законодавчої процедури Європейським Парламентом і Радою.

Відповідно до тієї ж статті Лісабонського Договору, діяльність Європолу спрямовано також на збір, зберігання, обробку, аналіз та обмін інформацією, наданою, зокрема, владою держав-членів ЄС, а також третіх країн і організацій; на координацію, організацію і здійснення слідчих і оперативних дій, здійснених спільно з компетентною владою країн-членів ЄС, або в рамках спільних слідчих бригад; там, де це є доцільним – у взаємодії з Євроюстом.

Слід звернути увагу, що протягом досить тривалого часу активно обговорювалося питання щодо заснування загальноєвропейського органу прокуратури – Європейської прокуратури.

Можливість створення такого органу також прямо передбачено Конституцією ЄС, якою визначено правову основу для створення Європейської прокуратури. Так, згідно зі ст. III-274 Конституції Європейського Союзу, для боротьби зі злочинними діяннями, що посягають на фінансові інтереси Союзу, європейський закон Ради Європейського Союзу (який приймається одностайно після схвалення Європейського парламенту) мав змогу заснувати Європейську прокуратуру на основі Євроюсту.

Європейський закон про заснування прокуратури закріпив статус Європейської прокуратури, умови здійснення її функцій, процесуальні норми, що підлягають застосуванню до її діяльності, а також правила, що регулюють допустимість доказів, і правила щодо судової перевірки процесуальних актів, які вона приймає у ході здійснення своїх функцій.

Відповідно до Конституції передбачалися такі повноваження Європейської прокуратури (що мали б здійснюватись за необхідності, у взаємодії з Європолом), як проведення розслідування, кримінальне провадження і передача суду виконавців і співучасників злочинних діянь, що

займають на фінансові інтереси Союзу. До її функцій віднесено також здійснення перед компетентними судами країн-членів підтримання обвинувачення у зв'язку із вищезазначеними злочинними діяннями.

Як це передбачалося Конституцією, інший інститут Союзу – Європейська рада – водночас із прийняттям Європейського закону про заснування прокуратури або згодом міг би прийняти європейське рішення (одноголосно після схвалення Європейським парламентом і консультації з Комісією), яке змінило б компетенцію Європейської прокуратури з метою поширення її повноваження на боротьбу з тяжкими злочинами, що мають трансграничний вимір, а також щодо серйозних злочинів, що торкаються фінансових інтересів двох і більше країн-учасниць ЄС.

Варто також відмітити, що проект створення Європейської прокуратури тривалий час негативно сприймався країнами-членами Союзу, які належать до англосаксонської правової сім'ї (Велика Британія та Ірландія). Як справедливо зазначає М.М.Стефанчук, «...не можна одностайно стверджувати про наявність у європейських країнах певних уніфікованих та усталених стандартів ... у сфері прокуратури. Причиною цього... є різні історичні, ментальні та культурні традиції, а також бажання зберегти власну національноправову ідентичність у цій сфері» [200, с. 229]. У зв'язку із цим не виключався і варіант заснування цього органу в рамках «просунутого співробітництва» інших країн-членів, тобто спочатку без участі зазначених двох держав.

Але з моменту фіаско під погрозою опинилися ратифікації Договору, яким засновано Конституцію для Європи, у тому числі й ідеї створення Європейської прокуратури. Задля збереження цих положень та проведення реформування своїх установчих документів у Європейському Союзі розпочалася робота над новим Договором, покликаним здійснити трансформацію головних джерел права ЄС.

Новий реформаційний документ – Лісабонський договір, – було розроблено на основі Договору, що засновує Конституцію для Європи, та

схвалено 18–19 жовтня 2007 р. і підписано представниками країн-членів ЄС 13 грудня 2007 р. [240].

Згідно з передбаченими у Лісабонському договорі новаціями щодо Європейської прокуратури у порівнянні з положеннями, які пропонував «невдалий» проект Конституції, вони полягають, насамперед, у тому, що Рада при створенні Європейської прокуратури приймає не «Європейський закон», а положення у відповідності до спеціальної законодавчої процедури.

Принципово, що у Лісабонському договорі повторюються положення, відзначені і раніше згадані нами статтею III-274 Конституції Європейського Союзу, але, крім них, передбачено і процедуру, що дозволяє подолати труднощі на шляху до створення Європейської прокуратури. Мова йде насамперед про те, що Рада, приймаючи положення про прокуратуру, повинна досягти при цьому одностайності, при одержанні згоди Європейського Парламенту. Але у разі, якщо не буде досягнуто одноголосної згоди, то з урахуванням положень Конституції процес створення Європейської прокуратури було би припинено. Саме це і могло відбутися, зважаючи на негативні настрої Великої Британії та Ірландії.

У Лісабонському договорі (ст. 69 E) передбачено, що за відсутності одноголосності, група щонайменш із дев'яти країн-членів, може зажадати, щоб проект положення було передано до Європейської Ради. У такому разі процедура в Раді має бути припиненою. Після обговорення, і у разі згоди, Європейська Рада повинна, протягом чотирьох місяців припинення, передати проект положення знову до Ради для його прийняття.

У межах такого ж періоду, у разі розбіжності, та якщо щонайменш дев'ять країн-членів бажають встановити просунуте співробітництво на підставі проекту положення, вони повинні повідомити Європейський Парламент, Раді і Комісію відповідно. У такому разі, дозвіл на продовження просунутого співробітництва, прийнятий у відповідності до ст. 10 (2) Договору про Євросоюз і ст. 280 D (1) Лісабонського договору має вважатися наданим і положення про просунуте співробітництво має бути прийнятим.

Таким чином, очевидно, що було зроблено кроки у нормативній площині щодо забезпечення функціонування Європейської прокуратури, посилено гарантії її формування. Слід звернути увагу й на те, що створення Європейської прокуратури передбачається при Євроюсті. У світлі цього, виникає питання щодо майбутньої реформи цього європейського правоохоронного органу.

Європейським парламентом у рамках посиленої співпраці було прийнято постанову про створення Офісу європейського прокурора (European Public Prosecutor's Office, EPPO), яка набула чинності 20 листопада 2017 р., і створення якої передбачається в рамках співпраці між 20 країнами-членами. Вісім країн, які на момент прийняття рішення не брали участі у проекті – Велика Британія, Данія, Ірландія, Мальта, Нідерланди, Польща, Угорщина та Швеція – зможуть приєднатися до співпраці у будь-який час.

Європейська прокуратура діятиме як єдиний офіс в усіх країнах-членах ЄС та поєднуватиме європейські та національні правоохоронні зусилля в єдиний, безпроблемний та ефективний підхід. Європейська прокуратура будуватиметься на двох рівнях: центральному та національному. Центральний рівень буде складатися з головного прокурора Європи, двох його заступників, 22 європейських прокурорів (по одному на країну-учасницю ЄС), два з яких – заступники головного прокурора Європи та адміністративного директора. Децентралізований рівень буде складатися з делегованих прокурорів Європи, які перебуватимуть у країнах-учасницях ЄС. Центральний рівень буде контролювати розслідування та переслідування, що проводяться на національному рівні.

Європейська прокуратура буде незалежною і децентралізованою прокуратурою Європейського Союзу, яка матиме компетенцію розслідувати злочини проти бюджету ЄС, такі як шахрайство, корупція або серйозні транскордонні шахрайські дії з ПДВ [49], переслідувати та притягати до кримінальної відповідальності злочинців.

Чинна редакція Регламенту обмежує компетенцію Європейської прокуратури тільки злочинами проти фінансових інтересів Союзу. Однак високою є ймовірність того, що в перспективі її буде розширено. Відповідно до п. 4 ст. 86 Договору про функціонування ЄС компетенція Європейської прокуратури може бути поширеною й на інші тяжкі злочини, які мають транскордонний характер, на підставі рішення Європейської ради. Очевидно, що в першу чергу це стосується злочинів, які виходять за рамки правопорушень проти фінансових інтересів Союзу, але тісно пов'язаних з ними (наприклад, підробка євро). Крім того, в перспективі до компетенції Європейської прокуратури може бути віднесено і тяжкі злочини, що перешкоджають реалізації ефективної політики Союзу в якійсь із сфер (п. 2 ст. 83 Договору про функціонування ЄС). Зокрема, це стосується торгівлі людьми, терористичної діяльності тощо [23, с. 182].

Для виконання цих завдань Європрокуратура буде наділеною досить широким обсягом повноважень. Нова структура зможе здійснювати розшук майна, комп'ютерних систем і доказів; витребування документів та електронних даних, враховуючи відомості про банківські рахунки і транзакції; накладення арешту на майно і доходи, отримані злочинним шляхом; перехоплення електронної комунікації підозрюваного/обвинуваченого; здійснення контрольованої поставки товарів тощо. Отже, можна зробити висновок, що співробітники Європрокуратури будуть наділеними, щонайменше, тим же обсягом повноважень, що і прокурори національних прокуратур, що містить у собі, серед іншого, і право на представництво у внутрішніх судових органах. Компетенція Європрокуратури буде поширюватися на територію країн-членів ЄС, а якщо точніше – на ті країни, які підтримали ініціативу щодо її створення. У той же час, відносини цього органу з третіми країнами, до яких належить і Україна, будуть базуватися на міждержавних угодах та інших домовленостях, і передбачатимуть співпрацю, починаючи з питань взаємного обміну інформацією та надання правової



допомоги, і закінчуючи здійсненням розслідувань, перевірок та інспекцій в окремих сферах [13].

На даний момент близько 18 країн, а також Європейське бюро по боротьбі з шахрайством (англ. European Anti-Fraud Office) виступили на підтримку ініціативи Європейської комісії, що свідчить про швидкий початок діяльності нової організації із захисту фінансових інтересів ЄС і протидії корупції – Європейської прокуратури [6, с. 126-128].

Таким чином, у світлі правових трансформацій, які супроводжують новий етап інтеграції Європейських держав, не залишено без уваги і співробітництво країн-членів ЄС у сфері правоохоронної діяльності. У зв'язку із цим створено всі необхідні нормативно-правові основи для функціонування європейських правоохоронних органів (Євроюсту і Європолу), а також для організації загальноєвропейського органу прокуратури – Європейської прокуратури.

Слід зазначити, що специфіка діяльності Європейської прокуратури буде формуватися у ході виконання функцій прокуратури, передбачених Лісабонським договором, стосовно зазначеної категорії справ у відповідних судах країн-членів Європейського Союзу. Це обумовлено тим, що при виконанні цих функцій загальноєвропейський орган прокуратури буде співпрацювати з національними органами прокуратури і відповідно «грати за їхніми правилами». Можна передбачити, що виникатимуть деякі труднощі у взаємодії органів прокуратур у практичному плані, і пов'язано це буде, насамперед, з різним статусом національних прокуратур у країнах-членах ЄС. З метою уникнення конфліктних ситуацій, необхідно побудувати таку модель загальноєвропейського органу прокуратури, яка враховувала б особливості функціонування прокуратур країн-членів Європейського Союзу, але з урахуванням положень міжнародних рекомендацій, спрямованих на гармонізацію законодавства про прокуратуру. На міжнародному регіональному (європейському) рівні уже розроблено цілу систему положень такого характеру.

Так, відповідно до Рекомендації № 1604 (2003) Постійної комісії ПАРЄ «Про роль прокуратури в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві закону» від 27 травня 2003 р. [132, с. 266-269], визнається роль органів прокуратури у справі повного забезпечення безпеки і свободи суспільства європейських країн шляхом охорони верховенства закону, захисту громадян від кримінальних посягань на їхні права і свободи, забезпечення дотримання прав і свобод осіб, підозрюваних або обвинувачуваних у вчиненні кримінальних злочинів, і шляхом здійснення нагляду за належним функціонуванням органів, відповідальних за розслідування правопорушень і притягнення до відповідальності правопорушників (п. 1).

У п. 4 зазначеної Рекомендації зазначається, що в умовах постійного росту взаємозалежності і мобільності громадян європейських країн, які усе більшою мірою – прямо або побічно – піддаються впливові правових систем і культур інших країн, важливо дістати певного ступеня узгодження систем відправлення кримінального правосуддя країн-членів з метою того, щоб, по-перше, зберегти їхню ефективність перед лицем нових викликів з боку транснаціональної організованої злочинності та, по-друге, підтримати на незмінному рівні повагу суспільства до верховенства закону і віру в невідворотність його застосування. У тих випадках, коли певні аспекти ролі органів прокуратури різних країн викликають стурбованість, ці питання доцільно розглядати на загальноєвропейському рівні, але з урахуванням обов'язкового визнання специфіки національної практики і традицій.

Відповідно до Рекомендації № R 19 (2000) Комітету Міністрів РЄ «Про роль прокуратури в системі кримінального правосуддя» від 6 жовтня 2000 р. [133], під прокуратурою розуміють владу, уповноважену контролювати, від імені суспільства та в його інтересах, виконання закону, коли він кримінально санкціонований, беручи до уваги, з одного боку, права людини, з іншого – неодмінну ефективність системи кримінального правосуддя (п. 1).

Відповідно до пункту 2 цієї Рекомендації прокуратура усіх систем кримінального правосуддя вирішує, чи є необхідним початок або

продовження судового процесу; здійснює судовий процес у суді; може подавати позови проти всіх або проти деяких рішень судових відомств. У деяких системах кримінального права прокуратура також здійснює державну політику щодо кримінальних справ, пристосовуючи її, у разі потреби, до регіональних або локальних реалій; провадить, очолює або контролює розслідування; стежить за тим, щоб потерпілі отримували необхідні допомогу і сприяння; вживає альтернативних заходів у судовому розслідуванні; контролює здійснення рішень судових відомств (п. 3).

Відповідно до Європейської інструкції з питань етики і поведінки прокурорів (Страсбург, 14 лютого 2005 р., CPGE-BU (2005) 05 REV), прокурори повинні завжди і за будь-яких умов: виконувати свої обов'язки відповідно до національного і міжнародного законодавства; справедливо, неупереджено і оперативно виконувати свої функції; поважати, захищати і підтримувати людську гідність і людські права; брати до уваги, що вони діють від імені та в інтересах суспільства; намагатися виявляти справедливий баланс між спільними інтересами суспільства та інтересами і правами індивідуума (Розділ I).

Відповідно до положень Стандартів професійної відповідальності, основних обов'язків і прав прокурорів, прийнятих Міжнародною Асоціацією Прокурорів (МАП) 23 квітня 1999 р. [194, с. 122-124; 195, с. 278-284], прокурори повинні відігравати активну роль у кримінальному процесі, а саме: будучи уповноваженими законом або практикою, вони повинні брати участь у розслідуванні злочину або, здійснюючи нагляд за поліцією або слідчими, повинні робити все об'єктивно, неупереджено і професійно; здійснюючи нагляд за розслідуванням злочину, вони повинні забезпечити, щоб служби розслідування дотримували закону і прав людини; надаючи рекомендації, вони повинні прагнути бути безсторонніми і об'єктивними; при порушенні кримінальної справи вони повинні спиратися тільки на обґрунтовані докази; протягом кримінального процесу обвинувачення у справі вони повинні пред'являти суворо, але справедливо і тільки у відповідності до доказів; при

виконанні наглядових функцій, відповідно до місцевого закону і практики, щодо виконання судових рішень або при виконанні інших не прокурорських функцій, вони завжди повинні діяти в інтересах суспільства.

У процесі удосконалення законодавства про прокуратуру сучасних держав вищезгадані норми мають бути врахованими як орієнтири побудови концепцій реформування національних правоохоронних органів.

## РОЗДІЛ 3

### НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

#### **3.1. Порівняльна характеристика правового статусу прокуратури України та країн-членів Європейського Союзу**

З утворенням незалежної держави, в Україні виникла необхідність створення законодавчої бази організації та діяльності прокуратури. Ще у Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. було закріплено, що вищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів здійснює Генеральний прокурор України. Протягом короткого часу було прийнято Закон України «Про прокуратуру» (від 5 листопада 1991 р.), відповідно до якого прокуратура визначалася як орган вищого нагляду за точним і однаковим виконанням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами, державними комітетами, відомствами, іншими органами державного і господарського управління і контролю, Урядом Автономної Республіки Крим, місцевими радами народних депутатів, їх виконавчими і розпорядницькими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності, підпорядкованості і приналежності, посадовими особами і громадянами. Згідно зі ст. 5 Закону України «Про прокуратуру», на прокуратуру було покладено такі функції:

1) нагляд за дотриманням законів усіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами (у главі I розділу III його традиційно назвали загальним надглядом);

2) нагляд за дотриманням законів органами, що ведуть боротьбу зі злочинністю та іншими правопорушеннями, а також розслідування діянь, що містять ознаки злочину;

- 3) розслідування діянь, що містять ознаки злочину;
- 4) підтримання державного обвинувачення, участь у розгляді в судах кримінальних, цивільних справ і справ про адміністративні правопорушення і господарських спорів в арбітражних судах;
- 5) нагляд за виконанням законів у місцях ув'язнення затриманих, попереднього ув'язнення, при виконанні покарань і застосуванні інших заходів примусового характеру, які призначаються судом;
- 6) нагляд за дотриманням законів органами військового управління, військовими об'єднаннями, з'єднаннями, частинами, підрозділами, установами та військовими навчальними закладами і посадовими особами Збройних сил України, Прикордонних військ, Управління державної охорони, Служби безпеки України та інших військових формувань, розташованих на території України.

Згідно зі ст. 43 Конституційного договору «Про основні начала організації і функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 р. на прокуратуру було покладено такі функції: 1) нагляд за дотриманням Конституції і законів України органами і посадовими особами державної виконавчої влади, представницькими органами та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями усіх форм власності, а також громадянами України й особами без громадянства;) нагляд за дотриманням законодавства з питань прав і свобод громадян; 3) нагляд за дотриманням законів органами, що ведуть оперативно-розшукову діяльність, дізнання і попереднє слідство; 4) розслідування злочинів у справах, віднесених до компетенції органів прокуратури; 5) підтримання державного обвинувачення в суді; 6) нагляд за дотриманням законів у місцях виконання покарань, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру; 7) захист майнових та інших інтересів громадян [160].

Розвиток законодавства про прокуратуру, розпочатий з набуттям незалежності, набув нового імпульсу після прийняття 28 червня 1996 р.

Конституції України, яка визначила прокуратуру як єдину систему. У Конституції України регулюванню організації і діяльності прокуратури було присвячено самостійний розділ («VII. Прокуратура»). У ст. 121 Основного закону містився перелік функцій прокуратури. Відповідно до вказаної статті, на прокуратуру було покладено такі функції: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Пунктом 9 «Перехідних положень» Конституції України в редакції 1996 р. як тимчасові функції, на прокуратуру було покладено нагляд за дотриманням і застосуванням законів (загальний нагляд) – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів з контролю за дотриманням законів, і функцію попереднього слідства – до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування. Відповідно до п. 13 Перехідних положень протягом п'яти років після набрання чинності Конституцією також збереглися такі повноваження прокуратури у галузі прав і свобод людини і громадянина, як санкціонування арешту, тримання під вартою і затримання осіб, підозрюваних у скоєнні злочину, а також проведення огляду і обшуку житла або іншого володіння особи.

З метою подолання протиріч між нормами Конституції України і чинним Законом «Про прокуратуру» 12 липня 2001 р. було прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» [154]. Відповідно до цього Закону було змінено правові основи організації і діяльності прокуратури. Так, згідно зі ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» у редакції від 12 липня 2001 р., на прокуратуру України покладено такі функції:

- 1) підтримання державного обвинувачення в

суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. З урахуванням пункту 9 Перехідних положень Конституції України законодавець залишив загальнонаглядову функцію і в новій редакції Закону України «Про прокуратуру» від 12 липня 2001 р.

Далі, у зв'язку з проведенням конституційної реформи відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. ст. 121 Основного Закону було доповнено пунктом 5 такого змісту: «нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами». Було також змінено порядок звільнення Генерального прокурора з посади президентом України, для чого вже потрібною була згода Верховної Ради України (редакція пункту 2 ч. 1 ст. 122 Конституції України 2004 р.).

При вступі до Ради Європи 9 листопада 1995 р. Україна взяла на себе зобов'язання змінити роль і функцію прокуратури шляхом перетворення цього інституту на орган, що відповідає принципам Ради Європи [18]. Подібні ж положення містяться в Угоді про партнерство і співробітництво між Україною і ЄС [156].

Як уже зазначалося, Конституція України 1996 року не віднесла прокуратуру до законодавчої, виконавчої або судової гілок державної влади, вона займала самостійне місце в системі державних органів. На такий висновок наштовхувало те, що в Основному Законі статті, присвячені прокуратурі, було вилідено в окремий розділ. І навіть, із прийняттям 14 жовтня 2014 р. нового Закону України «Про прокуратуру» питання щодо місця та ролі прокуратури України залишалося не вирішеним.



Однак, як зазначалось раніше, із вступом в дію змін до Конституції України в частині правосуддя 30 вересня 2016 р., можна припускати, що прокуратуру віднесено до системи правосуддя з огляду на віднесення статті про прокуратуру до Розділу «Правосуддя» Конституції України, а також визначення законодавцем у частині 10 статті 131 Основного Закону України можливості створення в системі правосуддя органів, які забезпечуватимуть добір суддів, прокурорів, їх професійну підготовку, оцінювання, розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності.

