

РОЗДІЛ X. СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК: 347.951.3

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.06.115>

ЗАКОННІ ВИМОГИ ПРОКУРОРА: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ

Волочій С.О.,

*аспірант кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ
ORCID: 0009-0005-3425-9795*

Волочій С.О. Законні вимоги прокурора: зарубіжний досвід законодавчого закріплення.

У статті досліджено зарубіжний досвід законодавчого закріплення законних вимог прокурора визначено перспективи його запозичення в Україні. Наголошено, що законні вимоги прокурора спрямовані на захист прав і свобод громадян, а їхнє невиконання тягне за собою передбачену законодавством України відповідальність. Підкреслено, що запозичення ефективної моделі прокурорської діяльності може бути імplementоване Україною та сприятиме уніфікації законодавства для входження України до Європейського Союзу як рівноправної держави-учасниці. Підсумовано, що: а) законодавство про прокуратуру, як і назва та система таких органів можуть істотно відрізнитися, але сутність принципів і завдань прокуратури уніфікується, згідно з політикою Європейського Союзу; б) відсутність визначених у профільному законодавстві про прокуратуру вимог не означає їх автоматичної відсутності у законодавстві. Відповідні законні вимоги та інші інструменти прокурорського реагування уточнюються і доповнюються в національному законодавстві, залежно від завдань і функцій прокуратури у тій чи іншій державі; в) найбільш доцільним для прийняття Україною за основу є позитивний досвід пострадянських держав, які продемонстрували успішну реалізацію демократичних реформ (насамперед, держави Прибалтики – Латвійська Республіка, Литовська Республіка, Естонська Республіка); г) на національному рівні доцільно конкретизувати й закріпити у окремій статті вимоги, що можуть бути висунуті прокурором в межах реалізації ним своїх повноважень. Зроблено висновок про те, що конкретизація у Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 законних вимог прокурора у перспективі може сприяти покращенню ефективності досудового розслідування, усунен-

ню можливостей зловживань з боку працівників прокуратури та кращому захисту прав осіб до яких звернуто відповідні вимоги.

Ключові слова: законні вимоги, повноваження, прокуратура, зарубіжний досвід, законодавство, незалежність, нагляд.

Volochiy S. Legal requirements of the prosecutor: foreign experience of legislative consolidation.

The article examines the foreign experience of legislative consolidation of the prosecutor's legitimate requirements and identifies the prospects for its adoption in Ukraine. It is emphasized that the legal requirements of the prosecutor are aimed at protecting the rights and freedoms of citizens, and their failure to fulfill them entails liability under Ukrainian law. It is emphasized that the adoption of an effective model of prosecutorial activity can be implemented by Ukraine and will contribute to the unification of legislation for Ukraine's accession to the EU as a member state. The author summarizes that: a) the legislation on prosecution, as well as the name and system of such bodies, may differ significantly, but the essence of the principles and tasks of the prosecution is unified in accordance with EU policy; b) the absence of requirements defined in the relevant legislation on prosecution does not mean their automatic absence in the legislation. Relevant legal requirements and other tools of prosecutorial response are specified and supplemented in national legislation, depending on the tasks and functions of the prosecution service in a particular state; c) the most appropriate for Ukraine to adopt as a basis is the positive experience of post-Soviet states that have demonstrated successful implementation of democratic reforms (primarily the Baltic states – Latvia, Lithuania, Estonia); d) at the national level, it is advisable to specify and enshrine in a separate article the requirements which may be made by the

prosecutor within the framework of exercising his/her powers. The author concludes that specifying the legal requirements of the prosecutor in the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" from 14.10.2014 may in the future contribute to improving the efficiency of pre-trial investigation, eliminating the possibility of abuse by prosecutors and better protecting the rights of persons to whom the relevant requirements are addressed.

Key words: legal requirements, powers, prosecution, foreign experience, legislation, independence, supervision.

Постановка проблеми. Законні вимоги прокурора становлять собою важливий інструмент реалізації ним владних повноважень, а також невід'ємну складову його адміністративно-правового статусу. Значення законних вимог прокурора полягає у тому, що вони є обов'язковими для виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями, громадянами України та іноземцями. Крім цього, вимоги прокурора є обов'язковими для виконання незалежно від того, чи погоджуються з ними особи, до яких вони адресовані.

Значення законних вимог прокурора підкреслюються тим, що вони спрямовані на захист прав і свобод громадян, але їхнє невиконання тягне за собою передбачену законодавством України відповідальність.

Враховуючи те, що триваюче реформування системи органів прокуратури України спрямоване на перетворення її у європейську правозахисну інституцію, корисним і доцільним вбачається вивчення зарубіжного досвіду.