Однак, уже декілька років пройшло з моменту вступу в дію змін до Конституції України, проте так і не було внесено відповідних змін до Закону України «Про прокуратуру».

Реформування кримінальної юстиції в Україні спонукало законодавця визначити новий вектор розвитку прокуратури в Україні. Відповідно до вимог Європейського співтовариства, галузевий Закон від 14 жовтня 2014 р. визначає правовий статус нової прокуратури України, а тому не випадково у статті 1 Закону проголошено мету діяльності прокуратури України.

Відповідно до Закону прокуратура становить єдину систему. Єдність означає тісний зв'язок, згуртованість, цілісність, неподільність; поєднання в одному цілому, нерозривність зв'язку.

Систему прокуратури України визначено у статті 7 цього Закону і її становлять: Генеральна прокуратура України; регіональні прокуратури; місцеві прокуратури; військові прокуратури; Спеціалізована антикорупційна прокуратура (ч. 1 ст. 7 Закону про прокуратуру).

Гарантування єдності системи прокуратури закріплено в Законі через забезпечення: єдиними засадами організації та діяльності прокуратури; єдиним статусом прокурорів; єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності прокурорів; фінансуванням прокуратури виключно з Державного бюджету України; вирішенням питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування (ч. 5 ст. 7 Закону про прокуратуру).

Єдність системи прокуратури України у цьому випадку означає, що всі її складові діють на відповідній території або у сфері правових відносин від імені України в цілому, а також наділені в межах своєї компетенції єдиними повноваженнями та правовими засобами їх реалізації.

Функціональне наповнення діяльності прокуратури є дискусійним питанням, яке привертає увагу європейської спільноти. Зокрема, Консультативна рада європейських прокурорів (КРЄП) у своєму Висновку визначає, що у більшості правових систем прокуратури мають повноваження, іноді значні, у цивільних, комерційних, соціальних та адміністративних справах, навіть повноваження слідкувати за законністю урядових рішень.

Відповідно до Рекомендацій Res (2012) 11 «Про роль прокурорів поза системою кримінальної юстиції», прокуратура здійснює свої функції з особливою увагою до захисту прав людини та основоположних свобод і у повній відповідності до верховенства права; місія прокуратури поза сферою кримінальної юстиції має полягати в тому, щоб представляти загальні або публічні інтереси, захищати права людини та основоположні свободи і забезпечувати верховенство права [196].

Із прийняттям Закону України «Про прокуратуру» законодавець у п. 1 Розділу XIII Перехідні положення визначив здійснення прокуратурою функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді (п. 1).

Реалізуючи визначені законодавством функції, прокурор діє з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Захист прав і свобод людини і громадянина є конституційно-правовим та міжнародно-правовим обов'язком сучасної держави, який реалізується за допомогою системи принципів, інститутів, механізмів і процедурно-правових правил. Це пояснюється втіленням суспільства в державі, а тому додержання інтересів суспільного блага необхідно враховувати у процесі виправдовування

основних прав і свобод людини. Держава повинна захищати інтереси індивіда за умов гарантування достатнього захисту суспільних інтересів. У більшості демократичних держав основними механізмами захисту прав людини є суд (США, Канада), конституційна скарга (ФРН, Австрія, Іспанія), омбудсман (Швеція, Норвегія, Фінляндія) ті ін. Конституція України на рівні сучасних міжнародних стандартів закріпила права, свободи й обов'язки людини та громадянина в Україні. Конституційні права і свободи – це гарантовані державою можливості, які дають кожній людині та громадянину вільно і самостійно обирати вид і міру своєї поведінки, користуватися наданими йому соціальними благами як в особистих, так і в загальних інтересах. Закріплені в Основному Законі України права і свободи являють собою цілісну систему, яка забезпечує гідний конституційно-правовий статус особи [123].

У зв'язку із цим у демократичній державі мають створюватися всі умови для покращання стану дотримання прав людини та удосконалення процедур захисту порушених прав, а також максимальне їх спрощення [20, с. 91]. Втілення в життя цих тез та реальний захист мають підкріплюватися наявністю в державі системи відповідних органів, до числа яких належить і прокуратура.

Міжнародне співтовариство приділяє правам людини велику увагу, для цього визначає міжнародно-правові стандарти у цій галузі, тобто в договірному порядку встановлює правові норми мінімально припустимого поведіння держав з індивідами, що перебувають на її території.

Ці стандарти закріплено: Загальною декларацією прав людини (1948); Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права (1966); Конвенцією про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (1979); Конвенцією про права дитини (1989) та багатьма іншими міжнародно-правовими документами.

Права людини випливають із природного права, притаманного людині від народження, поширюються на всіх людей, що проживають у конкретній державі (громадян держави, громадян інших держав, осіб без громадянства).

Права громадянина закріплюються за особою в силу її приналежності до громадянства держави (громадяни мають політичні й інші права, яких не мають інші особи).

Відповідно прокуратура, виходячи з мети її діяльності, визначеної у ст. 1 Закону України «Про прокуратуру», здійснює конституційні функції насамперед з метою захисту прав і свобод людини та громадянина. Окрім того, за новим Законом про прокуратуру, метою реалізації функцій прокуратури також є захист загальних інтересів суспільства та держави.

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 р. № 3-рп/99 державні інтереси закріплюються як нормами Конституції України, так і нормами інших правових актів. Інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин. В основі перших завжди знаходиться потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо [176].

У Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. визначено функції прокуратури України, мету їх реалізації, основні засади, систему, однак відсутніми є завдання прокуратури України.

Варто підтримати позицію українських науковців, зокрема О.В. Батанова, щодо того, що завдання мають вихідне значення стосовно функцій, є їх безпосередньою передумовою, зумовлюють наявність функцій територіальних громад, детермінують їх зміст та впливають на форми і методи їх здійснення [4]. Отже, завдання прокуратури України мають бути безпосередньою передумовою функцій прокуратури, зумовлювати наявність функцій прокуратури, детермінувати їх зміст та впливати на форми і методи їх здійснення.

Враховуючи вищезазначене, прокуратура України також як і прокуратура окремих країн-членів ЄС, являє собою централізовану, цілісну систему, що містить:

- 1) Генеральну прокуратуру України;
- 2) регіональні прокуратури;
- 3) місцеві прокуратури;
- 4) військові прокуратури;
- 5) Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру.

Варто звернути увагу на те, що черговим кроком у реформуванні прокуратури в Україні стали зміни до Конституції України (щодо правосуддя) від 2 червня 2016 р. [155], які набрали чинності 30 вересня 2016 р. Відповідно до цих змін кардинально змінився конституційно-правовий статус прокуратури України.

А саме, загально прийняте поняття «прокуратура України» замінено на поняття «прокуратура в Україні», оскільки у статті 131<sup>1</sup> тексту нової редакції Конституції України визначає, що в Україні діє прокуратура, яка здійснює:

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;
- 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;
- 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Організація та порядок діяльності прокуратури визначено законом.

Прокуратуру в Україні очолює Генеральний прокурор, якого призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Президент України. Строк повноважень Генерального прокурора становить шість років. Одна й та сама особа не може обіймати посаду Генерального прокурора два строки поспіль.

Дострокове звільнення з посади Генерального прокурора здійснюється виключно у випадках і з підстав, визначених цією Конституцією та законом (ст. 131-1 Конституції України в редакції Закону від 2 червня 2016 р.).

Крім того, положення про прокуратуру в Україні віднесено до Розділу Конституції «Правосуддя», а отже можна стверджувати, що прокуратура із суто наглядового органу поступово повинна трансформуватись в орган судової влади.

Змінено також назву та строк повноважень Генерального прокурора до шести років (до змін – Генеральний прокурор України призначався терміном на 5 років).

Наступним логічним кроком мало би бути внесення кореспондуючих змін до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. Із цією метою на розгляд Парламенту було винесено два проекти Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (в частині забезпечення реалізації функцій прокуратури)» № 5177 від 23 вересня 2016 р. та № 5177-1 від 6 жовтня 2016 р.

Указані законопроекти було розроблено з метою імплементації положень Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (щодо правосуддя)», якими, серед іншого, передбачалися зміни в інституційному підході до діяльності органів прокуратури, їхньому юридичному статусі та порядку реалізації ними своїх функцій. Зокрема, відповідно до нової статті 131-1 Конституції України на прокуратуру покладається здійснення таких функцій:

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;
- 2) організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;

3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (в частині забезпечення реалізації функцій прокуратури)» (реєстр. № 5177) передбачалися зміни до 13 законодавчих актів України.

Проаналізувавши законопроекти (реєстр. № 5177 та № 5177-1), народні депутати України – члени Комітету – дійшли висновку, що, незважаючи на нагальну необхідність приведення чинного законодавства, що регламентує роботу органів прокуратури, у відповідність до оновленої редакції Конституції України, обидва проекти містять суттєві техніко-юридичні недоліки та недостатньо обґрунтовані пропозиції щодо повноважень органів прокуратури та Генерального прокурора, якими передбачається звуження процесуальної незалежності прокурорів, зокрема, у частині процесуального керівництва за розслідуванням злочинів, нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах та при здійсненні оперативно-розшукової діяльності тощо.

З огляду на зазначене, Комітет прийняв рішення рекомендувати Верховній Раді України проекти Законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» в частині забезпечення реалізації функцій прокуратури» (реєстр. № 5177) та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» в частині реформування прокуратури відповідно до європейських стандартів» (реєстр. № 5177-1) повернути суб'єктам законодавчої ініціативи на доопрацювання [19].

Отже, зазначені законопроекти були кардинально різними, але жоден з них повністю не визначав порядок здійснення визначених Конституцією

функцій прокуратури та містив низку недоліків. Саме таке обґрунтування і стало приводом для їх повернення на доопрацювання.

Порівняльний аналіз діяльності прокуратури дозволяє виокремити риси подібності й відмінності функціональної моделі прокуратури, як незалежного органу, на прикладі функцій прокуратури в Україні та країнах-членах ЄС.

По-перше, спільною для прокуратур порівнюваних держав (крім прокуратури Швеції, а тепер уже і прокуратури в Україні) є виділена окремо функція захисту прав і свобод громадян, а також представництво їхніх інтересів та інтересів держави перед судом.

У прокуратури України функцію захисту прав і свобод громадян було сформульовано як нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (п. 5 ст. 121 Конституції України).

Однак, із прийняттям Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р., виникла правова колізія, адже пункт 5 статті 121 Конституції України закріплює за прокуратурою здійснення нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Стаття 2 нового Закону закріпила чотири функції прокуратури, серед яких є відсутньою функція нагляду за додержанням і застосуванням законів: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді; нагляд за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Однак, п. 1 Розділу XIII «Перехідні положення» Закону про прокуратуру було визначено, що прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із



цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді. Отже, видно, що на момент прийняття Закону про прокуратуру у 2014 році законодавець визначив порядок реалізації конституційної функції прокуратури України шляхом імплементації її в іншу функцію – функцію представництва.

Хоча, із прийняттям змін до Конституції України від 2 червня 2016 р., законодавець взагалі позбавив прокурора здійснення представництва в суді інтересів людини або громадянина, обмеживши цю функцію лише представництвом інтересів держави у виключних випадках.

По-друге, спільною функцією для прокуратур зазначених держав є і функція кримінального переслідування.

Разом із тим спостерігаються й особливості реалізації повноважень прокуратури в рамках здійснення функції кримінального переслідування. Наприклад, якщо говорити про безпосереднє здійснення досудового слідства прокуратурою у країнах-членах ЄС, то слід зазначити, що воно здійснюється за певних умов, по-перше, слідство здійснюється прокуратурою тільки щодо певної категорії справ (як правило, найбільш серйозної) (Угорщина, Португалія, Швеція), по-друге, слідство здійснюється спеціально створеними структурними підрозділами прокуратури (наприклад, у Португалії – Центральним Департаментом з розслідувань і кримінальних справ). У Словаччині, Литві прокурор може особисто проводити слідство щодо будь-якого злочину.

В Україні відповідно до п. 9 Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України «Прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції...» (пункт 9 розділу XV у редакції Закону України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII), тобто функцію здійснення досудового слідства було залишено за

прокуратурою тимчасово до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування.

Водночас згідно з абзацом 3 пункту 1 розділу X «Прикінцеві положення» Кримінального процесуального кодексу України частина 4 статті 216 цього Кодексу вводиться в дію з дня початку діяльності Державного бюро розслідувань, але не пізніше п'яти років з дня набрання чинності цим Кодексом, тобто з 20.11.2017 р. А Пунктом 1 розділу XI «Перехідні положення» Кримінального процесуального кодексу встановлено, що до введення в дію положень частини 4 статті 216 Кодексу повноваження щодо досудового розслідування здійснюють слідчі органів прокуратури, які користуються повноваженнями слідчих, визначеними цим Кодексом, – щодо злочинів, передбачених частиною 4 статті 216 цього кодексу.

Отже, чинним законодавством припинення здійснення прокуратурою досудового розслідування було із настанням однієї з двох умов: а) сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування, зокрема, Державного бюро розслідувань; б) сплив п'ятирічного строку з моменту вступу в дію КПК 2012 року (набув чинності 19.11.2012 р.).

Слід зазначити, що Державне бюро розслідувань розпочало діяльність наприкінці 2017 р., у зв'язку з чим органи прокуратури втратили право здійснювати досудове розслідування (окрім раніше порушених, за якими вони мають право завершити кримінальне провадження).

Прокуратура в указаних вище країнах-членах ЄС здійснює процесуальне керівництво слідством. Прокуратура або керує кримінальним переслідуванням щодо справ, віднесених до компетенції прокуратури (Угорщина), або керує кримінальним розслідуванням, здійсненим будь-яким іншим органом (Литва, Португалія, Словаччина, Швеція). Що стосується прокуратури України, то пряме нормативне закріплення функції процесуального керівництва з'явилося лише після внесення змін до

Конституції України Законом від 2 червня 2016 р., хоча така функція передбачається й КПК України 2012 р.

По-третє, прокуратуру наділено наглядовими функціями, пов'язаними з функцією кримінального переслідування, але, якщо в Угорщині, Словаччині, Португалії і Швеції передбачено нагляд за законністю попереднього (досудового) слідства, то в Литві – існує лише контроль за діяльністю органів дізнання. Прокуратура України відповідно до статті 5 Закону України «Про прокуратуру» від 1991 р. мала право здійснювати нагляд за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, проте в такій редакції ця функція поки що збережена в Законі про прокуратуру 2014 р.

Стосовно нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень, а також при застосуванні інших заходів, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, слід сказати, що ця наглядова функція передбачена в усіх прокуратурах порівнюваних держав, крім прокуратури Швеції і прокуратури України (якщо виходити з переліку функцій, визначених у ст. 131-1 Конституції України). Водночас, відповідно до п. 9 Перехідних положень Конституції України в редакції Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [155] «прокуратура продовжує виконувати ... функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, – до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій». Таким чином, указана наглядова функція поки що здійснюється прокуратурою, проте є віднесеною до тимчасових.

По-четверте, за деякими прокуратурами країн-членів ЄС збережено функцію загального нагляду.

Так, прокуратура Угорщини, Словаччини зберігає нагляд за точним і однаковим дотриманням і виконанням законів державними органами,

органами правозастосування, іншими органами, крім судових органів, усіма громадськими організаціями, а також громадянами. В Україні ця функція зберігалася за прокуратурою тимчасово, до введення в дію законів, що мали б регулювати діяльність державних органів з контролю за дотриманням законів (п. 9 перехідних положень Конституції України в ред. 1996 р.). У Латвії, Португалії та Швеції ця функція прокуратури є відсутньою. У Латвії схожою функцією наділено інститут державних контролерів Сейму (парламенту), що розглядає скарги громадян про зловживання або бюрократизм з боку державних посадових осіб (за винятком суддів) і посадових осіб органів самоврядування, які вправі вносити пропозиції до суду щодо звільнення винних посадових осіб від займаних посад (ст. 73 Конституції Латвійської Республіки 1992 р.). У Португалії аналогічну функцію фактично виконує «Охоронець справедливості», якому громадяни мають право подавати скарги на дії і бездіяльність представників влади, який розглядає їх без права виносити рішення обов'язкового характеру і направляє компетентним органам рекомендації, необхідні для запобігання неправомірних діянь і відновлення справедливості (п. 1 ст. 23 Конституції Португалії 1976 р.). У Швеції аналогічну функцію реалізовано через канцлера юстиції та омбудсменів, систему установ адміністративної юстиції.

По-п'яте, прокуратура зазначених держав бере участь у некримінальних видах судочинства (у цивільному судочинстві, при вирішенні спорів, пов'язаних із застосуванням норм трудового, адміністративного права, у процедурах щодо банкрутства та в усіх інших процедурах, які стосуються державних інтересів, тощо), а також координують діяльність по боротьбі із злочинністю спеціально уповноважених органів і здійснює акції щодо попередження злочинності.

Порівнюючи правові основи служби в прокуратурі країн-членів Європейського Союзу і в прокуратурі України, слід зазначити, що, як і працівники прокуратури Угорщини, Литви, Словаччини, Швеції, Португалії, працівники прокуратури України мають статус державних службовців, а не

судових магістратів, вони при виконанні своїх функцій є незалежними і підкоряються тільки закону.

Що стосується порядку призначення працівників прокуратури, то в Україні на вищу прокурорську посаду – Генерального прокурора призначає Президент України за згодою Верховної Ради (ч. 3 ст. 131-1 Конституції України), як і в Словаччині. Нарівні з таким порядком призначення існує й інший порядок, поширений в інших державах зазначеної групи. Так, в Угорщині призначення на вищі прокурорські посади здійснюється Державними зборами (Парламентом) за пропозицією Президента Республіки, або Президентом Республіки (Литва), але за пропозицією Уряду (Португалія). У Швеції Генеральний прокурор і Віце-Генеральний прокурор призначаються Урядом.

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» 2014 р. призначення керівників регіональних та місцевих прокуратур в Україні здійснює Генеральний прокурор за рекомендацією Ради прокурорів України (ст. 39). Аналогічною є на теперішній час процедура призначення на нижчестоящі посади Генеральним прокурором і в Литві, Португалії і Словаччині. В Угорщині для призначення на пости заступника Генерального прокурора, прокурора – керівника муніципальної прокуратури Генеральний прокурор повинен запитувати висновок відповідних рад (консультативних органів, що дають різні висновки). У Швеції уряд призначає керівників окружних прокуратур за поданням Генерального прокурора, а інші прокурори призначаються рішенням Генерального прокурора.

Що стосується строку повноважень прокурорів, то в Україні Генеральний прокурор, як і відповідна посада в прокуратурі Угорщини, Литви, Словаччини, Португалії, призначається на певний строк, якщо у згаданих державах строком на сім або шість років, то Генеральний прокурор України – строком на шість років. Інші підпорядковані Генеральному прокуророві працівники прокуратури призначаються на невизначений строк, до досягнення пенсійного віку.

Питання підзвітності і підконтрольності органів прокуратури в Україні вирішується у такий спосіб. Організація та діяльність прокуратури України, статус прокурорів визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (ст. 4 Закону про прокуратуру).

Діяльність прокуратури ґрунтується на засадах: 1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; 2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності; 3) територіальності; 4) презумпції невинуватості; 5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків; 6) політичної нейтральності прокуратури; 7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади; 8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом; 9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання; 10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки (ст. 3)

У ст. 16 цього ж закону передбачено гарантії незалежності прокуратури – здійснюючи функції прокуратури, прокурор є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску, втручання і керується у своїй діяльності лише Конституцією та законами України (ч. 2 указаної статті).

Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що тягне його відставку з посади (п. 1 ч. 2 ст. 42 Закону про прокуратуру). Генеральний прокурор особисто не менше одного разу на

рік звітує перед Верховною Радою України на пленарному засіданні про діяльність органів прокуратури шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних (ч. 2 ст. 6 Закону про прокуратуру). Аналогічний порядок передбачено в Угорщині і Словаччині, де Генеральний прокурор також є відповідальним перед Державними Зборами (парламентом) і зобов'язаний звітувати перед ними про свою діяльність (п. 2 § 52 Конституції Угорщини 1989 р., Закон про прокуратуру Словаччини 2001 р.). У Швеції ж Головний прокурор підпорядкований Урядові і в цій якості він відповідає за обвинувачення в державі і підтримує обвинувачення. У Португалії представниками прокуратури є підлеглі один одному в порядку субординації відповідальні магістрати, підконтрольні Відомству Генерального прокурора (п. 4 і 5 ст. 219 Конституції Португалії 1976 р.). У Литві згідно зі ст. 4 Закону про прокуратуру 1994 р. посадові особи також є незалежними при виконанні своїх повноважень і підкоряються тільки закону. Забороняється втручання інститутів державної влади і управління та їхніх посадових осіб, політичних партій, громадських організацій і рухів, засобів суспільної інформації в роботу прокуратури під час розгляду справ і при здійсненні інших функцій прокуратури (п. 1 і 2).

### **3.2. Основні напрямки реформування прокуратури України з урахуванням досвіду функціонування органів прокуратури країн-членів ЄС**

На теперішньому етапові прокуратура здійснює функції, визначені у Конституції України, одночасно відбувається активне реформування вітчизняної прокуратури. Як уже зазначалося вище, у 1995 р. при вступі до Ради Європи Україна взяла на себе зобов'язання – провести реформування прокуратури. До завдань такої реформи слід віднести створення нової прокуратури України, яка функціонуватиме тільки на засадах професійності, демократичності, самоврядності системи та керуватиметься у своїй діяльності

виключно Конституцією України, законами України та провідними стандартами Європейського Союзу стосовно прав і свобод людини.