Аналіз досліджень та публікацій. Дослідження професійної діяльності прокурорів широко представлені у працях вітчизняних науковців та відображають її різноманітні аспекти. Серед багатьох інших, варто виокремити роботи Д.М. Добровольського, С.О. Жуваки, Т.В. Корнякової, Ю.Д. Макосій, Ю.Г. Севрука, О.І. Скибенка, О.П. Струневич, Ю.О. Фідри, В.В. Шаль. Водночас, трансформація національної системи прокуратури та її наближення до стандартів діяльності демократичних держав Європи обумовлюють необхідність вивчення й запозичення передового зарубіжного досвіду законодавчого закріплення повноважень прокурора в Україні.

Мета статті полягає у висвітленні зарубіжного досвіду законодавчого закріплення законних вимог прокурора та оцінці можливості його запозичення в Україні.

Виклад основного матеріалу. Переходячи до розкриття основних положень дослідження варто погодитись із В.В. Шаль у тому, що організаційно-правова діяльність прокуратури у

країнах Європейського Союзу (далі – ЄС), може різнитися за своєю структурою, обсягом повноважень, функціями, характером виконуваних завдань, проте спільною є позиція щодо забезпечення самостійності і незалежності цього органу [1, с. 150].

О.І. Скибенко зазначає, що багато вітчизняних учених, вказує на те, що в більшості демократичних зарубіжних країн, зокрема в Німеччині, Франції, Італії, Великій Британії, США тощо, органи прокуратури не виконують функцію загального нагляду, натомість у цих країнах функціонують ефективні та дієві механізми судового оскарження рішень органів державної влади та муніципалітетів особами, які вважають, що їхні права та законні інтереси було порушено. На думку дослідника, цей позитивний досвід може бути використаний Україною в частині поліпшення доступу особами до правосуддя. При цьому Україна не повинна копіювати законодавство, яке регламентує діяльність органів прокуратури жодної з європейських держав, оскільки система органів кримінальної юстиції тісно пов'язана з національними традиціями, ментальністю народу України, іншими інститутами українського суспільства [2, с. 100]. Ми не поділяємо думку про недоцільність запозичення зарубіжного досвіду, адже ефективні моделі прокурорської діяльності можуть бути імплементовані Україною без застережень та скептицизму. Такий підхід лише сприятиме уніфікації законодавства та спростить входження України до ЄС як держави-учасниці.

У свою чергу, Ю.Д. Макосій вдало відмічає, що функціональне призначення та особливості здійснення повноважень прокуратурою у зарубіжних державах може різнитися залежно від особливостей системи кримінального судочинства, взаємовідносин прокуратури з іншими органами державної влади, насамперед виконавчої та судової, специфіки та давнини впровадження зазначеного правового інституту [3, с. 107]. Так само це стосується законодавчого закріплення винесення прокурором законних вимог в межах реалізації своїх повноважень, на чому слід зупинитися детальніше.

У всіх державах Європи було створено державні органи (назви яких відрізняються), уповноважені на прийняття рішень про порушення кримінального переслідування та підтримання кримінального обвинувачення в суді. Втім, роль прокуратури не є однаковою у різних країнах. Так, у всіх європейських країнах прерогативою прокуратури є кримінальне правосуддя, однак у багатьох країнах компетенція прокурорів поширюється на цивільне та адміністративне право [4].

Слід наголосити, що окремі дослідники відмічають, що інститут «законних вимог» прокурора давав змогу ефективно здійснювати процесуаль-

не керівництво досудовим розслідуванням, нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах і застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, а також представництво законних інтересів держави в суді. Натомість, вони піддають критиці виключення із законодавства обов'язковості виконання вимог прокурора [5, с. 2]. Ми не розділяємо такий песимістичний підхід, адже з січня 2019 року по листопад 2023 судами було ухвалено 81 постанову в справах про ухилення від виконання законних вимог прокурора, яка встановлена статтею 185-8 Кодексу України про адміністративні правопорушення [6, 7]. Законодавчі новели в Україні були спрямовані на скасування всеосяжності прокурорського нагляду, а не про скасування владних повноважень працівників прокуратури у цілому.