За час дії чинного Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. було прийнято 18 законів про зміни до нього, у тому числі два – у 2018 р. Це пов'язано з перманентним реформуванням прокурорської системи, пошуком шляхів удосконалення організаційного устрою, форм і методів здійснення функцій прокуратури, законодавства про статус прокурорів. Вагомою причиною чергових змін до Закону України «Про прокуратуру», на які слід очікувати мабуть найближчим часом, стало прийняття 2 червня 2016 р. Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», відповідно до якого було звужено перелік функцій прокуратури, проте кореспондуючі зміни до законодавства про прокуратуру й досі не внесено [144, с. 33].

Свого часу, у березні 2015 р. керівництвом Генеральної прокуратури України було представлено громадськості стратегію реформування органів прокуратури України. Концепція реформування органів прокуратури розроблена з урахуванням європейського та американського досвіду, адже Україна має плани увійти до європейської спільноти. Керівництвом Генеральної прокуратури висловлювалася позиція, що зміна правоохоронних органів і, в першу чергу, органів прокуратури, має стати наріжним каменем нової сучасної держави, в якій панують європейські цінності. Потребою сьогодення є створення цілком нової прокуратури: з новими підходами у роботі та кадрами, які стануть рушійною силою реформування усієї системи органів прокуратури. Серед пріоритетних напрямів реформування прокуратури бул виокремлено такі: звільнення прокуратури від зайвих функцій, оптимізування та дебіюрократизування існуючих систем та процедур, впровадження сучасних систем автоматизації відповідно до європейських стандартів, створення нової організаційної структури, яка базуватиметься на професійних кадрах [53].



Як зазначає І.М. Козьяков, у процесі реформування органів прокуратури України, наближення їх діяльності до європейських стандартів постає потреба покращання ефективності та результативності діяльності прокурорів. Із цим також пов'язана необхідність формування висококваліфікованого кадрового складу та належної організації його роботи, побудованої на сучасних правових принципах і процедурах, із запозиченням кращих європейських практик менеджменту в органах прокуратури. Успішність реформи безпосередньо залежить від наповнення ефективної системи управління її організаційним розвитком – комплексом заходів у царині організації та управління, яких спрямовано на здійснення масштабних перетворень у прокурорській системі та супроводжуються створенням нових і удосконалюванням існуючих процесів організаційного управління та прийняття рішень стратегічного характеру (щодо функцій, компетенції, структури, кадрового складу тощо) [63].

У своїх дослідженнях В.М. Кравчук виокремлює три основні шляхи удосконалення прокуратури України – інституціональний, функціональний та змістовний. Перший – це процес поступової зміни правового становища прокуратури у механізмові держави, пошуку оптимального варіанту організації та діяльності органів прокуратури. Функціональний варіант удосконалення прокуратури полягає в окресленні чіткого призначення інституту прокуратури у механізмові держави, чіткому законодавчому закріпленні функцій його діяльності. А змістовний напрям удосконалення прокуратури полягає у підвищенні ефективності діяльності прокуратури, якісній реалізації покладених на неї функцій [94, с. 137-141]. Зі свого боку додамо, що змістовний напрям реформування прокуратури також містить удосконалення гарантій незалежності прокурорів, порядку призначення, переміщення, звільнення, притягнення до відповідальності, подальшу розбудову прокурорського самоврядування.

Безумовно, наведені напрямки реформування прокуратури є умовними, оскільки усі вони, з урахуванням принципу системності вирішення проблеми,

є взаємозалежними та взаємообумовленими, при цьому кожен із напрямків реформування прокуратури має власний шлях, спосіб, форми їхньої реалізації.

Заслуговують на увагу висловлювання Р.Р. Трагнюка, який зазначає, що з прийняттям 14 жовтня 2014 р. нового Закону України «Про прокуратуру» найбільш суттєві зміни стосувалися функціональної спрямованості прокурорської діяльності [208].

На момент схвалення Закону України «Про прокуратуру» 14 жовтня 2014 р. [161] певною новелою стало визначення функції нагляду за додержанням і застосуванням законів через форму представництва. Однак, у позитивності такого визначення було багато спірного, оскільки для законодавчої практики та теорії права одразу не було зрозумілим питання щодо здійснення однієї функції у формі іншої функції.

На думку, Р.Р. Трагнюка, такі зміни стали можливими завдяки тому, що, на виконання конституційної умови щодо створення системи державних контрольних органів, п. 2 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. передбачено, що здійснення державного нагляду (контролю) є основним завданням центральних органів виконавчої влади. З огляду на це, виконання прокуратурою нагляду за додержанням і застосуванням законів фактично вело до дублювання функцій відповідних органів виконавчої влади, на яких покладаються повноваження щодо нагляду (контролю) за додержанням законів, що не дозволяло, з одного боку, чітко зрозуміти, який орган несе відповідальність за стан справ у певній сфері суспільних відносин, а, з іншого – вело до збільшення кількості перевірок та інших заходів, які могли перешкоджати нормальній діяльності фізичних та юридичних осіб, насамперед у сфері підприємницької діяльності. У підсумку, Закон не лише не передбачав збереження функції нагляду за додержанням і застосуванням законів, але й було внесено зміни до інших законодавчих актів, спрямованих на скасування прокурорського нагляду за додержанням законів [208].

Однак, очевидним є те, що збереження функції нагляду за додержанням і застосуванням законів порушувало міжнародні зобов'язання Української держави перед європейськими інституціями, тому її скасування було закономірним у контексті подальшої реалізації євроінтеграційного курсу України.

Наступною новелою Закону про прокуратуру від 14 жовтня 2014 р. стала відсутність серед функцій прокуратури такої притаманної їй тривалий час функції, як досудове слідство. Водночас, відповідно до п. 1 Розділу X «Прикінцеві положення» та п. 1 Розділу XI «Перехідні положення» КПК України було визначено, що слідчі органів прокуратури здійснюють повноваження щодо досудового розслідування злочинів, передбачених ст.ст. 402–421, 423–435 КК України та ч. 4 ст. 216 КПК України до дня початку діяльності Державного бюро розслідувань України, але не пізніше п'яти років з дня набрання чинності КПК України [97]. Ці положення було закріплено у п. 4 Розділу XIII «Перехідні положення» Закону України «Про прокуратуру», до початку діяльності Державного бюро розслідувань, але не пізніше п'яти років після набрання чинності КПК України слідчі органів прокуратури здійснюють досудове розслідування у визначеному КПК України порядку [161]. Отже, функція досудового слідства залишалася за прокуратурою як тимчасова до дня початку діяльності Державного бюро розслідувань України, але не пізніше 20 листопада 2017 р. (коли спливав п'ятирічний термін з дня набрання чинності КПК України 2012 р.).

Враховуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року було суттєво реформовано функціональну модель прокуратури України. Скасовано функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів, обмежено функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина межами представницької діяльності прокуратури (на теперішній час судово-представницька діяльність уже здійснюється виключно з метою представництва інтересів держави, проте і це представництво є можливим

лише у виключних випадках), підтверджено норми КПК України щодо збереження функції досудового слідства до моменту початку роботи Державного бюро розслідувань України (на теперішній час вже не здійснюється), а також включено координаційну діяльність до змісту функції нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство (нині у Конституції України її сформульовано як «організація процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку» – п. 2 ч. 1 ст. 131-1 Основного Закону). Однозначно, такі зміни багато в чому відповідають рекомендаціям Ради Європи і служитимуть наближенню прокуратури України до міжнародних стандартів функціонування цього органу.

Таким чином, маємо розпочату реформу прокуратури України у вигляді її реорганізації, а також законодавче закріплення функцій прокуратури відповідно до вимог європейського напрямку інтеграції.

Водночас необхідно розглянути ще один важливий напрям реформування прокуратури, а саме віднесення її до однієї з гілок влади, питання про що тривалий час було одним із найсуперечливіших як серед юристів-практиків, так і серед науковців.

Цілком впевнено на теперішній час можна стверджувати, що результати реформування прокуратури України є відчутними. Однак, оскільки прокуратура – це комплексний і багатогранний правовий інститут з єдиною централізованою системою, що виконує особливий вид державної діяльності, пов'язаний із діяльністю державного механізму України. Головним для продовження реформування прокуратури України є визначення її місця серед органів державної влади, враховуючи досвід країн-членів Європейського Союзу та особливостей української державності. Варто також пам'ятати, що прокуратура, здійснюючи визначені конституційні функції, є носієм державно-владних повноважень. Діяльність прокуратури України є одним із важливих

механізмів реалізації державної влади, який забезпечує верховенство права і закону, захист прав і свобод людини та громадянина.

Із досліджень О.М. Толочка вбачаємо, що на теперішній час як суспільством, так і самою професійною прокурорською корпорацією чітко усвідомлюється необхідність подальшого реформування та переходу до моделі прокуратури, яка має природно інтегруватися в існуючі правові механізми та сприйматися суспільством як вкрай необхідна та ефективна [206, с. 45–48]. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи Rec (2000) 19 визнає можливість існування в демократичному суспільстві різних моделей прокуратури. Зокрема, прокуратура може існувати як незалежна частина в системі судової влади з обов'язковим визначенням у законі характеру і меж її незалежності (п. 14). Очевидно, що прокуратура може бути відносно залежною від органів виконавчої влади. У такому випадку має бути забезпечена незалежність прокурорів та прозорість і справедливість їх діяльності (п. 13). Зазначені моделі прокуратур мають переваги й недоліки, але жодна з моделей не виключається і не віддається перевага тій чи іншій моделі [171, с. 21–22]. Парламентська Асамблея Ради Європи (ПАРЄ) у своїх резолюціях та рекомендаціях постійно нагадувала українській владі про зобов'язання перед Радою Європи «змінити роль та функції прокуратури» відповідно до зазначених положень Рекомендацій 1604 (2003) [172, с. 15–17]. Таким чином, реформування прокуратури України відбувається з урахуванням особливостей правової системи та існуючих в Україні правових реалій.

Не потребує додаткового доведення той факт, що для ефективного реформування прокуратури України, має бути однозначно визначеним її місце та роль у системі органів державної влади, виходячи насамперед із принципу поділу влади.

Поділ державної влади на різні гілки обумовлений соціальною роллю, що відіграють органи держави, їхніми функціями і повноваженнями, а також специфікою форм реалізації останніх. У світлі сказаного об'єктивним є

віднесення до однієї із гілок державної влади й інституту прокуратури. Як правило, це обґрунтовується закордонним досвідом, функціонування органів прокуратури в умовах реформування правової системи [30, с. 117] або рекомендаціями Ради Європи, членом якої є Україна [112, с. 3–4].

На думку О.М. Литвака та П.В. Шумського реформування прокуратури має бути складовою частиною державно-правової реформи в Україні, здійснюватися з урахуванням реальних умов, які склалися у галузі забезпечення законності, захисту прав і свобод громадян та інтересів суспільства. Науковці, наводячи позицію Г.П. Середи, вказують, що в радянській і пострадянській юридичній літературі висловлювалися різні погляди на місце прокуратури в системі державного механізму, які зводилися до такого:

- 1) прокуратура має бути включеною в судову гілку влади і її основною функцією має стати здійснення обвинувальної влади в державі;
- 2) прокуратура не повинна належати ні до виконавчої, ні до судової влади, а бути органом Верховної Ради України, щоб реально забезпечувати законність;
- 3) враховуючи статус Президента, який визнається гарантом Основного Закону, прав і свобод громадянина, було б логічно конструювати прокуратуру як структуру президентської влади, що здійснює від його імені нагляд за виконанням законів і указів Президента України в державі;
- 4) діяльність прокуратури має особливий, самостійний характер державної влади, що діє на основі притаманних цьому органу принципів і повноважень [105, с. 5–12].

На наш погляд, наскільки б не був цікавим і важливим досвід закордонних держав і рекомендаційних актів організацій, членами яких є Українська держава, все ж таки не слід випускати з виду особливості національної моделі функціонування прокурорської системи, обумовлені історією її становлення, закріплені конституцією і нормативно-правовими актами, які характеризують прокуратуру як найважливіший елемент правової

системи зі специфічним, властивим тільки їй правовим статусом, що не дозволяє віднести її ані до законодавчої, ані до виконавчої гілок влади. Так, відмінність діяльності прокуратури в Україні від діяльності законодавчої і виконавчої гілок влади є очевидною, оскільки законодавча влада покликана приймати загальнообов'язкові правила поведінки, тобто виконує правотворчу функцію, а виконавча влада втілює вимоги законів у практику, використовуючи їх з метою упорядкування суспільних відносин.

Що ж стосується зарубіжного досвіду вирішення питання щодо місця і ролі прокуратури в системі державних органів, то, на жаль, ураховується й, відповідно, наводиться як приклад лише функціонування прокуратури як органу судової влади, висвітлюючи таку модель як «ідеальну». При цьому не враховується небезпека механічного запозичення невластивого національній прокуратурі правового статусу. Адже слід пам'ятати, що в державах (Болгарія, Греція, Іспанія і Латвія), де прокуратура є частиною судової влади, прокурори при здійсненні своїх обов'язків є цілком незалежними від судів, тобто функціонально автономні і підкоряються тільки законові, при цьому за своїм статусом прокурори цілковито прирівняні до суддів. А основне завдання прокуратури полягає в тому, щоб незалежно від функцій, виконуваних іншими органами, сприяти відправленню правосуддя (наприклад, ст. 124 Конституції Іспанії), тоді як прокурори в Україні мають статус державних службовців, а не судових магістратів.

Можливість реформування прокуратури в Україні і бачення її місця як чогось посереднього між виконавчою і судовою владою викликає також чималі сумніви, оскільки це потребує повної зміни «обличчя» національної прокуратури. Тут буде цікавим досвід таких європейських держав-членів ЄС, як Австрія, Бельгія, Німеччина, Італія, Люксембург, Нідерланди, Румунія і Франція, де прокуратура безпосередньо перебуває у підпорядкуванні до Міністерства юстиції, але при цьому є її частиною судової системи. У зазначених державах службовці прокуратури не є усього лише представниками виконавчої влади в судах, а вважаються також

представниками судової влади і створюють одну професійну корпорацію із суддями (і ті, й інші іменуються магістратами). А першорядне завдання полягає у захистові інтересів держави, прав і свобод громадян, юридичних осіб, шляхом здійснення контролю за правомірністю діяльності судів, тобто за дотриманням законів, швидким і ефективним відправленням правосуддя, а також кримінальним переслідуванням. У прокуратури цієї моделі з'являються такі характерні і відмінні від національної (української) прокуратури риси: монополія щодо порушення кримінального переслідування, або здійснення його дискреційно, виходячи з принципу доцільності; існування спеціальних слідчих органів; можливість здійснення обвинувальної функції іншими державними службовцями (у тому числі офіцерами або комісарами поліції); можливість участі у судовому процесі як «безстороння сторона» тощо.

З урахуванням досвіду функціонування прокуратури у країнах-членах Європейського Союзу, доцільно визначити прокуратуру України як автономну інституцію при судовій владі на правах самостійної підсистеми. Функції прокуратури безпосередньо пов'язані зі здійсненням правосуддя, а професії судді та прокурора за своїм характером є спорідненими. Комплексний аналіз конституційних норм дає підстави стверджувати, що віднесення прокуратури до судової влади жодним чином не означає посягання на особливий статус, повноваження і незалежність суддів. В Україні як на конституційному, так і на законодавчому рівні відповідні гарантії існують (ст. 124 Конституції України). Жодна із функцій прокуратури, зазначених у ст. 131-1 Основного Закону, не посягає на здійснення судової влади, тобто на виключну компетенцію судів. Насамперед це пов'язано із тим, що прокурори позбавлені права видавати акти прокурорського реагування, відомі радянській системі (наприклад, припис), а за сучасних умов дії та рішення прокурора при здійсненні конституційних функцій можуть бути оскаржені в суді.

Таким шляхом пішла більшість країн-членів ЄС (Болгарія, Бельгія, Греція, Італія, Іспанія, Латвія, Литва, Нідерланди, Португалія, Румунія Франція, Фінляндія та ін.). Зокрема, у Фінляндії (1997) та Польщі (2016) було



проведено реформу, внаслідок якої прокуратуру виведено із структури системи органів виконавчої влади (міністерства юстиції) та започатковано її діяльність як самостійного органу при судовій владі (хоча, наприклад, у Польщі посаду Генерального прокурора займає Міністр юстиції).

Важливу роль у процесові реформування органів прокуратури відіграють рекомендації Ради Європи, незважаючи на те, що власне у самій Європі немає єдиної моделі прокуратури, і кожна держава має власний досвід і традиції щодо статусу і значення органів прокуратури. При цьому рекомендації Ради Європи не містять конкретного рішення із приводу місця і ролі прокуратури в державному механізмові і допускають можливість її функціонування як самостійної системи, не віднесеної до жодної із гілок влади. Так, із тексту Рекомендації Ради Європи № 19 «Про роль прокуратури в системі кримінального правосуддя» від 6 жовтня 2000 р. [133] випливає, що місце прокуратури в системі органів істотно відрізняється залежно від держави, у тій частині, яка торкається відносин з виконавчою владою (від підпорядкування до незалежності), а з іншого боку, що стосується самих суддів, деякі системи показують їхню приналежність до єдиного цілого, інші – говорять про них як про щось зовсім відмінне.

Беручи до уваги те, що всі законодавчі та інституційні зміни правоохоронних органів повинні відповідати стандартам Ради Європи, резолюціям ПАРЄ і висновкам Венеціанської комісії, реформа прокуратури в цілому, визначення її місця в системі органів державної влади, зокрема, повинні не тільки відповідати принципам верховенства права і рекомендаціям ПАРЄ, але й ґрунтуватися, відповідно до висновку Моніторингового комітету Парламентської асамблеї Ради Європи від 14 березня 2008 р. на трьох складових: внесення змін до Конституції; перегляд законодавчо визначеної системи прокуратури, тобто перегляд закону про прокуратуру; реформування кримінально-процесуального законодавства.

Такий підхід до реформування прокуратури було передбачено і в Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженої 8 квітня

2008 р. Президентським Указом №311/2008 «Про рішення Ради національної безпеки і захисту України від 15 лютого 2008 р. «Про хід реформування системи кримінальної юстиції і правоохоронних органів» [162].

Цілковитим погоджуючись із запропонованою тоді схемою реформування прокуратури, хотілося б зупинитися на одній із зазначених вище складових, а саме – переглядові законодавчо визначеної системи прокуратури України та її місця в системі органів державної влади.

Відповідь на запитання щодо місця прокуратури в системі органів державної влади неодноразово намагалися сформулювати представники не тільки наукової спільноти, але й законодавчої влади.

Прикладом можуть бути проекти Закону України «Про прокуратуру» від 3 червня 2004 р. і Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 17 травня 2006 р.

Так, у проекті Закону України «Про прокуратуру» від 3 червня 2004 р. прокуратуру представлено як незалежну, єдину і централізовану систему, що у своїй діяльності керується Конституцією і законами України (ст.ст. 1 і 4) [234]. При цьому у висновках європейських експертів такий підхід до статусу прокуратури не був схвалений. Так, у висновку Джеймса Гамільтона було висловлено припущення, що в контексті збереження занадто великої влади в руках прокуратури і не бажання позбавити її функцій, властивих тільки для перехідного періоду, закон продовжує порушувати принцип поділу влад, що має вираження у тісному переплетінні функцій прокуратури з функціонуванням законодавчої, виконавчої і судової гілок влади, у наданні прокуратурі повноважень, які мають реалізовуватися судовою владою, у тому, що ставить під сумнів незалежність прокурора у взаємовідносинах між ним і виконавчими органами [234].

У Висновку Венеціанської комісії від 12 жовтня 2004 р. [235] було висловлено аналогічну думку і як підсумок – констатація невідповідності статусу прокурора вимогам, сформульованим у Рекомендації № R 19 (2000)

Комітету Міністрів Ради Європи «Про роль прокуратури в системі кримінального правосуддя» від 6 жовтня 2000 р.

Відповідно ж до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 17 травня 2006 р., тоді чинна стаття 121 Конституції України мала закріпити статус прокуратури в Україні як єдиної незалежної системи органів судової влади [236]. У пояснювальній записці до проекту означена позиція щодо статусу прокуратури пояснена тим, що в сучасних демократичних державах спостерігається тенденція щодо віднесення прокуратури до судової гілки влади, що є логічним і для України, оскільки функції прокуратури безпосередньо пов'язані з відправленням правосуддя, при цьому, на думку авторів проекту, таке рішення має сприяти деполітизації системи прокуратури, а також забезпеченню необхідних гарантій її незалежності. Реакція Вальтера Швиммера і групи європейських експертів на запропоновану модель прокуратури була позитивною, бачення її місця у складі судової гілки державної влади було оцінено як таке, що відповідає європейському духу. У Висновку Венеціанської комісії від 17 жовтня 2006 р. позначено, що подання прокуратури як незалежної системи судової системи свідчить про розрив з антидемократичною традицією радянської моделі прокуратури, і, відповідно, не сприяє закріпленню за прокуратурою функції загального нагляду [237]. У контексті цього постає питання щодо гарантій незалежності працівників прокуратури, щодо необхідності вжиття додаткових заходів захистові прокурорів від втручання у їхню роботу, у ході якої вони повинні керуватися законом, а не політичною доцільністю. Венеціанська комісія акцентувала увагу також на необхідності чіткого розмежування компетенції прокурорів і суддів і, керуючись § 17 Рекомендації № R 19 (2000) Комітету Міністрів Ради Європи «Про роль прокуратури в системі кримінального правосуддя» від 6 жовтня 2000 р., зазначила, що держави повинні вживати заходів щодо того, щоб легальний статус, компетенція і процедурна роль членів прокуратури були визначені законом у такий спосіб, щоби був неможливим жоден законний сумнів у тому, що стосується

незалежності і неупередженості суддів. Держави також повинні гарантувати, зокрема, що ніхто не може виконувати водночас функції члена прокуратури і судді [133].

На жаль, питання щодо статусу прокуратури не знайшло свого чіткого відображення і в Концепції реформування кримінальної юстиції України. Така невизначеність Концепції, на думку В. Мойсика, розглядалася як наслідок «ідентичних позицій, зафіксованих як в Угоді про створення коаліції демократичних сил у Верховній Раді України VI скликання (пункт 2.3), так і в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків» (пункт 2.3), а саме – введення прокуратури до системи органів юстиції» [118].

Таким чином, виходячи з досвіду держав-членів Європейського Союзу, з відповідних рекомендацій міжнародних регіональних організацій, членом яких є Україна, можна дійти висновку, що визначення місця прокуратури в системі державної влади Конституцією і спеціальним національним законодавством як самостійної підсистеми у складі судової влади не повинно викликати заперечень. Зрозуміло, що не існує загальноновизнаної моделі місця і ролі прокуратури в системі державної влади, яка вважалася б ідеальною і пропагувалася б з боку міжнародних організацій, водночас конституційні зміни, що відбулися 2 червня 2016 р., дозволяють зробити висновок, що вітчизняна прокуратура тяжіє до судової гілки влади.

Розвиваючи таку думку, С.В. Ківалов зазначив, що на законодавчому рівні необхідно наблизити статус прокурора до статусу суддів. Зважаючи на існуючі міжнародні стандарти забезпечення незалежності діяльності органів прокуратури, можна дійти висновку, що інтеграція прокуратури до судової гілки влади, яка намітилася внесенням змін до Конституції України щодо правосуддя Законом України від 2 червня 2016 р., повинна зумовити поступове наближення правового статусу прокурора до статусу судді [58, с. 15–23].

Підсумовуючи, порівняльно-правовий аналіз основ організації і діяльності прокуратури України та країн-членів ЄС дозволяє сформулювати певні положення, спрямовані на її удосконалення.

Щодо функції загального нагляду: ця функція зберігається переважно в тих європейських державах, де прокуратура представлена як незалежний орган, наприклад, в Угорщині і Словаччині. З досвіду європейських країн очевидно є все ж таки загальна тенденція до позбавлення органів прокуратури цієї функції, але за умови, що вона повинна бути передана до спеціально створених органів. Прикладом таких є: інститут державних контролерів Сейму (парламенту) у Латвії, «Охоронець справедливості» у Португалії, або ціла сукупність органів, що поділяють між собою виконання цієї функції, наприклад, у Швеції це і канцлер юстиції, і омбудсмени, і система установ адміністративної юстиції, в Данії – це адміністративні суди, аудитори фолькетингу (парламенту) і Державна Рада, у Фінляндії – канцлер юстиції, система адміністративних судів і юридично уповноважений Едускунти (парламенту). Таким чином, діяльність, відома нам під назвою «загальний нагляд», сама по собі не зникає, а змінюється лише суб'єкт його здійснення. А це означає, що тільки за умови формування відповідної системи органів в Україні, які здатні будуть здійснювати цю функцію, у прокуратури її може бути відібрано.

Як уже було зазначено у другому розділі цієї роботи, функція загального нагляду, що зберігається за прокуратурою деяких держав-членів ЄС (Словаччина і Угорщина) містить: контроль за дотриманням закону і інших загальнообов'язкових юридичних приписів у діяльності та при прийнятті рішень органами державного управління, крім судової системи, і територіальними органами самоврядування, а також усіма громадськими організаціями і громадянами. Причому, як в Угорщині, так і Словаччині при формулюванні функції загального нагляду чітко робиться застереження щодо того, що він не поширюється на судову систему. Що ж стосується такої функції прокуратури в Україні, то її здійснення спочатку було суттєво

обмежено в ході внесення змін до Закону про прокуратуру 1991 р., а з прийняттям чинного Закону про прокуратуру від 14 жовтня 2014 р. вітчизняну прокуратуру було цілком позбавлено цієї функції.

Отже, на теперішній час прокуратуру позбавлено функції нагляду за додержанням і застосуванням законів, хоч варто звернути увагу на те, що відповідно до статті 1 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р., прокуратура здійснює свої функції з метою захисту прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства та держави.

Щодо функції досудового слідства: в Україні діє ціла сукупність державних органів, які паралельно виконанню своїх основних функцій здійснюють і функцію досудового слідства. Аналіз законодавства країн-членів ЄС свідчить, що цю функцію віддано спеціально створеним органам наприклад, поліції (магістратам або офіцерам), агентам кримінальних розслідувань, Службі по розслідуванню економічних злочинів, Службі фінансової розвідки і розслідування – у Нідерландах; слідчому судді, слідчій палаті – у Франції; Федеральній службі кримінальних розслідувань, що діє при МВС – в Австрії), а за прокуратурою зберігається за умови, що здійснюється, по-перше, стосовно певної категорії справ (як правило, найбільш тяжких), а по-друге, спеціально створеними структурними підрозділами прокуратури (наприклад, у Португалії – Центральним Департаментом з розслідування і кримінальних справ). Цікавим також є досвід Франції щодо процесуального стану судового слідчого – судді, який перебуває у штаті суду другої ланки (трибуналу великої інстанції), призначеного президентом республіки на посаду слідчого судді строком на три роки. Судовий слідчий виконує функцію юстиції, яка у змагальному процесові повинна бути відділеною від функцій обвинувачення і захисту. Процесуальний стан судового слідчого створює реальні гарантії його незалежності від обвинувача. Проте, прокурор має значні повноваження при провадженні попереднього слідства. Попереднє слідство може бути розпочато тільки за наявності вимоги прокурора (кримінального позову), а судовий

слідчий не вправі особисто *ex officio* розпочати провадження, він діє у межах позову прокурора. Прокурор має право подавати слідчому такі клопотання про проведення процесуальних дій, щодо яких йому не можна відмовити. Проте судовий слідчий є самостійним у веденні слідства, не пов'язаним висновками прокуратури і не обмеженим зібраними доказами. Він вправі сам збирати докази шляхом проведення слідчих дій. Слідчий, з огляду на аргументи сторін, приймає найважливіші процесуальні рішення, наприклад, щодо напрямку справи, щодо застосування заходів припинення до обвинуваченого [12, с. 148-151].

Так само слід враховувати, що слідчий суддя діє як орган першої інстанції. Органом другої інстанції є обвинувальна камера, що існує при кожному апеляційному суді. Вона діє у змагальному порядку у складі голови і двох членів. Її функцією є здійснення нагляду за слідчим суддею і діяльністю судової поліції. Вона має право накладення на них дисциплінарних стягнень. До обвинувальної камери звертаються зі скаргами на слідчого, прокурора і поліцейських чиновників [209, с. 5-6]. Ідея відділення слідчих функцій від нагляду прокуратури, безумовно, є прогресивною.

Міркування щодо можливості здійснення прокуратурою функції досудового слідства у європейських структур також сформувалося на користь необхідності того, щоб проведення кримінального переслідування покладалося на самостійні органи, які діють незалежно від поліції (п. 7 (i) Рекомендації 1604 (2003) «Про роль прокуратури в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві закону») [172].

Отже, можна підсумувати, що аналіз законодавства країн-членів ЄС дозволяє зробити висновок, що функція розслідування злочинів переважно покладається на спеціально створені органи, а за прокуратурою вона зберігається за умови її здійснення, по-перше, стосовно певної категорії злочинів (як правило, найбільш тяжких), а по-друге, спеціально створеними структурними підрозділами прокуратури. В Україні ж Перехідними положеннями Конституції України (п. 9) було передбачено тимчасовий

характер здійснення прокуратурою досудового слідства, з обмеженням цієї функції початком функціонування органів, яким законом буде передано відповідні функції. Кримінальним процесуальним законодавством таким органом було визначено Державне бюро розслідувань, яке розпочало діяльність наприкінці 2017 р., у зв'язку з чим органи прокуратури втратили право здійснювати досудове розслідування (окрім раніше порушених, за якими вони мають право завершити кримінальне провадження).

Щодо функції процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Слід звернути увагу на те, що ст. 121 Конституції України на прокуратуру було покладено здійснення нагляду за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове розслідування, проте КПК України 2012 р. на прокуратуру було покладено здійснення нагляду у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. З урахуванням досвіду держав-членів ЄС (наприклад, Литви, Португалії, Словаччини, Угорщини, Швеції) із внесенням змін до Конституції України від 2 червня 2016 р. у статті 131<sup>1</sup> на прокуратуру було покладено «організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку». У той же час слід підкреслити, що чинний Закон про прокуратуру 2014 р. поки що не приведено у відповідність до норм Основного Закону.

Наостанок слід звернутися і до такого спірного аспекту, як обмеження можливості представництва прокуратурою у суді інтересів громадян.

Представництво прокуратурою інтересів громадян у суді полягало у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів осіб у випадках, передбачених законом. При цьому термін «громадян» мав досить умовний характер, оскільки не означав представництво в суді прокуратурою інтересів виключно



громадян України, а мав загальне значення, тобто охоплював, як громадян України, так і осіб без громадянства та іноземців.

Реалізація такої функції прокуратурі дозволяла реалізувати її значний правозахисний потенціал. М.М. Стефанчук, яка досліджувала закріплення моделей діяльності прокуратури щодо реалізації представницької функції на прикладі країн Європейського Союзу, зазначає, що у приватно-правовій сфері діяльність прокурора у досліджуваних країнах є досить поширеною, серед яких стосовно представництва інтересів громадян можна виокремити подання судових позовів щодо:

визнання шлюбу недійсним (Австрія, Угорщина, Іспанія, Польща, Словенія, Франція);

оголошення особи померлою (Австрія, Словаччина);

оспорювання батьківства або скасування усиновлення (Угорщина, Ліхтенштейн, Польща, Португалія, Румунія, Словацька Республіка, Словенія, Чеська Республіка);

тримання осіб в лікувальних установах, обмеження дієздатності (Німеччина, Російська Федерація, Словацька Республіка, Чеська Республіка);

захисту прав дітей (Угорщина, Іспанія, Португалія, Румунія, Словацька Республіка, Чеська Республіка);

оголошення про порушення трудового або соціального законодавства (Угорщина, Румунія, Франція) [197, с. 26].

Аналізуючи конституційні зміни від 2 червня 2016 року, тодішній заступник Генерального прокурора О.В. Баганець зазначив, що про справжній наступ на права громадян свідчить позбавлення вказаними змінами до Конституції України функції прокуратури по представництву інтересів соціально незахищених громадян у суді. Зокрема, Рекомендацією СМ/Рес (2012) 11 Комітету міністрів Ради Європи країнам-членам щодо ролі прокуратури поза системою кримінальної юстиції передбачено, що в тих державах, де національна правова система надає прокурорам певні обов'язки і повноваження поза системою кримінальної юстиції, їхня місія полягає в тому,

щоб представляти загальні або публічні інтереси, захищати права людини та основоположні свободи й забезпечувати тим самим верховенство права. Більше того, звертаючись до тієї ж європейської практики, варто зазначити, що практично скрізь, у всіх державах Європи та світу, де є прокуратури, їх посадові особи беруть участь у цивільному і деяких інших видах некримінального судочинства з питань захисту державних, суспільних чи особистих інтересів. Зокрема, можливість участі прокурорів у цивільному судочинстві прямо закріплено у конституціях і законах Азербайджану, Вірменії, Болгарії, Бразилії, Угорщини, Німеччини, Іспанії, Італії, КНР, Молдови, Перу, Польщі, Росії, Румунії, США, Франції, Японії. Це вагоме повноваження прокурора є важливою гарантією забезпечення прав громадян, які не завжди можуть захистити свої інтереси. Йдеться перш за все про соціально незахищені версти населення – інвалідів, людей похилого віку, матеріально незабезпечених та недієздатних громадян [2].

Погодимось із думкою М.М. Стефанчук, яка зазначила, що норми Закону України «Про прокуратуру» однією з умов представництва прокурором інтересів відповідної категорії громадян у суді передбачають нездійснення або здійснення неналежним чином захисту прав, свобод та інтересів визначених категорій осіб їхніми законними представниками або органами, яким законом надано право захищати їхні права, свободи та інтереси, що є переконливим аргументом того, що така правова регламентація підстав представництва прокурором інтересів громадян у суді зміцнює правовий механізм захисту цих категорій осіб [198, с. 80].

Отже, вже тепер можна стверджувати, що позбавлення прокуратури можливості представництва громадян, насамперед, неповнолітніх осіб, інвалідів тощо, безсумнівно, було передчасним рішенням, що потребувало особливої зваженості. Ще раз доцільно підкреслити, що така представницька функція прокуратури дозволяла посилити правозахисну роль держави та кореспондується з метою діяльності прокуратури, проголошеній у ст. 1 Закону України «Про прокуратуру».

### **3.3. Проблеми спеціалізації прокуратури в Україні на досвіді країн-членів Європейського Союзу**

Прийняття 14 жовтня 2014 р. Закону України «Про прокуратуру» встановлює можливу спеціалізацію прокурорів при виконанні покладених на них функцій. Функціонування органів прокуратури за предметно-галузевим принципом не є новацією, адже починаючи з 1991 р. в Україні функціонували: транспортні, військові, природоохоронні прокуратури, Дніпровська екологічна прокуратура, прокуратури з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах.

Спеціалізація як явище є характерним далеко не тільки для прокуратури, судової системи, правоохоронних органів та інших державних або муніципальних органів, але й для багатьох інших соціально-економічних структур (систем) людської організації [45, с. 136].

Історія органів прокуратури також є багатою на приклади формування різних типів спеціалізованих прокуратур, а саме: транспортні прокуратури (серед яких спеціалізовані прокуратури на морському, річковому, залізничному, повітряному транспорті), природоохоронні та екологічні прокуратури, спецпрокуратури на особливо режимних об'єктах, трудові прокуратури, Прип'ятська спеціальна прокуратура, прокуратури з нагляду за додержанням законів у виправно-трудовах установах [181, с. 153-157].

Щодо зарубіжного досвіду, то спеціалізовані прокуратури є не лише у країнах – колишніх республіках СРСР, але й країнах – членах Європейського Союзу. Так, в Австрії існує Центральна прокуратура з розслідування економічних злочинів та корупції; у Великій Британії як окремий орган виділяється Служба з питань боротьби з фінансовими махінаціями в особливо великих розмірах (перебуває під керівництвом Генерального Атторнея); в Іспанії – спеціальні прокуратури у справах боротьби з наркотиками та у боротьбі з корупцією й організованою злочинністю; в Словаччині функціонує

спеціалізована прокуратура щодо боротьби з корупцією, яку очолює заступник Генерального прокурора; у Польщі існує Інститут національної пам'яті – Комісія з розслідування злочинів проти польського народу [142, с. 71].

Підтримаємо позицію М.В. Руденко щодо того, що утворення спеціалізованих прокуратур у системі органів прокуратури обумовлено об'єктивною закономірністю здійснення прокурорської діяльності у відповідних сферах правовідносин, що мають особливе значення для суспільства і держави та характеризуються тією специфікою, яка не може бути повною мірою засвоєна територіальними прокуратурами. Зберігаючи за останніми провідну роль і місце основного елемента прокурорської системи, спеціалізовані прокуратури доповнюють їх діяльність у тих сферах, де потрібен відповідний підхід до вирішення завдань прокурорської діяльності [180, с. 27].

У ч. 1 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» в системі прокуратури України виокремлено військові прокуратури та Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (далі – САП).

Запровадження функціонування в Україні САП, функціонування якої зумовлено високим рівнем корупції в Україні та досвідом існування подібних прокуратур у країнах-членах Європейського союзу (Іспанія, Румунія та ін.). Актуальність та необхідність таких нововведень в Україні підтверджується результатами соціологічних досліджень, наприклад, згідно з дослідженням Global Corruption Barometer, здійсненого міжнародною організацією Transparency International 2013 року, 36% українців готові були вийти на вулицю, протестуючи проти корупції. За результатами дослідження громадської думки, проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) наприкінці 2013 року, корупція уже належала до переліку найбільших проблем і викликала особливе занепокоєння у 47% громадян. За даними досліджень Індексу сприйняття корупції, також проведеному Transparency International, українці вважають свою державу однією з найкорумпованіших у

світі: 2012-му і 2013-му рр. Україна посідала 144 - те місце із 176 країн, 2014-му згідно з глобальною порівняльною таблицею CPI Україна дещо поліпшила свої позиції (142-те місце), опинившись між Угандою та Бангладеш [24].

Зобов'язання щодо антикорупційної політики України було передбачено у Стамбульському плані дій боротьби з корупцією для Вірменії, Азербайджану, Грузії, Росії, Таджикистану та України (п'ята щорічна зустріч мережі по боротьбі з корупцією для країн з перехідною економікою 10 вересня 2003 р. Стамбул, Туреччина) [193].

За підсумками реалізації запланованих заходів держава повинна подавати звіт. Так, питання спеціалізації правоохоронних органів було включено до звіту, прийнятого на дев'ятому засіданні моніторингу Стамбульського плану дій, у рамках Мережі по боротьбі з корупцією для Східної Європи та Центральної Азії 8 грудня 2010 р. у Парижі. Зокрема, відповідно до п. 2.9 Моніторингу, який стосується питання спеціалізованих правоохоронних органів передбачено таке: забезпечити оперативне створення і справжню незалежність Національного антикорупційного бюро, зокрема, за рахунок виключення політичних органів від процесу відбору голови Бюро, забезпечуючи йому безпеку роботи, забезпечуючи його необхідними ресурсами, у тому числі заробітною платою для співробітників Бюро у порядку, встановленому законом. Розглянути питання про внесення змін до Конституції України, щоб забезпечити правову основу для функціонування незалежних антикорупційних органів (правоохоронних і превентивних). Забезпечити оперативну та інституційну автономію офісу спеціалізованої антикорупційної прокуратури при розгляді справ, що знаходяться у провадженні Національного антикорупційного бюро. Розглянути питання про запровадження спеціалізованих антикорупційних судів або суддів. З огляду на розроблені й прийняті антикорупційні плани та нормативи у відповідних правоохоронних та інших державних органах, прокуратура зможе

ефективніше координувати їх діяльність у сфері протидії злочинності та корупції під час виконання покладених на неї функцій.

Необхідно наголосити на тому, що на законодавчому рівні передбачено впровадження нових антикорупційних органів. Фактично законодавцем поступово було запропоновано нову архітектурну модель (йдеться про САП, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національну раду з питань запобігання корупції, Вищий антикорупційний суд).

Передумови створення САП слід шукати в Антикорупційній стратегії, якою охоплено всі ключові сегменти правовідносин, які виникають як під час професійної діяльності з протидії корупції уповноважених на це державних (зокрема правоохоронних) органів, так і під час заходів, спрямованих на реалізацію превенції (тобто запобігання злочинності та корупції) [157].

САП є самостійним структурним підрозділом Генеральної прокуратури України, якого утворено 22 вересня 2015 р. наказом Генерального прокурора України. До її функцій віднесено: здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України; виконання вимог закону під час приймання, реєстрації, розгляду та вирішення заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасне внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань; забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування Національним антикорупційним бюро України кримінальних правопорушень та оскарження незаконних судових рішень на стадії досудового розслідування і судового розгляду; підтримання державного обвинувачення в суді у кримінальних провадженнях, розслідуваних Національним антикорупційним бюро України; забезпечення у межах компетенції відшкодування збитків, завданих кримінальними правопорушеннями; забезпечення застосування належної правової процедури до кожного учасника кримінального провадження; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» і пов'язаних із

корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями; здійснення у межах реалізації функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури міжнародного співробітництва [158].