Тут варто погодитись із рекомендацією Парламентської асамблеї Ради Європи №1604 (2003) «Про роль прокуратури у демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві закону» в тому, що у все більш взаємопов'язаному та мобільному Європейському товаристві, громадяни дедалі частіше стикаються (прямо чи опосередковано) з правовими системами та культурою інших країн. При цьому важливо досягти певного ступеня гармонізації між системами кримінального правосуддя держав-членів, щоб зберегти їхню ефективність перед лицем нових викликів з боку транснаціональної організованої злочинності, а також суспільну повагу до верховенства права та впевненість у передбачуваності його застосування. При цьому слід визнати особливі національні практики та традиції, де певні аспекти ролі різних національних прокуратур викликають занепокоєння, їх можна належним чином розглянути на європейському рівні в рамках Ради Європи [8].

Закон Словенської Республіки «Про прокуратуру» від 28.03.2001 визначає повноваження прокурорів за наступними основними блоками: а) повноваження у кримінальному процесі; б) прокурорський нагляд за дотриманням законодавства в місцях позбавлення та обмеження волі; в) повноваження прокурора у цивільному процесі; г) прокурорський нагляд за дотриманням законодавства у сфері державного управління. При цьому серед основних вимог, що висувуються прокурором в межах його повноважень можна назвати: протест прокурора, повідомлення прокурора та перевірку відповідності [9].

Натомість у статті 9 «Обов'язкові вимоги прокурора» Закону Латвійської Республіки «Про прокуратуру» від 19.05.1994 чітко закріплено, що законні вимоги прокурора є обов'язковими для всіх осіб на території Латвійської Республіки. Невиконання законних вимог прокурора тягне

за собою притягнення особи до відповідальності згідно із законодавством [10].

У свою чергу, Закон Литовської Республіки «Про прокуратуру» від 13.10.1994 не містить безпосередньої вказівки про обов'язковість вимог прокурора. У свою чергу, в статті 34 «Акти реагування прокурора» закріплено, що відносно порушень законів під час розслідування та розгляду кримінальних і цивільних справ, прокурори реагують в порядку, встановленому кримінально-процесуальним законом та цивільно-процесуальним законом [11].

Закон «Про прокуратуру» Республіки Польща від 28.01.2016 у статтях 71, 72 визначає повноваження Генерального прокурора за поданням Національного прокурора звернутися до уповноваженого органу з проханням про вжиття відповідних заходів, у тому числі щодо розгляду питання про доцільність видання або внесення змін до окремих нормативно-правових актів з метою протидії злочинності. Такі ж повноваження мають також обласні, окружні та окружні прокурори щодо воєвод і місцевих адміністративних органів. Орган, до якого звернувся Генеральний прокурор чи прокурор, зобов'язаний протягом 30 днів від дня одержання заяви повідомити Генерального прокурора чи прокурора про вжиті ним заходи [12].

Провівши аналіз правового статусу органів прокуратури у зарубіжних державах, В.А. Миколенко дійшов наступних висновків: а) спільною рисою удосконалення статусу прокуратур у більшості європейських держав є забезпечення незалежності діяльності прокурорів, зокрема, у тенденції відокремлення систем органів прокуратури від виконавчої гілки влади, а посади Генерального прокурора – від посади Міністра юстиції, а також в усуненні політичних органів від безпосереднього вирішення кадрових питань у системі прокуратури та видання індивідуальних актів з організаційних питань її функціонування; б) діяльність органів прокуратури поза межами кримінальної юстиції є цілком допустимою та знаходить своє відображення у законодавстві більшості європейських держав, зокрема – через наділення прокуратури координаційними функціями – функцією координації досудового слідства (процесуального керівництва) та/або функції координації боротьби зі злочинністю (право на обов'язковість виконання вказівок прокурора щодо усунення причин та умов скоєння злочинів, а також вироблення загальної стратегії попередження та подолання злочинності на певній території чи в країні в загалом); в) в європейських державах з правовими системами, що відносяться до континентальної правової сім'ї, загальним нормативно-джерельним підходом до врегулювання правового статусу прокуратури є закріплення норм щодо струк-

тури, функцій, повноважень, вищих керівних органів та посадових осіб прокуратури як безпосередньо у конституціях, так і в спеціальних комплексних законах інституціонального характеру про прокуратуру; г) пріоритетною сферою діяльності прокуратури в усіх європейських державах є сфера кримінальної юстиції, що включає як кримінальне переслідування, так і наглядові функції за органами досудового слідства, але водночас у законодавстві розвинутих правових держав виключається можливість прокурорського нагляду за законністю у рішеннях та діях (бездіяльності) суду в межах його процесуальної діяльності; ґ) при проведенні посттоталітарної конституційної модернізації органів прокуратури, яка включала усунення функції «загального нагляду», іманентно притаманного органам прокуратури тоталітарних держав у колишніх соціалістичних європейських державах паралельно з виключенням відповідних положень з конституцій та нормативно-правових актів про прокуратуру створювалися ефективні спеціальні органи забезпечення прав і свобод людини та громадянина, законних інтересів суспільства і держави, а крім того – здійснювалася комплексна велика судова реформа, що гарантувала належну якість та справедливість судочинства при застосуванні суб'єктами правових відносин судового способу захисту порушених прав та свобод [13, с. 283-284].