М.В. Руденко зазначає, що автономний характер діяльності САП виявляється у тому, що прокурори цієї спеціалізованої прокуратури функціонально незалежні від керівництва Генеральної прокуратури України, оскільки Генеральний прокурор, його перший заступник та заступники не мають права давати вказівки прокурорам САП та здійснювати інші дії, які прямо стосуються реалізації прокурорами САП їхніх повноважень. В організаційному відношенні прокурори САП є лише відносно самостійними, оскільки керівництво Генеральної прокуратури України може видавати письмові накази адміністративного характеру, які стосуються організації діяльності САП, але такі акти підлягають обов'язковому погодженню керівника САП. Погодження означає, що лише після надання згоди на застосування такого акта керівником САП він набуває обов'язкового характеру для її співробітників. При цьому сам керівник САП, згідно з ч. 5 ст. 8-1 Закону, підпорядковується безпосередньо Генеральному прокуророві. Таким чином, Генеральний прокурор не позбавляється повноважень прокурора вищого рівня стосовно керівника САП та інших її прокурорів, однак застосування повноважень Генеральним прокурором як прокурором вищого рівня щодо прокурорів САП є можливим лише опосередковано через керівника САП [182, с. 10]. В.В. Карпунцов характеризує САП як окрему підсистему в системі прокуратури та відокремлену гілку спеціалізованих прокуратур. Зазначена інституція є гарантом законності оперативно-розшукової діяльності й досудового слідства, що здійснюється детективами та слідчими працівниками Національного антикорупційного бюро України, а також виконує інші функції, характерні для інституту прокуратури: забезпечення державного (нині вже – публічного) обвинувачення, представництво інтересів держави в судах. Водночас специфіка правового статусу САП визначає межі застосування процесуальних повноважень щодо

здійснення судово-прокурорського представництва справами, що стосуються корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень [56, с. 77]. Є.В. Вандін зазначає, що діяльність антикорупційної прокуратури є особливим видом правоохоронної діяльності (антикорупційний нагляд), завданнями якого є забезпечення належної, ефективної організації нагляду за додержанням режиму законності під час здійснення оперативно-розшукової та кримінальної процесуальної діяльності підрозділами Національного антикорупційного бюро [16, с. 125].

З наведених позицій дослідників можна виокремити основні характерні ознаки САП, зокрема: автономна підсистема в системі прокуратури; процесуальна діяльність повністю пов'язана з підслідністю Національного антикорупційного бюро України.

Особливий статус САП визначений Законом України «Про прокуратуру», до її основних характеризуючих ознак слід віднести: особливий порядок визначення структури і штату; особливу процедуру призначення керівника та прокурорів САП; окреме службове приміщення; можливість створення територіальних філій тощо.

При цьому, А.В. Лапкін підкреслює, що порядок проведення конкурсу визначається керівником САП, а не КДКП, як для інших прокурорів, що надає цій прокуратурі більшої автономності та відрізняє порядок формування її кадрового складу від інших органів прокуратури. Відрізняє порядок призначення прокурорів до САП від загального порядку зайняття посади прокурора й те, що прокурори САП призначаються до її складу наказом керівника САП, а не ГПУ на підставі подання КДКП. При цьому автор робить висновок: вся повнота повноважень стосовно кадрового забезпечення САП надається її керівникові, що створює загрозу порушення засад єдності системи прокуратури [101, с. 148]. Зазначена позиція є досить дискусійною, адже САП не може існувати автономно, якщо кадровий склад прокурорів буде призначатися Генеральним прокурором або будь-ким іншим, окрім керівника САП.



Варто додати, що А.Б. Кручок вбачає певну проблематику у порядку призначення керівника та прокурорів САП. На думку автора, відповідно до ч. 2 ст. 39 Закону керівник САП призначається Генеральним прокурором строком на 5 років. У разі закінчення строку перебування на адміністративній посаді, керівник САП у загальному порядку може бути повторно рекомендований Радою прокурорів України для призначення на цю посаду, якщо є відсутніми обставини, які свідчать про невідповідність прокурора вимогам частини 3 статті 39 Закону. Таке формулювання викликає багато запитань та заперечень. По-перше, керівник САП повинен призначатися не більше одного разу на вказаний Законом строк. Це унеможливить побудову корупційної системи всередині САП, яка матиме стійкий характер при постійному керівникові. По-друге, проблемою Закону також є те, що не вказано строк, на який призначаються прокурори Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та їх подальше працевлаштування в органах прокуратури по завершенні такого строку. Очевидно, якщо прокурори САП будуть призначатися по загальному правилу, передбаченому ч. 3 ст. 16 Закону безстроково, то це може спричинити їх подальшу корумпованість. Наприклад, в Італії, Естонії, Румунії існує практика, коли державні обвинувачі в корупційних злочинах призначаються на посаду протягом певного строку, після закінчення якого, у разі відсутності службових порушень та зловживань, переводяться на роботу в суди чи органи юстиції [98, с. 143–144]. Дійсно, наведена позиція базується на досить слушних зауваженнях щодо кадрового наповнення САП.

Як відомо, у спеціальній літературі, а також публічних виступах українських політиків спеціалізованої прокуратури часто представляються як аномальні явища і на цій основі висувуються пропозиції щодо їхньої ліквідації, тоді як особлива специфіка правової сфери або об'єктів нагляду вимагає зворотного, а саме створення прокуратур не тільки за територіальним принципом, але й за спеціалізацією, що у перехідний час державно-правового розвитку дозволить сконцентрувати зусилля у конкретній, особливо

нестабільній сфері, забезпечити спеціалізацію працівників на особливо складних справах, що сприятиме уникненню процесуальних помилок при здійсненні кримінального переслідування, які дозволили б у подальшому уникнути вінуватій особі притягнення до кримінальної відповідальності.

Щодо цього, досвід країн-членів Європейського Союзу є дуже цікавим. По-перше, щодо спростування негативних думок стосовно існування спеціалізованих прокуратур, то, як свідчить аналіз, ці прокуратури у більшості європейських держав не просто функціонують, а функціонують успішно (у Данії – спеціальна прокуратура по переслідуванню міжнародних злочинів, бюро по серйозних шахрайствах, очолюване спеціальним прокурором; у Словенії – у структурі Генеральної прокуратури створено особливу групу державних прокурорів, які спеціалізуються на боротьбі з окремими видами злочинності (організована злочинність, відмивання грошей тощо); в Італії – у Верховному Касаційному суді при Генеральному прокуророві і при всіх прокуратурах трибуналів, місцем перебування яких є головні міста округів, створене Національне управління по боротьбі з мафією (Direzione Nazionale Antimafia) і відповідні його управління, на яких покладено координацію слідством у сфері організованої злочинності; у Румунії – Національна антикорупційна прокуратура, що діє під наглядом Генерального прокурора; в Іспанії – спеціальна прокуратура з попередження і припинення незаконної торгівлі наркотиками, спеціальна окружна прокуратура з припинення економічних злочинів, пов'язаних з корупцією; у Швеції – Шведське Національне Бюро по економічних злочинах, до якого крім прокурорів входять слідчі по економічних справах і співробітники поліції). Створення таких спеціалізованих прокуратур зумовлено об'єктивною необхідністю здійснення наглядової діяльності у певних сферах, що мають особливу важливість для суспільства і держави і що характеризуються такою специфікою, яка не може бути повною мірою освоєна територіальними органами прокуратури [178, с. 52]. Найбільш показовим є іспанський досвід інституціонування спеціалізованої антикорупційної прокурорської

служби. Відповідно до ст.12 органічного Закону Іспанії «Про Службу державного обвинувачення» від 1981 р. закріплено вичерпний перелік органів Служби державного обвинувачення, що включає спеціалізовані служби прокурорів, Службу державного обвинувачення з протидії незаконному обігу наркотиків та Службу державного обвинувачення з протидії корупції та організованій злочинності. Законом передбачено значну автономію антикорупційної прокурорської служби у межах прокурорського відомства. Керівником Служби державного обвинувачення з протидії корупції та організованій злочинності є головний прокурор, який призначається урядом за поданням Генерального прокурора після узгодження з Радою Генерального прокурора. Спеціальні прокурори призначаються за аналогічною процедурою [167, с. 263].

По-друге, цей досвід є цікавим у плані удосконалення системи спеціалізованих прокуратур в Україні. Зокрема, на теперішній час боротьба з корупцією на рівні глави Української держави заявлена як один із важливих пріоритетів.

Про доцільність створення спеціалізованого органу по боротьбі з корупцією при прокуратурі свідчить позитивний досвід європейських країн. Як уже зазначалося, в Румунії функціонує Антикорупційна прокуратура, а якщо точніше, то Національне Антикорупційне Управління (DNA). Ця структура, яка володіє правосуб'єктністю, функціонує в рамках прокуратури, яка перебуває при Верховному касаційному і кримінальному Суді, уповноважена вести судові переслідування і розслідування серйозних корупційних злочинів. Її було сформовано у 2005 р. на базі колишньої Національної Антикорупційної Прокуратури, створеної у 2002 р. [233]. До складу цього управління входять прокурори, поліцейські та експерти.

Про конструктивність підходу до створення цього спеціалізованого управління в рамках прокуратури свідчить розроблена Антикорупційна Стратегія, прийнята у квітні 2005 р., якої спрямовано на попередження і боротьбу з корупцією шляхом удосконалення правових механізмів за рахунок

послідовного і стабільного законодавства, а також за рахунок посилення інституціональних можливостей установ, що виконують важливу роботу у цій сфері. Відповідно до цієї стратегії пріоритетними напрямками роботи обрані: попередження, боротьба з корупцією, внутрішнє співробітництво і внутрішня координація, а завданням – посилення прозорості, чесності і непідкупності в державному управлінні; попередження корупції у діловій сфері; інформаційні кампанії і заходи інформаційного характеру; посилення чесності, непідкупності і протидії корупції у судовій системі; скорочення кількості структур, що виконують певні завдання по боротьбі з корупцією; прискорення судового переслідування і кримінального судочинства; боротьба з корупцією адміністративними засобами; широке використання усіх антикорупційних інструментів Євросоюзу (EU), ООН (UN), Європейської Ради (CoE) та Організації Європейського Співробітництва і Розвитку (OECD) [125].

Хотілося б також звернути увагу на те, що Національне Антикорупційне Управління (DNA), що функціонує в рамках прокуратури, знаходиться при Верховному касаційному і кримінальному Суді. При цьому також слід зазначити наявність єдиної структури у складі поліції Румунії, уповноваженої проводити розслідування корупційних справ, Генерального Антикорупційного Управління (DGA), що займається попередженням і виявленням правопорушень, пов'язаних з корупцією, здійснюваних співробітниками Міністерства внутрішніх справ.

Про обґрунтованість і необхідність функціонування цього спеціалізованого відділення прокуратури свідчить також розгалужена антикорупційна правова основа, представлена сильним законодавством проти корупції. Так, Закон № 244/2005 скасовує практику перерозподілу або запобігання сплати податків до державного бюджету; Закон № 241/2005 запроваджує кримінальне покарання за несплату податків; Закон № 247/2005 посилює незалежність прокурорів за рахунок зниження впливу керівництва судів, прокуратур тощо; Закон № 90/2005 анулює імунітет і збільшує ступінь відповідальності колишніх міністрів за дії під час перебування при владі;

Закон № 383/2005 організовує Генеральне антикорупційне управління, створює функціональні інструменти для виявлення корупції всередині органів поліції та інших установ, що знаходяться у віданні Міністерства юстиції, тощо. Відповідно до рекомендацій GRECO, до законодавства було внесено виправлення, що скасовують імунітет колишніх вищих державних чиновників (ЕО 2005). Закон про прозорість прийняття рішень органами влади (лютий 2003 р.) встановлює мінімальні правила для державних установ, які забезпечують прозорість при прийнятті рішень, спрямованих на посилення відповідальності органів влади перед громадянами, які стимулюють активну участь громадян у процесі прийняття державних рішень. Національне антикорупційне законодавство підкріплюється міжнародним, а саме Конвенцією ООН проти корупції, що була ратифікована у грудні 2003 р. і набула чинності в листопаді 2004 р. Така ситуація є показовою для України, оскільки ті спеціалізовані прокуратури, які функціонують на її території, не одержали в законодавчому порядку належного правового регулювання.

Таким чином, варто звернути увагу на те, що створена в Україні модель, яка складається із Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Національного антикорупційного бюро України, Національної агенції з питань запобігання корупції, Вищого антикорупційного суду, увібрала в себе переважну більшість функцій, якими наділено відповідні органи у країнах-членах Європейського Союзу, що має позитивно вплинути на ефективність здійснення їх діяльності [216].

Проте, створена модель видається поки неповною. Так, у рамках судової реформи спеціалізація судів визначається як пріоритетний напрям. Відповідно до статті 31 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» передбачається, що в системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди як суди першої та апеляційної інстанції з розгляду окремих категорій справ. Так, Вищими спеціалізованими судами є: 1) Вищий суд з питань інтелектуальної власності; 2) Вищий антикорупційний суд [164].

Таким чином, створення Вищого антикорупційного суду має стати завершальним етапом формування єдиного, комплексного державного механізму, діяльність якого спрямовано виключно на протидію корупції в Україні, до чого закликає і Європейський Союз.

Крім того, слід звернути увагу на те, що національне антикорупційне законодавство має базуватися на міжнародному законодавстві, зокрема Конвенції ООН проти корупції, якої було ратифіковано Україною 18 жовтня 2006 р., і яка набрала чинності для України 1 січня 2010 р.

Серед основних положень Конвенції слід виокремити такі. Відповідно до статті 5 кожна Держава-учасниця, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, розробляє й здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і яка відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами й державним майном, чесності й непідкупності, прозорості й відповідальності.

Відповідно до частини 2 статті 6 кожна держава-учасниця забезпечує органів або органам, зазначеним у пункті 1 цієї статті, необхідну незалежність, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, з метою надання такому органу або органам можливості виконувати свої функції ефективно й в умовах свободи від будь-якого неналежного впливу. Слід забезпечити необхідні матеріальні ресурси та спеціалізований персонал, а також таку підготовку персоналу, яка може бути потрібною для виконання покладених на нього функцій.

Відповідно до статті 11 кожна держава-учасниця, відповідно до основоположних принципів своєї правової системи і без шкоди для незалежності судових органів, вживає заходів стосовно зміцнення чесності й непідкупності представників судової влади та запобігання будь-якій можливості для корупції серед них. Такі заходи можуть містити правила, що стосуються поведінки представників судової влади. Крім того зазначені заходи можуть запроваджуватись і застосовуватись в органах прокуратури в

тих державах-учасниках, в яких вони не належать до складу системи органів судової влади, але користуються такою самою незалежністю, як і судові органи [65].

У контексті функціонального реформування української прокуратури з урахуванням досвіду європейських прокуратур спеціалізація прокуратури в Україні є значним кроком у процесі наближення вітчизняного законодавства до європейських стандартів, а проаналізований досвід таких країн – членів Європейського Союзу, як Данія, Словенія, Італія, Іспанія, Румунія та Швеція свідчить про необхідність його врахування при удосконаленні системи спеціалізованих прокуратур в Україні.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що основні напрями антикорупційної діяльності в державі, визначені в Антикорупційній стратегії, надають змогу конкретизувати всіх її суб'єктів та ефективно впроваджувати заплановані дії, які мають бути скоординованими відповідно до їхньої належності до правоохоронних та інших державних органів. Стратегією передбачено індикатори прогресу реалізації державної програми, що надає можливість відстежити ефективність дій кожного з учасників. Діяльність цих органів може бути перевіреною уповноваженими на це суб'єктами та через створений моніторинговий координаційний механізм – Національну раду з питань антикорупційної політики.

Отже, на теперішній час в Україні слід констатувати очевидний прогрес у створенні ефективної моделі антикорупційних органів, яка складається із таких суб'єктів протидії корупції:

у напрямі антикорупційної політики – Верховна Рада України (як законодавчий та контролюючий через відповідний профільний комітет орган), Уряд, Національна рада з питань антикорупційної політики, Національне агентство з питань запобігання корупції;

у напрямі запобігання корупції – Національне агентство з питань запобігання корупції, органи прокуратури, відповідні органи державної влади, громадські організації, інші об'єднання;

у напрямі притягнення до відповідальності, подальшому судовому розглядові та покаранні за корупцію – Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Вищий антикорупційний суд.

Таким чином, здійснений аналіз чинного законодавства, що регулює питання спеціалізації прокуратури України, зокрема з антикорупційної політики в Україні та суміжних інститутів у порівнянні із законодавством країн-членів Європейського Союзу свідчить про наявність спільних підходів до протидії корупції. Водночас, ефективність створеної моделі потребує вжиття негайних заходів щодо початку функціонування Вищого антикорупційного суду.

Водночас, вважаємо, що Спеціалізована антикорупційна прокуратура потребує більшої незалежності у межах прокурорської системи. Насамперед, одним із важелів впливу поки залишається присвоєння класних чинів, що може здійснюватися або лише Генеральним прокурором або Президентом України за поданням Генерального прокурора (стосовно вищих класних чинів). У зв'язку із цим видається за доцільне надати Голові САП право присвоювати класні чини підпорядкованим прокурорам, а також надати право подавати відповідне подання про їх присвоєння Президентові України.

Наступним важливим аспектом небезпеки незалежності САП є надання фінансової автономії, особливо з огляду на те, що фінансування цієї прокуратури прописується в Законі про державний бюджет окремим рядком. Водночас відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності прокуратури здійснюються Генеральною прокуратурою України (ч. 2 ст. 89), фінансування прокуратури здійснюється згідно з кошторисами і щомісячними розписами видатків, затвердженими Генеральним прокурором, у межах річної суми видатків, передбачених Державним бюджетом України на поточний бюджетний період (ч. 1 ст. 90). З огляду на це, пропонуємо вивести Спеціалізовану



антикорупційну прокуратуру з підпорядкування Генеральній прокуратурі України, надавши керівнику САП функції головного фінансового розпорядника із внесення відповідних змін до Закону про прокуратуру.

Успішна реалізація державної антикорупційної політики вимагає створення злагодженого інституціонального механізму, що складається з органів, спеціально уповноважених на запобігання корупційним правопорушенням, їх встановлення та розслідування, викриття і притягнення до юридичної відповідальності винних у їх вчиненні осіб [102, с. 63].

Отже, запропоновані зміни дозволять створити автономну, незалежну систему антикорупційних органів: досудового антикорупційного розслідування, прокурорського процесуального керівництва розслідуванням та судового антикорупційного розгляду з обов'язковим підтриманням публічного обвинувачення.

Наступними спеціалізованими прокуратурами є військові прокуратури. До них належать: Головна військова прокуратура (на правах структурного підрозділу Генеральної прокуратури України), військові прокуратури регіонів (на правах регіональних), військові прокуратури гарнізонів та інші військові прокуратури (на правах місцевих).

Військові прокуратури в Україні не мають такої автономності як САП, однак їх підпорядкування йде по окремій вертикалі, аніж місцеві та регіональні прокуратури.

Відмінним є і кадрове забезпечення прокуратур. Закон України «Про прокуратуру» не містить жодних вимог щодо конкурсного добору на вакантні посади військових прокурорів, на відміну від інших посад прокурорів в системі прокуратури України. Так, військовими прокурорами призначаються громадяни з числа офіцерів, які проходять військову службу або перебувають у запасі і мають вищу юридичну освіту, за умови укладення ними контракту про проходження служби осіб офіцерського складу у військовій прокуратурі.

Відповідно до Положення про Головну військову прокуратуру Генеральної прокуратури України від 20 грудня 2017 р. [143] на військові

прокуратури покладається досить широке коло завдань, зокрема, забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування кримінальних правопорушень, вчинених у воєнній сфері, злочинів проти основ національної безпеки України, миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку та інших, з урахуванням вимог пункту І розділу ХІ «Перехідні положення» Кримінального процесуального кодексу України; захист інтересів держави у воєнній сфері за наявності їх порушень або загрози порушень. Організація та реалізація заходів щодо поновлення порушених законних інтересів держави; організація діяльності військових прокуратур з метою забезпечення ефективного представництва інтересів держави у воєнній сфері в суді; реалізація повноважень щодо участі у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справах, в яких військовим прокурором здійснювалося представництво інтересів держави в суді; організація та здійснення нагляду за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування кримінальних правопорушень, у тому числі у формі процесуального керівництва, підтримання публічного обвинувачення в суді, забезпечення якісного, ефективного та своєчасного реагування прокурорів на незаконні судові рішення у кримінальному провадженні; забезпечення виконання Постанови Верховної Ради України від 04.02.2015 р. № 145-VIII «Про Заяву Верховної Ради України «Про визнання Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності та воєнних злочинів вищими посадовими особами Російської Федерації та керівниками терористичних організацій «ДНР» та «ЛНР», які призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян» щодо збору доказів скоєння таких злочинів; забезпечення участі у перегляді судових рішень Верховним Судом, розглянутих за участю військових прокурорів у місцевих та апеляційних судах; організація та здійснення нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальному провадженні, а також застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням

особистої свободи громадян; організація діяльності військових прокуратур щодо запобігання та протидії корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням; координація діяльності правоохоронних органів щодо протидії злочинності у воєнній сфері тощо.

Розглядаючи досвід Європейських країн, слід визначити, що військові прокуратури не є рідкістю. Так, у Данії кримінальне провадження стосовно військовослужбовців, якими порушено Військовий кримінальний кодекс, займається військова прокуратура, що підпорядкована Міністерству оборони. У Польщі функціонують Головна Військова Прокуратура, окружні військові прокуратури, військові гарнізонні прокуратури. Органи військової прокуратури очолюються Головним військовим прокурором, що діє від імені Генерального прокурора (ч. 2 ст. 3 Закону Польщі про прокуратуру 2016 р.). У Чехії за надзвичайної ситуації, передбачено створення «військових» прокуратур вищого і нижчого рівнів (*higher and lower martial public prosecutor's offices*). У Румунії також функціонує військова прокуратура. У Болгарії військова прокуратура є військовою установою відповідно до Закону про загальну військову службу в Республіці Болгарія. При здійсненні своїх обов'язків військові прокурори є незалежними від військових начальників. Глава Військової прокуратури є Прокурором Збройних сил і водночас заступником Головного прокурора. У Греції при військових судах діють військові прокурори. Прокуратура Угорщини включає Головну військову прокуратуру, територіальні військові прокуратури і прокуратури окремих військових об'єднань. Словацька Республіка має вищу військову прокуратуру, що є частиною Генеральної прокуратури, та три окружні військові прокуратури є частиною прокуратури Словацької Республіки.

Як видно з досвіду Європейських країн, функціонування військових прокуратур є досить звичним явищем, обумовленим умовами функціонування тих чи інших держав, насамперед чисельністю збройних сил в державах.

Цілком погодимось із думкою тодішнього військового прокурора Центрального регіону України Г. Рябенка щодо того, що протидія злочинам у

військовій сфері на теперішній час має ознаки певного колапсу, скорочуються представницькі функції військової прокуратури та значно обмежуються її повноваження щодо нагляду за додержанням законів у ЗСУ. У зв'язку із змінами до Закону «Про прокуратуру», органи військової прокуратури на теперішній час позбавлені повноважень щодо позакримінального виявлення та реагування на порушення законів у військах і на підприємствах оборонного спрямування. Професійні військові юристи нині можуть представляти інтереси держави у судах лише в дуже обмежених випадках, при цьому фактична реалізація навіть такого обмеженого права є суттєво ускладненою законодавчим скасуванням пільг зі сплати судового збору. Права ж представляти інтереси військовослужбовців, навіть інвалідів та учасників бойових дій, військових прокурорів позбавили взагалі. Специфіка військової служби безумовно потребує спеціалізованих військових правоохоронних органів, що має підвищити рівень дотримання військової дисципліни, законності і правопорядку, протидії корупції у Збройних Силах України та інших військових формуваннях [184, с. 56].

Іншим важливим напрямом спеціалізації прокуратури має бути підвищена увага до захисту прав неповнолітніх. У Висновку Консультативної ради прокурорів Європи «Прокуратура та ювенальна юстиція» № 5 від 20 жовтня 2010 р. (Єрванська декларація) зазначено, що прокурори є представниками державних органів, які від імені суспільства та заради інтересів держави забезпечують застосування закону, коли його порушення передбачає кримінальні санкції. Виконуючи це, прокурори беруть до уваги права людей та необхідність в ефективній системі кримінального судочинства, у відповідності до Рекомендацій Rec(2000)19 Комітету міністрів для держав-членів стосовно ролі прокуратури в системі кримінального судочинства. Роль прокурорів значно варіюється від однієї держави до іншої, і метою цього Висновку є створення керівних вказівок для спрямування дій прокурорів, залучених до сфери ювенальної юстиції. Цей Висновок має забезпечити під час усіх проваджень у справах неповнолітніх, до яких

залучено прокурорів, застосування певних фундаментальних принципів з відповідним урахуванням рівню зрілості, вразливості та психічних особливостей неповнолітнього, будь то особа, що порушила закон, потерпілий, або свідок. Відповідність цим принципам застосовується на всіх етапах процесу, тобто перед слуханням, під час та після нього, а також під час виконання рішення та під час виконання рішень стосовно неповнолітніх. У справах неповнолітніх прокурори мають звертати особливу увагу на дотримання відповідного балансу між інтересами суспільства та цілями судочинства, з одного боку, та інтересами, особливими потребами і вразливістю неповнолітніх – з іншого (пп. 3–5). Прокурори повинні мати необхідні та відповідні засоби виконання своїх повноважень стосовно неповнолітніх, або ж ці засоби мають бути надані іншим компетентним службам, що займаються питаннями неповнолітніх. Зокрема, система прийняття на посаду, належне навчання, необхідний персонал, засоби та спеціалізовані служби, доступ до яких має бути їм наданий. Крім того, країни-члени ЄС мають розглянути питання заснування спеціальних підрозділів, або виділення окремих співробітників, які займалися би питаннями злочинності неповнолітніх (п. 19).

Законодавство країн-членів ЄС також передбачає запровадження ювенальних прокурорів. Зокрема, у Франції про факт затримання неповнолітнього поліція зобов'язана невідкладно повідомити ювенального прокурора (діє при ювенальних судах) [207, с. 340–342]. У Німеччині поліція зобов'язана повідомляти ювенального прокурора про всі порушені кримінальні справи щодо неповнолітніх, який може наказати провести досудове розслідування або закрити справу (у разі проведення медіації та примирення сторін, відшкодування завданих збитків тощо) [228, с. 49]. В Іспанії існують не лише ювенальні прокурори, але й ювенальні судді, головним же завданням цих прокурорів є питання захисту дітей від неналежного поведіння, забезпечення ефективних умов їх виховання, дотримання права неповнолітніх на свободу від втручання у їхнє життя

представників преси [106, с. 133]. Існують ювенальні прокурори і в Швеції, які здійснюють державне обвинувачення у кримінальному процесові у справах неповнолітніх [44].

Отже, досвід країн-членів ЄС яскраво свідчить про широке запровадження ювенальних прокурорів, водночас в Україні спеціалізація у цьому питанні існує лише на рівні Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур. Водночас суттєві складнощі у питаннях запровадження ювенальних прокурорів виникають у місцевих прокуратурах, хоча саме на ці прокуратури припадає основне навантаження, вони є найчисленнішими та найтісніше взаємодіють із місцевими органами поліції. З огляду на це, вважаємо, що доцільним є запровадження ювенальних прокурорів саме у місцевих прокуратурах, що сприятиме запровадженню гуманістичної спрямованості політики Української держави щодо неповнолітніх, які порушили закон.

## ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено порівняльно-правовий аналіз статусу, місця, системи, функцій і завдань прокуратури держав-членів Європейського Союзу і України та обґрунтовано наукові пропозиції щодо удосконалення організації і діяльності прокуратури України, зокрема:

1. Встановлено, що законодавство про прокуратуру держав-членів ЄС має багато загальних рис, що обумовлено спільністю історичного коріння і шляхів еволюції, та водночас з'ясовано, що в цих державах виявляються й значні відмінності в організації і діяльності прокуратури, що простежується в моделях прокуратури.

2. На підставі комплексного аналізу законодавства про прокуратуру держав-членів ЄС виокремлено моделі прокуратури, виходячи з інституціонального і функціонального підходів.

3. Виходячи з місця прокуратури в системі органів державної влади (інституціональний підхід), держав-членів ЄС згруповано у чотири групи. До першої групи належать тринадцять держави-членів ЄС: Австрія, Бельгія, Данія, Естонія, Італія, Люксембург, Німеччина, Нідерланди, Польща, Румунія, Фінляндія, Франція, Чехія. Для цих держав спільним є те, що в них прокуратура належить до складу міністерства юстиції, що не виключає можливості віднесення її до органів правосуддя і діяльності при судах. Ці держави, у свою чергу, поділяються на три підгрупи: держави, в яких прокуратура підпорядкована Міністерству юстиції і належить до його системи, інакше кажучи, є урядовим органом (Данія, Естонія, Польща, Словенія, Фінляндія, Чехія); держави, в яких прокуратура, підпорядкована Міністерству юстиції, водночас є частиною судової системи, отже, прокуратура представляє і виконавчу, і судову владу (Бельгія, Італія, Люксембург); держави, в яких прокуратура, підпорядковуючись Міністерству юстиції, функціонує у рамках судової системи, але не є її частиною, а тільки значиться при судах (Австрія, Німеччина, Нідерланди, Румунія, Франція).

До другої групи належать такі країни – учасниці ЄС, як Болгарія, Греція, Іспанія і Латвія, оскільки прокуратуру цих держав цілковито зараховано до складу судової системи, тобто вона є частиною судової влади і перебуває при судах.

До третьої групи належать країни, в яких прокуратуру виокремлено у самостійну систему і вона є підзвітною парламенту або голові держави (Литва, Португалія, Словаччина, Угорщина, Швеція). У цих державах прокуратура є незалежним конституційним органом, що підкоряється тільки закону; вона являє собою ієрархічну централізовану систему, очолювану Генеральним прокурором.

До четвертої групи належать країни, де прокуратура або її прямий аналог взагалі є відсутніми (Велика Британія, Ірландія, Кіпр, Мальта). На відміну від прокуратури країн, що належать до континентальної системи права, установи і посадові особи цих країн, які виконують подібні до органів прокуратури функції, становлять особливу систему органів: Відомство Генерального аторнея, Королівська служба обвинувачення, Департамент (Офіс, Дирекція, Управління) публічних переслідувань, Державна соліситорська служба, в якій вагому роль відіграють посадові особи (генеральний аторней, генеральний соліситор або лорд-адвокат) у сфері здійснення кримінального провадження. Статус органів обвинувачення в розглянутих державах є неоднозначним. При виконанні своїх функцій вони є незалежними. Відсутньою є єдина централізована система органів, що виконують схожі функції з прокуратурами, які належать до континентальної системи права, що не виключає системності як у їх структурній організації, так і в їхній функціональній діяльності.

4. Виходячи з аналізу покладених у державах-членах ЄС на прокуратуру функцій (функціональний підхід), їх згруповано у такі п'ять груп:

1) прокуратури, домінуючою функцією яких є кримінальне переслідування (Данія, Естонія, Польща, Словенія, Фінляндія, Чехія), в рамках якого приймається рішення про початок або відмову від здійснення



кримінального провадження; про подання обвинувачення; про оскарження рішень суду. Характерними рисами цієї функціональної моделі є також наділення прокуратури певними наглядовими функціями, безпосередньо пов'язаними з функцією кримінального переслідування, зокрема, нагляд за законністю порушення кримінальної справи, за досудовим слідством, за законністю виконання судових рішень, за законністю позбавлення і обмеження волі. У цих державах прокуратура позбавлена функції загального нагляду, проте має повноваження брати участь у некримінальних видах судочинства;

2) прокуратури, домінуючою функцією яких є захист інтересів держави, прав і свобод громадян, юридичних осіб, шляхом здійснення контролю за дотриманням законів, швидким та ефективним відправленням правосуддя, а також кримінальне переслідування (Австрія, Бельгія, Італія, Люксембург, Німеччина, Нідерланди, Румунія, Франція). Іншими характерними рисами цієї функціональної моделі є: спільна для всіх прокуратур зазначених держав функція – кримінальне переслідування; але прокуратура обмежена щодо здійснення наглядових функцій, пов'язаних із функцією кримінального переслідування; прокуратура бере участь у некримінальних видах судочинства; а також наділена повноваженнями адміністративного характеру, зокрема, контролем за актами громадянського стану тощо;

3) прокуратури, домінуючою функцією яких є захист прав і свобод громадян, представництво їхніх інтересів та інтересів держави (Литва, Португалія, Словаччина, Угорщина, Швеція). Характерними рисами тут є те, що прокуратура в рамках функції кримінального провадження здійснює: з певною специфікою функцію безпосереднього проведення досудового слідства; спеціальні наглядові функції, пов'язаних з функцією кримінального провадження: нагляд за законністю досудового слідства; нагляд за дотриманням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; функція

загального нагляду частково зберігається за прокуратурою, але спостерігається тенденція відібрання її у прокуратури і передачі до спеціально створених органів; для всіх прокуратур зазначених держав характерною є участь у некримінальних видах судочинства; участь прокурора у здійсненні превентивних заходів, спрямованих на попередження порушень закону та інших, обов'язкових до виконання, правил; усунення причин і умов скоєння кримінальних злочинів;

4) прокуратури, домінуючою функцією яких є сприяння відправленню правосуддя з метою захисту законності, прав громадян і охоронюваних законом публічних інтересів (Болгарія, Греція, Іспанія, Латвія). Іншими характерними рисами у цій групі є: прокуратура здійснює функцію кримінального переслідування; в наявності широке коло наглядових функцій: нагляд за законністю проведення досудового слідства, нагляд за виконанням кримінально-правових та інших примусових заходів, судових рішень, які порушують державні або суспільні інтереси, нагляд за місцями ув'язнення, нагляд за законністю актів; специфічне виконання прокуратурою функції безпосереднього здійснення досудового слідства; участь у некримінальних видах судочинства тощо;

5) прокуратури, домінуючою функцією яких є підтримання обвинувачення в суді (Велика Британія, Ірландія, Кіпр, Мальта). Іншими характерними рисами цієї функціональної моделі є: наявність права, а у певній категорії справ – й обов'язку щодо порушення кримінальних проваджень, причому це право не є монополією органів обвинувачення (існує приватне переслідування); здійснення процесуального керівництва кримінальних переслідувань; неучасть у виконанні вироків у кримінальних справах; неучасть у визначенні політики щодо кримінальних злочинів і попередженні цих злочинів.

5. З'ясовано, що правовий статус прокурорів держав-членів ЄС значною мірою залежить від місця, яке посідає прокуратура в системі органів державної влади, що впливає на порядок, строк та визначення суб'єкта

призначення прокурорів різних рівнів, та водночас зроблено висновок, що кожній державі-члену ЄС встановлюється та гарантується незалежність прокурорів при здійсненні повноважень.

6. Встановлено, що на теперішній час співробітництво між країнами-членами ЄС у сфері правоохоронної діяльності здійснюється через Європол та Євроюст, як спеціальні установи, уповноважені займатися питаннями координації і сприяння діяльності правоохоронних служб держав-членів. З'ясовано, що Конституцією Європейського Союзу та Лісабонським договором передбачено можливість утворення наднаціонального правоохоронного органу – Європейської прокуратури, метою діяльності якої могли би стати протидія серйозним злочинам, що мають трансграничний вимір, а також злочинів, що торкаються фінансових інтересів двох і більше держав-учасниць ЄС. Зазначено, що створення Європейської прокуратури тривалий час відкладалося через низку правових та організаційних проблем, вирішення яких потребувало одностайності з боку всіх держав-членів ЄС, втім нині її створення знаходиться на завершальній стадії. Висловлюється позиція щодо того, що Європейська прокуратура не має підміняти національні органи прокуратури держав-членів ЄС, а повинна з ними тісно взаємодіяти, враховуючи специфіку організації та діяльності прокуратури відповідної країни. Обґрунтовано необхідність дотримання Європейською прокуратурою у своїй діяльності міжнародних стандартів, зокрема, розроблених у межах Ради Європи, Міжнародної асоціації прокурорів тощо.

7. Встановлено, що прокуратуру України правомірно віднести до моделі прокуратури, де вона посідає самостійне місце в системі правосуддя, яка є характерною для Австрії, Нідерландів, Німеччини, Румунії, Франції. Підкреслено, що прокуратура є організаційно відособленою від органів правосуддя та незалежною при здійсненні повноважень. Водночас аналіз чинного законодавства України про прокуратуру надає підстави стверджувати про наближення статусу прокурора до статусу судді.

8. Порівняльно-правовий аналіз основ організації і діяльності

прокуратури України у контексті обраної моделі прокуратур держав-членів ЄС дозволяє сформулювати певні положення щодо її удосконалення у напрямках щодо:

1) визначення місця і ролі прокуратури в системі органів державної влади. Прокуратури у деяких європейських державах, які мають схоже з прокуратурою України коло повноважень, характеризуються самостійним статусом. Не існує загально визнаної єдиної моделі місця і ролі прокуратури в системі державної влади, яка вважалася б ідеальною і пропагувалася б міжнародними організаціями. Виходячи із цих положень, можна дійти висновку, що визначення прокуратури в системі правосуддя Конституцією і спеціальним національним законодавством як незалежної інституції не має викликати заперечень;

2) функції загального нагляду. Встановлено, що цілком закономірним є позбавлення органів прокуратури України цієї функції. У тих державах-членах ЄС (Словаччина, Угорщина), де ця функція зберігається за прокуратурою, вона виключає контроль за дотриманням закону та інших загальнообов'язкових юридичних приписів у діяльності і при прийнятті рішень органами судової системи. У цьому разі європейський досвід надає чітку вказівку на непоширення загального нагляду на судову систему. В Україні при прийнятті Закону про прокуратуру від 14 жовтня 2014 р. було також враховано рекомендації, надані у межах співробітництва з Радою Європи;

3) функції досудового слідства. На підставі аналізу законодавства країн-членів ЄС зроблено висновок, що цю функцію покладено на спеціально створені органи, а за прокуратурою вона зберігається за умови її здійснення, по-перше, стосовно певної категорії злочинів (як правило, найбільш тяжких), а по-друге, спеціально створеними структурними підрозділами прокуратури. Акцентовано увагу на тому, що Перехідними положеннями Конституції України (п. 9) передбачено тимчасовий характер здійснення прокуратурою досудового слідства, з обмеженням цієї функції початком функціонування

органів, яким законом буде передано відповідні функції. Законодавством таким органом визначено Державне бюро розслідувань, яке розпочало діяльність наприкінці 2017 р., у зв'язку з чим органи прокуратури втратили право здійснювати досудове розслідування (окрім раніше порушених, за якими вони мають право завершити кримінальне провадження);

4) здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Встановлено, що ст. 121 Конституції України на прокуратуру було покладено здійснення нагляду за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове розслідування, проте КПК України 2014 р. на прокуратуру було покладено здійснення нагляду у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. З урахуванням досвіду держав-членів ЄС (наприклад, Литви, Португалії, Словаччини, Угорщини, Швеції) після внесення змін до Конституції України від 2 червня 2016 р. у статті 131-1 на прокуратуру було покладено «організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку». У той же час підкреслено, що чинний Закон про прокуратуру 2014 р. поки що не приведено у відповідність до норм Основного Закону;

5) спеціалізованих прокуратур. Аргументовано, що досвід країн-членів ЄС має значення, по-перше, у плані спростування різних негативних думок щодо спеціалізованих прокуратур, оскільки, як свідчить аналіз, ці прокуратури є у більшості європейських держав (наприклад, у Данії, Італії, Іспанії, Румунії, Словенії, Швеції); по-друге, дає підстави для подальшого поглиблення засади спеціалізації у прокуратурі, зокрема, у сфері ювенальної юстиції.

9. Доведено, що здійснений аналіз чинного законодавства, яке регулює питання спеціалізації прокуратури України, насамперед, щодо антикорупційної політики в Україні та суміжних інститутів, у порівнянні із законодавством країн-членів Європейського Союзу свідчить про наявність

спільних підходів до протидії корупції. Запропоновано вивести Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру із підпорядкування Генеральній прокуратурі України з метою створення автономної, незалежної системи антикорупційних органів та забезпечення досудового антикорупційного розслідування, прокурорського процесуального керівництва розслідуванням та судового антикорупційного розгляду з обов'язковим підтриманням публічного обвинувачення. Водночас підкреслено, що ефективність створеної моделі потребує вжиття негайних заходів щодо початку функціонування Вищого антикорупційного суду.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Апарова Т.В. Суды и судебный процесс Великобритании (Англия, Уэльс, Шотландия). Москва, 1996. 116 с.
2. Баганець О. Нова Конституція – нова безправна прокуратура (частина 2). *Юридичний вісник України*. 2017. № 14. Режим доступу: <https://yvu.com.ua/nova-konstytutsiya-nova-bezpravna-prokuratura-chastyna-2/>.
3. Бакаянова Н.М. Функціональні та організаційні основи адвокатури України : дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2017. 395 с.
4. Батанов О. В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2000. 257 с.
5. Безкровний Є.А. Правовий статус прокурора, який здійснює представництво інтересів держави в суді. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2018. № 3. С. 37–49.
6. Беляева Ю.Л. Проблемы учреждения Европейской прокуратуры и ее роль в сфере борьбы с коррупцией на территории Европейского Союза. *Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки*. 2017. № 3. С. 126–128. – Режим доступа: <https://rucont.ru/efd/595385>.
7. Бенч Н.В. Прокуратура в державному механізмі: порівняльний аналіз України та країн Європейського Союзу. *Судова апеляція*. 2015. № 1. С. 104–116. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Suap\\_2015\\_1\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Suap_2015_1_17).
8. Березовская С.Г. Прокурорский надзор в Европейских социалистических странах. Москва: Юрид. лит., 1981. 272 с.
9. Бессарабов В. Прокуратура в зарубежных странах. *Законность*. 2000. № 10. С. 36–40.
10. Бехруз Х. Порівняльне правознавство: підручник. Одеса. Фенікс, 2009. 461 с.
11. Боботов С.В. Буржуазная юстиция. Состояние и перспективы развития. Отв. ред. А.М. Яковлев. Москва: Наука, 1989. 256 с.
12. Боботов С.В. Правосудие во Франции. Москва: Изд-во «ЕАВ», 1994. 199 с.

13.Божко І. Грантовий ревізор: що дасть Україні створення Європейської прокуратури. *Європейська правда*. 2017. 19 жовтня. Режим доступу: <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2017/10/19/7072469/>.

14.Бойко І.С. Порівняльне правознавство: навч. посіб. 2-ге вид., виправл. та допов. Одеса: Фенікс, 2011. 152 с.

15.Бортун М.І. Особливості реалізації прокурором своїх функцій в кримінальному провадженні на досудовому розслідуванні. *Юридична Україна*: 2018. № 3/4. С. 57–63.

16.Вандін Є.В. Діяльність антикорупційної прокуратури: теоретико-правовий аспект. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. Вип. 1. Т. 4. С. 122–125.

17.Веклич В. Методи дослідження прав і свобод людини та громадянина. Віче. Київ: Верховна Рада України, 2009. № 22. С. 4–6.

18.Висновок № 190 (1995) Парламентської Асамблеї РЄ щодо заявки України на вступ до Ради Європи від 26 вересня 1995 р. Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_590&p=1243671313371654](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_590&p=1243671313371654).