Погоджуючись з наведеною вище широкою репрезентацією особливостей функціонування органів прокуратури в зарубіжних державах, відмітимо наступне: а) законодавство про прокуратуру, як і назва та система таких органів можуть істотно відрізнитися, але сутність принципів і завдань прокуратури уніфікується, згідно з політикою ЄС; б) відсутність визначених у профільному законодавстві про прокуратуру вимог не означають їх автоматичної відсутності у законодавстві. Відповідні законні вимоги та інші інструменти прокурорського реагування уточнюються і доповнюються в національному законодавстві, залежно від завдань і функцій прокуратури у тій чи іншій державі; в) підтримуючи позицію окремих вітчизняних науковців [14], ми вважаємо найбільш доцільним прийняття Україною за основу позитивного досвіду пострадянських держав, які продемонстрували успішну реалізацію демократичних реформ, насамперед Латвії, Литви та Естонії; г) на національному рівні доцільно конкретизувати й закріпити у окремій статті вимоги, що можуть бути висунуті прокурором в межах реалізації ним своїх повноважень.

Висновки. Реформування прокуратури, яке триває в Україні відрізняється непослідовністю у запозиченні найбільш оптимальної моделі для імплементації. Також, на вектор розвитку наці-

ональної системи прокуратури істотно вплинула розв'язана проти України збройна агресія.

Позитивний досвід законодавчого закріплення вимог прокурора наявний у законодавстві багатьох демократичних держав. Водночас, важливо наголосити на відсутності там функції загального нагляду. Зарубіжний досвід переконливо свідчить, що закріплення законних вимог прокурора є важливим для забезпечення ефективної реалізації ним своїх повноважень.

Конкретизація у Законі України «Про прокуратуру» законних вимог прокурора у перспективі може сприяти покращенню ефективності досудового розслідування, усуненню можливостей зловживань з боку працівників прокуратури та кращому захисту прав осіб до яких звернуто відповідні вимоги.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Шаль В.В. Соціальні гарантії прокурорів в Україні. Дис. к.ю.н. 12.00.05. Київ. 2023. 200 с.
2. Скибенко О.І. Конституційно-правовий статус прокуратури України в умовах реформування. Дис. к.ю.н. 12.00.02. Київ. 2021. 237 с.
3. Макосій Ю.Д. Роль прокуратури в механізмі захисту прав людини: європейський досвід та Україна. Дис. д.ф. 081 «Право». Ужгород. 2022. 199 с.
4. Пенькова К. Функції органів прокуратури у країнах Європи: інформаційна довідка. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29323.pdf> (дата звернення: 18.11.2023).
5. Севрук Ю.Г. Адміністративно-правове забезпечення реалізації функцій прокуратури України в контексті реформування органів кримінальної юстиції. Автореферат дис. к.ю.н. 12.00.07. Запоріжжя. 2020. 26 с.
6. Єдиний державний реєстр судових рішень URL: <https://reyestr.court.gov.ua/> (дата звернення: 18.11.2023).
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 – 212-24): Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 18.11.2023).
8. Recommendation 1604 (2003). Role of the public prosecutor's office in a democratic society governed by the rule of law URL: <https://rm.coe.int/16805de05b> (дата звернення: 18.11.2023).
9. O prokuratúre: Zákon z 28.03.2001 № 153/2001 URL: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/153/#poznamky.poznamka-1a> (дата звернення: 18.11.2023).

10. Prokuratūras likums: 19.05.1994. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=57276> (дата звернення: 18.11.2023).
11. Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymas. 13.10.1994. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.63492?jfwid=2lxb8oaqq> (дата звернення: 18.11.2023).
12. Prawo o prokuraturze: Ustawa z 28.01.2016 URL: [ustawy/162_u.htm](https://orka.sejm.gov.pl/proc8.nsf/ustawy/162_u.htm) (дата звернення: 18.11.2023).
13. Миколенко В.А. Модернізація конституційно-правового статусу прокуратури в європейських країнах: порівняльно-правовий аналіз. Актуальні проблеми політики. 2016. Вип. 58. С. 276-285.
14. Логвиненко Б.О. До питання про предмет медичного права України. Європейські перспективи. 2012. № 4. Т. 1. С. 74-78.