19.Висновок Комітету. Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60096](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60096).

20.Вишковська В.І. Інститут омбудсмана у механізмі захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Науковий часопис НПУ ім. М.П. Драгоманова*. Серія 18 : Економіка і право. 2012. Вип. 18. С. 91–97. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nchnpu\\_018\\_2012\\_18\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nchnpu_018_2012_18_16).

21.Вільгушинський М.Й. Суди загальної юрисдикції у системі взаємовідносин із суб'єктами владних повноважень та громадськістю: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2013. 32 с.

22.Вільчик Т.Б. Адвокатура як інститут реалізації права на правову допомогу: порівняльно-правовий аналіз законодавства країн Європейського Союзу та України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2016. 40 с.

23.Войников В.В. Европейская прокуратура – новый орган в институциональной системе пространства свободы, безопасности и правосудия



ЕС. *Труды Института государства и права РАН / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS*. 2018. Т. 13. № 5. С. 174–193.

24. Глобальна порівняльна таблиця CPI 2014. *Індекс корупції CPI – 2014 / Transparency International. Ukraine* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tiukraine.org/corruptionperceptionsindex2014/globaltable.html>.

25. Головки Л.В. Альтернативы уголовному преследованию в современном английском праве. *Правоведение*. 1998. № 3. С. 103–112.

26. Головки Л.В. Дознание и предварительное следствие в уголовном процессе Франции. Москва: Фирма «СПАРК», 1995. 130 с.

27. Городовенко В.В. Принципи судової влади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2012. 40 с.

28. Григоренко І. А. Правоохоронна діяльність в Україні та Німеччині (порівняльно-правове дослідження): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2014. 19 с.

29. Грицаєнко Л.Р. Конституційно-правові засади організації і діяльності органів прокуратури Словаччини. *Держава і право*. Серія «Юридичні і політичні науки». 2008. Вип. 42. С. 172–181.

30. Грицаєнко Л.Р. Конституційно-правовий статус інституту прокуратури в країнах пострадянського простору. *Вісник прокуратури*. 2006. № 3(57). С. 116–124.

31. Грицаєнко Л.Р. Конституційно-правовий статус прокуратури України в контексті світового досвіду: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2013. 36 с.

32. Грицаєнко Л.Р. Прокуратура в країнах Європи: навч. посіб. Київ: БІНОВАТОР, 2006. 400 с.

33. Грицаєнко Л.Р. Прокурорська діяльність в Україні в світлі сучасного світового досвіду: монографія. Вінниця: ДП «ДКФ», 2009. 576 с.

34. Д'ячков Д.С. Принципи організації та діяльності прокуратури України в умовах її реформування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2018. 22 с.

35. Давид Р., Жоффре-Спинозі Київ. Основные правовые системы современности. Київ, Москва: Междунар. отнош. 1998. 400 с.

36. Дания. *Судебные системы европейских стран*: справочник. Москва: Междунар. отнош., 2002. С. 114–120.

37. Дашков Г. Кигас В. Прокуратура в ФРГ. *Законность*. 1995. № 11 (733). С. 50–53.

38. Джузеппе Ди Федерико. Независимость и подотчетность судей и прокуроров в Италии. Сравнительный итальянский опыт как страны, осуществившей переход к новой общественно-политической системе. Режим доступа: [http://www.unodc.org/pdf/russia/PDF%20for%20news/independ\\_accountab\\_italy\\_rus.pdf](http://www.unodc.org/pdf/russia/PDF%20for%20news/independ_accountab_italy_rus.pdf).

39. Добровольський Д.М. Незалежність як засада організації та діяльності органів прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 195 с.

40. Додонов В.Н. Крутских В.Е. Прокуратура в России и за рубежом. Сравнительное исследование / под ред. С.И. Герасимова. Москва: Изд-во НОРМА, 2001. 192 с.

41. Додонов В.Н. Прокуратуры стран мира: справочник под ред. С.П. Щербы. Москва: Изд-во «Юрлитинформ», 2006. 320 с.

42. Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры: дис. ... д-ра юрид. наук. Москва: Всесоюз. науч.-исслед. ин-т проблем укрепл. законности и правопорядка, 1991. 547 с.

43. Дудченко В.В. Традиція правового плюралізму: західна та східна інтерпретація: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2007. 35 с.

44. Дюдя О.Р. Актуальні аспекти функціонування ювенальної юстиції в Україні. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2014. № 1 (34). С. 126–131.

45. Єременко Ю.А. Теоретичні основи спеціалізації прокуратури (соціально-економічна природа, переваги та ризики). *Вісник кримінального судочинства*. 2017. № 4. С. 136–143.

46. Европейские руководящие принципы по этике и поведению для прокуроров «Будапештские руководящие принципы». Приняты на 6-й конференции Генеральных Прокуроров Европы в Будапеште 31 мая 2005 г. Додонов В.Н. Прокуратуры стран мира. Справочник / под общ. ред. С.П. Щербы. Москва: Изд-во «Юрлитинформ», 2006. С. 272–277.

47. Европейский (Амстердамский) Договор, дополняющий Договор о Европейском Союзе, Договоры, учреждающие Европейские Сообщества и

связанные с ними акты: принят ЕЭС 2 октября 1997 г. ОJ. November 10, 1997. P. 340.

48. Европейский (Маастрихтский) договор о Европейском Союзе: принят 7 февраля 1992 г. и вступил в силу 11 ноября 1993 г. Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе. Москва, 1994. С. 45–246.

49. Європарламент схвалив створення Європейської прокуратури. *Європейська правда*. 2017. 5 жовтня. Режим доступу: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2017/10/5/7071898/>.

50. Заборовський В.В. Правовий статус адвоката в умовах становлення громадянського суспільства та правової дежави в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2018. 40 с.

51. Закон про державну прокуратуру (ЗДТ-1), прийнятий Національною Асамблеєю Республіки Словенія на своєму засіданні 12 липня 2011 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/104629>.

52. Іваницький С.О. Теоретичні основи організації адвокатури в Україні: принципи та система : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2017. 36 с.

53. Інформація Управління зв'язків із громадськістю та ЗМІ Генеральної прокуратури України // Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=1520781](http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=1520781).

54. Карпова Е. Модели прокуратуры в зарубежных странах. *Закон и жизнь*. 2012. № 3. С. 52–53.

55. Карпунцов В.В. Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2018. 36 с.

56. Карпунцов В.В. Функціонування спеціалізованих антикорупційних інституцій в Україні: сучасний стан та шляхи вдосконалення. *Держава та регіони*. Серія: «Право». 2017. № 2. С. 74–78.

57. Киселев И.Я. Сравнительное трудовое право: учебник. Москва: ТК Велби Изд-во «Проспект», 2005. 360 с.

58. Ківалов С.В. Перспективи реформування законодавства про прокуратуру. *Вісник прокуратури України*. 2007. № 3. С. 15–23.

59.Кісліцина, І.О. Роль прокурора у кримінальному провадженні на підставі угод про визнання винуватості: питання теорії і практики. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2018. 205 с.

60.Ковалев В.А., Чаадаев С.Г. Органы расследования и судебная система Великобритании. Москва, 1985. 48 с.

61.Ковальчук І.С. Повноваження Спеціалізованої Антикорупційної прокуратури як відокремленого структурного підрозділу в системі органів прокуратури. *Творчий шлях вченого: до 80-річчя професора В.В. Долежана: матеріали кругл. столу* / відп. ред. Н.М. Бакаянова; уклад.: І.О. Кісліцина, М.О. Деменчук, С.І. Єленич ; МОН України, НУ «ОЮА». Одеса: Юрид. л-ра, 2018. С. 124–126.

62.Кодекс судоустройства 1978 г. Французская республика. Конституция и законодательные акты / под ред. В.А. Туманова. Москва: Прогресс, 1988. С. 332.

63.Козьяков І.М. Методологічні аспекти організації прокурорської діяльності на сучасному етапі. *Вісник прокуратури*. 2015. Вип. 7. С. 23–33.

64.Конвенция «О создании Европейского полицейского ведомства» от 26 июля 1995 г. (вступила в силу 1 октября 1998 г.) // Режим доступа: [http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=factsother\\_ru&noneu=ru](http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=factsother_ru&noneu=ru).

65.Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16).

66.Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник: в 4 т. Т. 2 / отв. ред. Б.А. Страшун. Москва: Изд-во ВЕК, 1995. 448 с.

67.Конституция Бельгии от 17 февраля 1994 г. // Режим доступа: <http://concourt.am/wwconst/constit/const21.htm>.

68.Конституция Венгерской Республики (в редакции 1994 г.). *Конституции государств Центральной и Восточной Европы* / отв. ред. Н.В. Варламова. Москва, 1997. С. 86–121.

69.Конституция Итальянской Республики 22 декабря 1947 г. *Конституции зарубежных государств: учеб. пособ.* / сост. проф. В.В. Маклаков. 2-е изд., исправ. и допол. Москва: Изд-во БЕК. С. 210–244.

70. Конституция Королевства Испания от 27 декабря 1978 г. *Конституции зарубежных государств: учеб. пособ. / сост. проф. В.В. Маклаков. 2-е изд., исправ. и допол. Москва: Изд-во БЕК. С. 255–304.*

71. Конституция Королевства Нидерландов от 17 февраля 1983 г. Режим доступа: [http://uznal.org/constitution.php?text=Netherlands &language=r](http://uznal.org/constitution.php?text=Netherlands&language=r).

72. Конституция Литовской Республики от 25 октября 1992 г. *Новые Конституции стран СНГ и Балтии: сб. докум. 2-е изд. Москва: МАНУСКРИПТ. С. 565–607.*

73. Конституция Португальской Республики от 2 апреля 1976 г. // Режим доступа: <http://concourt.am/wwconst/constit/consts2l.htm>.

74. Конституция Республики Болгарии от 13 июля 1991 г. *Конституции государств Центральной и Восточной Европы / отв. ред. Н.В. Варламова. Москва, 1997. С. 57–85.*

75. Конституция Республики Греция от 9 июня 1975 г. *Конституции зарубежных государств: учеб. пособ. / сост. проф. В.В. Маклаков. 2-е изд., исправ. и допол. Москва: Изд-во БЕК. С. 312–373.*

76. Конституция Республики Кипр от 16 августа 1960 г. // Режим доступа: <http://concourt.am/wwconst/constit/consts2l.htm>.

77. Конституция Республики Словения от 28 декабря 1991 г. *Конституции государств Центральной и Восточной Европы / отв. ред. Н.В. Варламова. Москва, 1997. С. 325–427.*

78. Конституция Словацкой Республики от 1 сентября 1992 г. *Конституции государств Центральной и Восточной Европы / отв. ред. Н.В. Варламова. Москва, 1997. С. 299–324.*

79. Конституция Румынии от 21 ноября 1991 г. *Конституции государств Центральной и Восточной Европы / отв. ред. Н.В. Варламова. Москва, 1997. С. 244–298.*

80. Конституция Финляндской Республики от 11 июня 1999 г. // Режим доступа: <http://concourt.am/wwconst/constit/consts2l.htm>.

81. Конституция Французской Республики от 3 июня 1958 г. *Конституции зарубежных государств: учеб. пособ. / сост. проф. В.В. Маклаков. 2-е изд., исправ. и допол. Москва: Изд-во БЕК. С. 97–123.*

82. Конституция Чешской Республики от 16 декабря 1992 г. *Конституции государств Центральной и Восточной Европы* / отв. ред. Н.В. Варламова. Москва, 1997. С. 492–543.

83. Концепція реформування прокуратури України. *Вісник прокуратури*. Київ, 2003. № 7. С. 3–7.

84. Копиленко О.Л. Міжнародні стандарти та вітчизняний досвід правового регулювання статусу прокуратури (на основі аналізу проектів законодавчих актів, внесених на розгляд Верховної Ради України шостого скликання). *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2011. № 2. С. 35–44.

85. Корню П. Крок прокуратури України в правильному напрямку. *Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи: матеріали міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Київ, 2–3 жовт. 2006 р.). Київ: Академія прокуратури України, 2006. С. 20–22.

86. Костицький М.В. Про діалектику як методологію юридичної науки. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2012. № 1. С. 3–17.

87. Костюченко Я.М. Правове регулювання співробітництва України і Європейського Союзу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. 20 с.

88. Косюта М.В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2002. 560 с.

89. Косюта М.В. Функції прокуратури за законодавством країн пострадянського простору: порівняльно-правовий аналіз. *Право України*. Київ, 2003. № 5. С. 80–83.

90. Кох Х., Магнус У., Винклер фон Моренфельс П. Международное частное право и сравнительное правоведение; пер. с нем. Ю.М. Юмашева. Москва: Междунар. отнош., 2003. 476 с.

91. Кравчук В. Засади (принципи) організації та діяльності прокуратури Польщі за реформою 2016 року: досвід для України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 1. С. 235–239.

92.Кравчук В. Конституційно-правова реформа прокуратури – крок до збалансування публічного контрольного процесу в Україні. *Публічне право*. 2015. № 2 (18). С. 75–80.

93.Кравчук В.М. Інституційно-правовий аспект функціонування прокуратури України як органу державної влади: монографія. Тернопіль. Терно-Граф, 2013. 272 с.

94.Кравчук В.М. Прокуратура України та європейська інтеграція. *«Порівняльно-правові дослідження»*. Українсько-грецький міжнар. наук. юрид. журнал 2009. № 1. С. 137–141.

95.Кравчук В.М. Реформування правового статусу прокуратури в Україні та Польщі: порівняльний аналіз. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 5. С. 317–320.

96.Крестовська Н.М. Ювенальне право України: генезис та сучасний стан: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2008. 40 с.

97.Кримінальний процесуальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*, 2013, № 9-10, № 11-12, № 13. Ст. 88.

98.Кручок А.Б. Спеціальна антикорупційна прокуратура в системі боротьби з корупцією. *Юридичні науки: проблеми та перспективи*: зб. тез III міжнар. наук.-практ. конф. Херсон: Видав. дім «Гельветика», 2015. 152 с. С. 142–145.

99.Куделка З. Зміни статусу прокуратури в Чеській Республіці. *Вісник прокуратури*. 2009. № 11. С. 109–113

100. Лазарева М.Н. Прокуратура Чехии: реформы и особенности статуса. *Современные исследования социальных проблем* (электронный научный журнал). 2014. № 5 (37). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://cyberleninka.ru/article/v/prokuratura-chehii-reformy-i-osobennosti-statusa-1>.

101. Лапкін А.В. Деякі аспекти організації та діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. *Профілактика корупційних правопорушень*: зб. тез наук.-практ. конф. Харків: ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2015. С. 145–151.

102. Лапкін А. Спеціалізована антикорупційна прокуратура: проблеми організації та діяльності. *Право України*. 2017. № 1. С. 63–70.

103. Ларичев В.В. Система органов уголовного расследования США и Германии. *Российский следователь*. Москва, 2003. № 5. С. 42–48.
104. Литвак О.М., Шумський П.В. Функції прокуратури України: навч.-метод. посіб. Хмельницький: ХІРУП, 1998. 390 с.
105. Литвак О., Шумський П. Проблеми реформування органів прокуратури. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 1. С. 5–12.
106. Личана С. Підтримання прокурором державного обвинувачення щодо неповнолітніх: компаративістський аспект. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 1. С. 127–136 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.chasopysnapu.gov.ua/chasopys/ua/pdf/5-2015/lichana.pdf>.
107. Лозицька І.О. Аналіз та адаптація зарубіжного досвіду як напрям удосконалення системи державного управління. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2016. Вип. 2(16). Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2016\\_2\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2016_2_6).
108. Лубенский А.И. Предварительное расследование по законодательству капиталистических государств. Москва, 1977. С. 37–38.
109. Мамедов Г.А. Поняття функцій прокуратури. *Прокуратура. Людина. Держава*. 2005. № 3. С. 76–81.
110. Мамедов Г.А. Функції прокуратури в Україні та Азербайджанській Республіці (порівняльно-правовий аналіз): дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. 221 с.
111. Марченко М.Н. Курс сравнительного правоведения. Москва: ООО «Городец-издат», 2002. 1068 с.
112. Медведько О.І. Європейське майбутнє прокуратури України у світлі конституційних змін. *Вісник прокуратури*. № 4 (58). 2006. С. 3–8.
113. Медведько О.І. Коментарі до законопроекту «Про внесення змін і доповнень до Конституції України» стосовно прокуратури. *Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 2–3 жовт. 2006 р.). Київ: Академія прокуратури України, 2006. С. 9–14.



114. Миряшева Е.В. Конституционно-правовой статус французской прокуратуры: традиция и перспективы. *Российский судья*. 2006. № 2. С. 39–41.
115. Мичко М.І. Прокуратура європейських держав постсоціалістичних систем. Донецьк, 2001. 325 с.
116. Мичко М.І. Про функції та організаційний устрій прокуратур європейських держав постсоціалістичної системи. *Держава і право*: зб. наук. праць. «Юридичні і політичні науки». Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2001. Вип. 10. С. 164–174.
117. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2001. 376 с.
118. Мойсик В. К вопросу о реформировании украинской прокуратуры. *Голос Украины*. 2008. 13 мая. С. 8-9. Режим доступа: <http://www.golos.com.ua/rus/article/189562>.
119. Москвич Л.М. Проблеми підвищення ефективності судової системи: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2011. 40 с.
120. Мухамеджанов Э. Прокуратура Польши. *Юрист*. 2004. № 1. Режим доступа: [http://www.zakon.kz/magazine/archive/2004\\_01\\_7.asp](http://www.zakon.kz/magazine/archive/2004_01_7.asp).
121. Назаров І. Прокуратура України на шляху до європейських стандартів. *Право України*. 2007. № 2. С. 85–88.
122. Назаров І.В. Судові системи країн Європейського Союзу та України: порівняльно-правовий аналіз: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2011. 40 с.
123. Наулік Н.С. Інститут омбудсмана в Україні та Республіці Польща: порівняльне дослідження: монографія. Тернопіль: Воля, 2009. 178 с.
124. Наулік Н.С. Правовий статус прокуратури в конституціях зарубіжних країн. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 302. С. 342–345.
125. Национальная Антикоррупционная Стратегия 2005–2007 гг. Режим доступа: <http://europeandcis.undp.org/poverty/show/316BEB19-F203-1EE9>.
126. Нидерланды / Судебные системы европейских стран: справочник. Москва: Междунар. отнош., 2002. С. 194–195.
127. Нимеллер М. Уголовное судопроизводство и роль прокуратуры в Германии. *Российская юстиция*. 1994. № 10. С. 28–30.

128. O státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů: Zákon č. 283/1993 Sb. *Офіційний сайт Палати депутатів Чеської Республіки*. URL: <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?o=1&t=537>.

129. О прокуратуре: Закон Венгрии 1972 г. / Act V of 1972 On the Prosecution Service of the Republic of Hungary / Режим доступа: [http://www.era.int/domains/corpus-juris/public\\_pdf/hungary\\_act3.pdf](http://www.era.int/domains/corpus-juris/public_pdf/hungary_act3.pdf).

130. О прокуратуре: Закон Латвии 1994 г. / Public Prosecutor's Office Law, takes effect as of July 1, 1994 // Режим доступа: <http://www.humanrights.lv/doc/latlik/prok.htm>.

131. О прокуратуре: Закон Эстонии 1998 г. / Prosecutor's Office Act Passed 22 April 1998 // Режим доступа: [http://www.era.int/domains/corpus-juris/public\\_pdf/estonia\\_prosecutors\\_office\\_act.pdf](http://www.era.int/domains/corpus-juris/public_pdf/estonia_prosecutors_office_act.pdf).

132. О роли прокуратуры в демократическом правовом обществе: Ответ Комитета Министров Совета Европы на Рекомендацию ПАСЕ 1604 (2003). Принят на 870-й встрече заместителей министров от 4 февраля 2004 г. Додонов В.Н. Прокуратуры стран мира: справочник / под общ. ред. С.П. Щербы. Москва: Изд-во «Юрлитинформ», 2006. С. 270–271.

133. О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия: Рекомендация № R 19 (2000) Комитета Министров Совета Европы от 6 октября 2000 г. // Додонов В.Н. Прокуратуры стран мира: справочник / под общ. ред. С.П. Щербы. Москва: Изд-во «Юрлитинформ», 2006. С. 254–265.

134. О создании Евроюста в целях усиления борьбы с тяжкой преступностью: Решение Совета Европейского Союза от 28 февраля 2002 г. (2002/187/JAI). *Journal officiel des Communautés européennes L 63 du 6.3.2002*. P. 1.

135. О судебной власти: Закон Латвийской Республики от 15 декабря 1992 года [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://www.pravo.lv/likumi/12\\_zosv.html](http://www.pravo.lv/likumi/12_zosv.html).

136. Оборотов Ю.М. Традиції та новації в правовому розвитку: загальнотеоретичні аспекти: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2003. 38 с.

137. Озерський І.В. Правові та психологічні засади прокурорської діяльності: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2011. 40 с.
138. Омельчук Л.В., Клітинська А.Р. Європейський досвід організації органів прокуратури. *Міжнародний юридичний вісник*: зб. наук. праць Нац. ун. держ. подат. служби України. 2016. Вип. 1 (3). С. 199–204.
139. Осакве К. Сравнительное правоведение в схемах: учеб.-практ. пособ. Москва: Дело, 2002. 464 с.
140. *Перспективи судово-правової реформи в Україні*: зб. наук. публ. Антол. юрид. думки. Одес. шк. права. [С.В. Ківалов, М.В. Косюта, Ю.Є. Полянський, В.В. Долежан]; за ред. С.В. Ківалова. Одеса: Юрид. л-ра, 2009. 744 с.
141. Пихтін М.П. Організаційно-правові основи діяльності поліції Швеції (порівняльно-правовий аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2009. 19 с.
142. Подкопаєв С.В. Організаційна структура системи органів прокуратури України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 4. С. 69–76. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru\\_2014\\_4\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2014_4_16).
143. Положення про Головну військову прокуратуру Генеральної прокуратури України: Затверджено Наказом Генеральної прокуратури України від 20 грудня 2017 року № 356. Офіційний сайт Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=203910](https://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=203910).
144. Полянський Ю.Є. Окремі питання функціонування прокурорського самоврядування в Україні. *Юридичний вісник*. 2018. № 2. С. 33–38.
145. Полянський Ю.Є. Про організаційний устрій та функції органів прокуратури. *Юридичний вісник*. 2015. № 1. С. 87–90.
146. Попов Г.В. Прокуратура України у державному механізмі захисту прав і свобод дітей: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2016. 36 с.
147. Попович Є.М. Управління органами прокуратури України: організаційно-правові проблеми: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2010. 32 с.

148. Порівняльне правознавство (теоретико-правове дослідження) / Ін-т законодавства Верховної Ради України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; відп. ред. О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. Київ: Фенікс, 2007. 399 с.

149. Порівняльне правознавство: підручник / за заг. ред. О. Петришина. Харків: Право, 2012. 272 с.

150. *Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку*: зб. наук. статей. Київ, 2006. 430 с.

151. Правовая система Нидерландов отв. ред. В.В. Бойцова, Л.В. Бойцова. Москва: Изд-во «Зерцало», 1998. 432 с.

152. Прилуцький С.В. Судова влада в умовах формування громадянського суспільства та правової держави в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2013. 36 с.

153. Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо удосконалення та особливостей застосування окремих положень: Закон України від 2 липня 2015 р. № 578-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 34. Ст. 336.

154. Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру»: Закон України від 12 липня 2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 44. Ст. 233.

155. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 28. Ст. 532.

156. Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством (Європейським Союзом) і вдосконалення механізму співробітництва з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом): Указ Президента України № 148/98 від 24 лютого 1998 р. *Офіційний вісник України* 1998 № 8.

157. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18/print1464291697509907>.

158. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України: Наказ Генеральної прокуратури України від 12 квітня 2016 року № 149 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=198845](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=198845).

159. Про Конституційну Комісію: Указ Президента України від 3 березня 2015 р. № 119/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 19. Ст. 514.

160. Про основні засади організації державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України: Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України від 08 червня 1995 р. № 1к/95ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 18. Ст. 133.

161. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015, № 2–3. Ст. 12.

162. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 р. «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів: Указ Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008. *Офіційний вісник Президента України*. 2008. № 12. С. 79. Ст. 486.

163. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: Указ Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 41. Ст. 1267.

164. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.

165. Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. Москва: Норма, 2004. 832 с.

166. Программа сотрудничества в целях создания правового государства. Итоговый документ 7-й конференции Генеральных прокуроров государств-членов Совета Европы (CPGE), Москва, 5-6 июля 2006 г. // Режим доступа: [http://www.coe.mid.ru/doc/it0507\\_ru.htm](http://www.coe.mid.ru/doc/it0507_ru.htm).

167. Проневич О.С. Інститут спеціалізованої антикорупційної прокуратури в європейській державно-правовій традиції. *Форум права*. 2015. № 1. С. 261–268 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2015\\_1\\_44.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_1_44.pdf).

168. Проміжний висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської Комісії) «Щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя» від 24 липня 2015 року № 803/2015. Офіційний сайт Вищої кваліфікаційної комісії суддів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/promi\\_visnovok.pdf](https://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/promi_visnovok.pdf)

169. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посіб. 10-е вид., допов. Львів: Край, 2008. 224 с.

170. Распоряжение об организации и порядке деятельности прокуратуры Германии от 12 марта 1975 г. Филимонов Б.А. Уголовный процесс ФРГ. Москва, 1974. С. 3–21.

171. Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів державам-членам «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції» від 2000 року / Статус органів публічного обвинувачення: міжнародні стандарти, зарубіжне законодавство і пропозиції щодо реформування в Україні / за заг. ред. О.А. Банчука. Київ: Атіка, 2012. 624 с.

172. Рекомендація ПАРЕ 1604 (2003) 11 «Про роль служби публічних обвинувачів в демократичному суспільстві, заснованому на верховстві права» від 2003 року. Статус органів публічного обвинувачення: міжнародні стандарти, зарубіжне законодавство і пропозиції щодо реформування в Україні / за заг. ред. О.А. Банчука. Київ: Атіка, 2012. 624 с.

173. Решетников П. Прокуратура Республики Польша. *Социалистическая законность*. 1991. № 10. С. 64–66.

174. Решетникова Т.А. Правовой статус, функции и полномочие прокуратуры в странах СНГ (сравнительно-правовое исследование): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2005. 20 с.

175. Решетникова Т.А. Прокуратура в правовых системах государств-участников СНГ. *Юрист*. 2004. № 1. Режим доступа: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1236168>.

176. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-999>.

177. Рішення координаційного бюро Конституційної Асамблеї від 27 листопада 2013 р. № 21 «Про проект Концепції внесення змін до Конституції України». *Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів. 2013. № 3. С. 17.*

178. Руденко Н. Специализация прокуратуры в Украине. *Законность. 2000. № 8. С. 50–52.*

179. Руденко М.В. Теоретичні проблеми представництва прокуратурою інтересів держави в арбітражних судах: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2001. 36 с.

180. Руденко М. Спеціалізація як принцип побудови прокурорської системи України (науково-практичний прогноз). *Вісник Національної академії прокуратури України. 2012. № 3. С. 27–32.*

181. Руденко М.В., Мельник О.В. Спеціалізовані прокуратури як складова прокурорської системи України. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. Серія: «Право». 2013. Вип. 15. С. 153–157.*

182. Руденко М. Спеціалізована антикорупційна прокуратура: становлення, розвиток, організація та функціонування. *Вісник прокуратури. 2016. № 1. С. 5–13.*

183. Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование (приняты на Восьмом Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, Куба, 27 августа – 7 сентября 1990 г.). Додонов В.Н. Прокуратуры стран мира: справочник / под общ. ред. С.П. Щербы. Москва: Изд-во «Юрлитинформ», 2006. С. 246–253.

184. Рябенко Г. Військова прокуратура Центрального регіону України: системна протидія корупції та забезпечення невідворотності покарання. *Вісник прокуратури*. 2018. № 6. С. 50–56.

185. Саидов А.Х. Сравнительное правоведение (основные правовые системы современности): учебник / под ред. В.А. Туманова. Москва: Юристъ, 2000. 448 с.

186. Свида О.Г. До питання щодо вдосконалення інституту присяги прокурорських працівників. *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць*. 2011. Вип. 59. С. 46–50.

187. Середа Г.П. Кримінально-процесуальна діяльність прокурора в контексті європейських стандартів. *Держава і право у світлі сучасної юридичної думки: зб. наук. праць на пошану акад. Ю.С. Шемшученка*. 2010. С. 401–409.

188. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: підручник. 2-ге вид. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.

189. Скрипнюк А.В. Світовий досвід функціонування органів прокуратури: порівняльно-правовий аналіз. *Вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2014. Вип. 4. Т. 2. С. 290–294.

190. Словник іншомовних слів / уклад.: С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута. Київ: Наук. думка, 2000. 680 с.

191. Совместная декларация о главных Европейских приоритетах от 23 ноября 2001 г., принята по итогам проходившей в г. Нант франко-германской встречи в верхах с участием Президента и Премьер-министра Франции

Ж. Ширака и Л. Жоспена, и Федерального канцлера Германии Г. Шредера // Режим доступа: [http://www.echr-base.ru/cont\\_YUL.jsp](http://www.echr-base.ru/cont_YUL.jsp).

192. Сопільник Р.Л. Теоретичні та організаційні засади забезпечення права на справедливий суд у світлі євроінтеграції України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Львів, 2017. 40 с.

193. Стамбульський план дій боротьби з корупцією для Вірменії, Азербайджану, Грузії, Росії, Таджикистану та України [Електронний ресурс]. –



Режим доступу: [http://www.acrc.org.ua/assets/files/zvity\\_ta\\_doslidzhennya/Stambul\\_plan\\_rus.pdf](http://www.acrc.org.ua/assets/files/zvity_ta_doslidzhennya/Stambul_plan_rus.pdf).

194. Стандарти професійної відповідальності, основні права та обов'язки прокурорів. Приняті Міжнародною асоціацією прокурорів 23 квітня 1999 року. *Вісник прокуратури*. 2002. № 6. С. 122–124.

195. Стандарты профессиональной ответственности и Изложение основных прав и обязанностей прокуроров. Приняты Международной Ассоциацией Прокуроров 23 апреля 1999 г. Додонов В.Н. Прокуратуры стран мира: справочник / под общ. ред. С.П. Щербы. Москва: Изд-во «Юрлитинформ», 2006. С. 278–284.

196. Статус органів публічного обвинувачення: міжнародні стандарти, зарубіжне законодавство і пропозиції щодо реформування в Україні / за заг. ред. О.А. Банчука. Київ: Атіка, 2012. 624 с.

197. Стефанчук М.М. Конституционное закрепление полномочий прокуратуры вне сферы уголовной юстиции: опыт зарубежных стран. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2015. № 2/1(12). С. 25–29.

198. Стефанчук М.М. Втілення європейських стандартів діяльності прокуратури поза сферою кримінальної юстиції у національному законодавстві України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 3. С. 77–85.

199. Стефанчук М.М. Теоретико-методологічні та організаційно-правові засади реалізації прокуратурою України представницької функції: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2018. 40 с.

200. Стефанчук М.М. Теоретико-методологічні та організаційно-правові засади реалізації прокуратурою України представницької функції: дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2018. 470 с.

201. Сухонос В.В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії і практики: дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2008. 464 с.

202. Сухонос, В.В. Кадри органів прокуратури: питання теорії і практики: монографія; наук. ред. Ю.С. Шемшученко. Суми: Унів. кн., 2014. 159 с.

203. Таранова Т.С. Как организована работа Прокуратуры Республики Словения. *Прокурорская и следственная практика*. Москва, 2001. № 3-4. С. 243–248.

204. Теория государства и права: учебник / под ред. проф. В.В. Лазарева. 2-е изд., перераб. и допол. Москва: Право и закон, 2002. 576 с.

205. Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. Москва: НОРМА, 1996. 432 с.

206. Толочко О.М. Реформування прокуратури України: інституціональний аспект. Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25 листоп. 2011 р.) / [редкол.: Ю.М. Дьомін (відп. ред.), М.К. Якимчук, І.М. Козьяков та ін.]. Київ: Національна академія прокуратури України, 2012. С. 45–48.

207. Томіленко В.П. Зарубіжне законодавство про ювенальну юстицію: порівняльно-правовий аспект. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 2. С. 340–342.

208. Трагнюк Р.Р. Реформування функцій прокуратури України за новим Законом «Про прокуратуру». *Електронне наукове видання «Юридичний науковий електронний журнал»*. 2014. № 3. С. 176–179.

209. Уголовный процесс современных зарубежных государств: учеб. пособ. Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2000. 48 с.

210. Уложение о судоустройстве № 12 от 30 января 1941 года [Извлечения] / Италия. Конституция и законодательные акты / под ред. В.А. Туманова. Москва: Прогресс, 1988. С. 305–306.

211. Учреждение Европейской комиссии по эффективности правосудия: Резолюция № 12 (2000) Комитета Министров Совета Европы от 18 сентября 2002 г. // Режим доступа: [http://www.echr-base.ru/cont\\_YUL.jsp](http://www.echr-base.ru/cont_YUL.jsp).

212. Федеральний закон Німеччини про державну службу від 31 березня 1999 року (Bundesbeamtenengesetzes, Vom 31. März 1999) <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/52842/99089/F903149529/DEU52842.pdf>.

213. Философия: учебник / под ред. А.Ф. Зотова, В.В. Миронова, А.В. Разина. 2-е изд., перераб. и допол. Москва: Академический Проект; Трикста, 2004. 688 с.
214. Філософський енциклопедичний словник. Довідкове видання. Інститут філософії ім. Г. Сковороди НАНУ. Київ, 2002. 744 с.
215. Хаятулла Зиярмал. Проблемы становления, развития и деятельности прокуратуры Афганистана: автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 1996. 16 с.
216. Хорсуненко О.В. Специалізація прокуратури в Україні на досвіді держав-членів Європейського союзу. *Правова держава*: 2017. № 25. С. 223–229.
217. Хотинська-Нор О.З. Теоретико-правові та праксеологічні засади судової реформи в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2017. 36 с.
218. Храпенко О.О. Удосконалення діяльності прокуратури із захисту прав і свобод неповнолітніх: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2012. 20 с.
219. Цвайгерт К., Кётц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. Т. 1. Основы. Москва: Междунар. отнош. 2000. 480 с.
220. Черниш Н. Соціологія: курс лекцій. Львів: Кальварія, 2003. 544 с.
221. Чечерський В.І. Конституційно-правовий статус органів прокуратури в Словаччині, Польщі, Чехії та Україні (порівняльно-правове дослідження): дис. ... канд. юрид. наук. Ужгород, 2006. 206 с.
222. Чешская Республика / Судебные системы европейских стран: справочник / пер. с франц. Д.И. Васильева и с англ. О.Ю. Кобякова. Москва: Междунар. отнош., 2002. 336 с.
223. Чурилов А.В., Гущин В.З. Правозащитные функции прокуратуры в постсоциалистическом государстве. *Государство и право*. 1998. № 5. С. 59–67.
224. Швеция. Конституция и законодательные акты / под ред. М.А. Могуновой. Москва: Прогресс, 1983. С. 243–244.
225. Шейко В.М., Кушніренко Н.М. Організація та методика науково-дослідницької діяльності: підручник. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Знання-Прес, 2002. 295 с.

226. Шишкін В.І. Аторней. Юридична енциклопедія: [в 6 т.] / гол. редкол. Ю.С. Шемшученко. Київ: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1998–2004.Т.1 : А–Г. 1998. 669 с.
227. Щерба С.П., Решетникова Т.А. Иерархия основных функций прокуратуры России и стран СНГ / под ред. проф. А.Я. Сухарева: сб. материалов III Междунар. семинара с участ. экспертов Совета Европы, 22–23 сент., 2004 г. Москва, 2005. С. 51–54.
228. Ювенальна юстиція: навч. посіб. / за заг. ред. Н.М. Крестовської. Одеса: ОЮІ ХНУВС, 2006. 243 с.
229. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: «Укреникл.», 1998. // [Електроннийресурс] – Режимдоступу: <http://cyclor.com.ua/content/view/1350/58/1/12/#18736>.
230. Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2002. 32 с.
231. Яковюк І.В. Правові основи європейської інтеграції та її вплив на державно-правовий розвиток України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2014. 40 с.
232. 1999/352/EC, ECSC, Euratom: Commission Decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF) (notified under document number SEC(1999) 802). - Official Journal - L 136, 31.5.1999. P. 20–22.
233. Emergency Ordinance № 43 from April 4th 2002 regarding the National Anticorruption Prosecutor's Office // Режим доступа: <http://europeandcis.undp.org/poverty/show/316BEB19-F203-1EE9-B00DBB87E381F895>.
234. European commission for democracy through law (Venice commission), Strasbourg, 3 june 2004 (CDL (2004) 052) Draft law of the republic of Ukraine on the public prosecutor's office. The Draft Law has been introduced by national deputies of Ukraine M.O. Potebenko and Y.A. Karmasin // Режим доступа: [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL\(2004\)052-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL(2004)052-e.asp)
235. European commission for democracy through law (Venice commission), Strasbourg, 12 october 2004 (CDL-AD(2004)038) Opinion on the draft law amending the law of Ukraine on the office of the public prosecutor adopted by the Commission at its 60 plenary session (Venice, 8-9 october 2004) On the basis of

comments by ms H. Suchocka (member, Poland) mr J. Hamilton (substitute member, Ireland) // Режим доступа: [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)038-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)038-e.asp).

236. European commission for democracy through law (Venice commission), Strasbourg, 17 may 2006 (CDL(2006)032) Draft law on amendments to the constitution of Ukraine prepared by the Prosecutor General's Office. Law of Ukraine on amendments to the Constitution of Ukraine // Режим доступа: [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL\(2006\)032-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL(2006)032-e.asp).

237. European commission for democracy through law (Venice commission), Strasbourg, 17 october 2006 (CDL-AD(2006)029) Opinion on the draft law of Ukraine amending the constitutional provisions on the procuracy adopted by the Commission at its 68 plenary session (Venice, 13–14 october 2006) on the basis of comments by mrs H. Suchocka (member, Poland), mr J. Hamilton (substitute member, Ireland), mr P. Cornu (expert, directorate general of legal affairs) // Режим доступа: [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)029-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)029-e.asp).

238. Pradel J. Droit penal compare / Pradel J. – Paris; Dalloz, 1995. – 583 p.

239. Prawo o prokuraturze: Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. / Tekst jedn. // Dzennik ustaw. – 2016. – poz. 177 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20160000177>.

240. Treaty amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (CIG 1/1/07 REV 1) // Режим доступа: [http://consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=1317&lang=en](http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1317&lang=en).

241. Treaty establishing a Constitution for Europe // Режим доступа: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:EN:HTML>.

242. Treaty of Nice 26 feberary 2001 // Europeen Union Law. Selected documents. 2002 Edition / George A. Bermann, Roger, J. Goebel, William J. Davey, Eleanor M. Fox.: West Group, 2002. 847 p.

## ДОДАТОК

### СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

#### *Публікації у фахових виданнях:*

1. Хорсуненко О.В. Нормативно-правове регулювання діяльності прокуратури держав-членів Європейського союзу та її місце в системі органів державної влади. *Актуальні проблеми політики*. 2016. № 57. С. 93–104.
2. Хорсуненко О.В. Прокуратура держав-членів ЄС: окремі аспекти теоретико-методологічних особливостей порівняння. *Науковий вісник південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2016. № 9. С. 190–196.
3. Хорсуненко О.В. Роль міжнародних правових актів у визначенні незалежності прокурора в Україні. *Правова держава*: 2017. № 23. С. 141–147.
4. Хорсуненко О.В. Спеціалізація прокуратури в Україні на досвіді держав-членів Європейського союзу. *Правова держава*: 2017. № 25. С. 223–229.
5. Хорсуненко О.В. Правовий статус прокурора в органах прокуратури країн-членів Європейського Союзу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 1. Т. 2.

#### *Публікація у зарубіжному виданні:*

1. Horschunenko O. Reform of the prosecutor's office of Ukraine in accordance with EU requirements: an analysis of the first steps. *Evropský politický a právní diskurz*. 2016. Vol. 3. Iss. 4. P. 185–190.

#### *Публікації апробаційного характеру:*

1. Хорсуненко О.В. Функціональні моделі прокуратур країн-членів Європейського союзу. *Правозастосування: теорія, методологія та практика*: зб. матеріалів Міжнар. юрид. наук.-практ. конф. «Актуальна

юриспруденція» (м. Київ, 13 квіт. 2017 р.): тези наукових доповідей. Київ-Тернопіль: ВПЦ «Економічна думка», 2017. С. 137–141.

2. Хорсуненко О.В. Окремі аспекти представництва прокурором інтересів держави в суді: порівняльний аналіз. *Тенденції та пріоритети реформування законодавства України*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Херсон, 8–9 груд. 2017 р.). С. 129–134.

3. Хорсуненко О.В. Правові основи створення загальноєвропейського органу прокуратури. *Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 5–6 лют. 2016 р.). С. 75–81.

4. Хорсуненко О.В. Окремі напрямки реформування прокуратури України з урахуванням досвіду країн-членів ЄС. *Стан та перспективи розвитку юридичної науки*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 31 серп. – 1 верес. 2018 р.). 100 с.

5. Хорсуненко О.В. Окремі проблемні питання діяльності Державного бюро розслідувань. *Державне бюро розслідувань: досвід становлення*: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 21 черв. 2019 р.). Одеса: Юрид. л-ра, 2019. С. 41–43.

**ВІДОМОСТІ**  
**про апробацію результатів дисертації**

1. Правозастосування: теорія, методологія та практика: міжнародна юридична науково-практична конференція, м. Київ, 13 квітня 2017 р. – Особиста участь.

2. Тенденції та пріоритети реформування законодавства України: всеукраїнська науково-практична конференція, м. Херсон, 8–9 грудня 2017 р. – Дистанційна участь.

3. Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику: міжнародна науково-практична конференція, м. Харків, 5–6 лютого 2016 р. – Дистанційна участь.

4. Стан та перспективи розвитку юридичної науки: міжнародна науково-практична конференція, м. Дніпро, 31 серпня – 1 вересня 2018 р. – Дистанційна участь.

5. Державне бюро розслідувань: досвід становлення: II міжнародна науково-практична конференція, м. Одеса, 21 червня 2019 р. – Особиста участь.