

Особливості організації діяльності прокуратури в країнах Європейського Союзу

Антонюк С.¹

Опубліковано	Секція	УДК
30.11.2024	Право	342.9

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.18176459>

Анотація. У статті, на основі аналіз наукових поглядів вчених, а також норм чинного зарубіжного законодавства, розкрито особливості діяльності прокуратури в окремих країнах Європейського Союзу. Акцентовано увагу на тому, що європейська модель організації діяльності прокуратури полягає у тому, що вона функціонує не як ізольований центр влади, а як елемент збалансованої системи кримінальної юстиції, у межах якої забезпечується функціональна рівновага між незалежністю прокурора та ефективними механізмами його відповідальності.

Ключові слова: прокуратура, Європейська прокуратура, організація діяльності, Європейський Союз.

Peculiarities of the organization of the prosecutor's office in the countries of the European Union

Annotation. The reform of the prosecutor's office in Ukraine is taking place in the context of profound institutional changes, the European integration course, and increased public expectations regarding the efficiency and integrity of public authorities. In such circumstances, addressing the specifics of the organization of the prosecutor's office in the European Union countries allows us to understand how the independence of the prosecutor, his accountability, procedural autonomy, and effective control over the exercise of powers are combined in countries with stable democratic traditions. European models of the prosecutor's office were formed in different legal systems, but they are united by an orientation towards the rule of law, the protection of human rights, and a clear definition of the place of the prosecutor's office in the system of checks and balances. The analysis of these approaches allows us to go beyond the formal borrowing of individual institutions and focus on understanding the functional logic of the prosecutor's office, personnel selection mechanisms, disciplinary responsibility, internal organization, and interaction with the judiciary and other state bodies.

The article, based on the analysis of the scientific views of scientists, as well as the norms of current foreign legislation, reveals the peculiarities of the prosecutor's office in individual countries of the European Union. The emphasis is on the fact that the European model of organizing the prosecutor's office is that it functions not as an isolated center of power, but as an element of a balanced system of criminal justice, within which a functional balance is

¹ к.ю.н., доцент кафедри судустрою, прокуратури та адвокатури ЗВО «Львівський університет бізнесу та права»
<https://orcid.org/0009-0005-9560-2147>

ensured between the independence of the prosecutor and effective mechanisms of his responsibility.

Keywords: prosecutor's office, European prosecutor's office, organization of activity, European Union.

Вступ

Постановка проблеми. Реформування прокуратури в Україні відбувається в умовах глибоких інституційних змін, євроінтеграційного курсу та підвищених очікувань суспільства щодо ефективності й доброчесності органів публічної влади. За таких обставин звернення до особливостей організації діяльності прокуратури в державах Європейського Союзу дозволяє осмислити, яким чином у країнах зі сталими демократичними традиціями поєднуються незалежність прокурора, його підзвітність, процесуальна автономія та ефективний контроль за здійсненням повноважень. Європейські моделі прокуратури формувалися в різних правових системах, однак їх об'єднує орієнтація на верховенство права, захист прав людини та чітке визначення місця прокуратури в системі стримувань і противаг. Аналіз цих підходів дає змогу вийти за межі формального запозичення окремих інституцій і зосередитися на розумінні функціональної логіки діяльності прокуратури, механізмів кадрового добору, дисциплінарної відповідальності, внутрішньої організації та взаємодії з судовою владою й іншими органами держави.

Стан дослідження. Ряд проблемних аспектів, присвячених діяльності роботи прокуратури, у своїх наукових працях розглядали: А.П. Горзов, С.К. Гречанюк, В.М. Косович, С.А. Кулинич, О.Б. Невзоров, С.В. Оверчук, О.В. Озвинчук, Н.О. Рибалка, К.О. Сіренко, Я.В. Толочко, П.О. Угровецький, Т.П. Яцик та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, варто відзначити, що на сьогоднішній день питання важливості та актуальності реформування прокуратури не втрачає актуальності, що вимагає проведення комплексних наукових досліджень, зокрема присвячених вивченню позитивного зарубіжного досвіду у цій сфері.

Саме тому метою статті є: встановити особливості організації діяльності прокуратури в країнах Європейського Союзу.

Результати

Починаючи наукове дослідження, перш за все, варто звернути увагу на функціонування Європейської прокуратури. Відповідно до Регламенту Ради (ЄС) № 2017/1939 від 12 жовтня 2017 року про імплементацію посиленої співпраці стосовно створення Європейської прокуратури, Європейська прокуратура відповідає за розслідування кримінальних злочинів, що негативно впливають на фінансові інтереси Союзу, встановлених Директивою (ЄС) 2017/1371 та цим Регламентом, за кримінальне переслідування учасників та співучасників таких злочинів та за їх віддавання під суд. У цьому зв'язку Європейська прокуратура здійснює розслідування, кримінальне переслідування та виконує функції обвинувача у компетентних судах держав-членів до ухвалення остаточного рішення у справі [1]. Європейська прокуратура складається з декількох рівнів. Так, центральний рівень складається з Головного європейського прокурора, 22 європейських прокурорів (двоє з яких є заступниками Головного прокурора), адміністративного директора та допоміжного персоналу. Європейський головний прокурор та європейські прокурори утворюють Колегію Європейської прокуратури. Разом вони вирішують стратегічні питання та приймають внутрішні правила процедури. В свою чергу децентралізований рівень Європейської прокуратури складається з європейських делегованих прокурорів у державах-членах-учасниках. На сьогоднішній день 24 держави-члени ЄС беруть участь у посиленій співпраці [2].

Європейська прокуратура (ЄППО) має чітко визначені повноваження щодо розслідування та переслідування злочинів, які безпосередньо впливають на бюджет ЄС та фінансові інтереси Союзу, зокрема: 1) шахрайство проти бюджету ЄС: це охоплює розкрадання коштів, неналежні субсидії або шахрайство, пов'язане з програмами, що фінансуються Європейським Союзом; 2) корупція європейських або національних державних службовців: злочини, скоєні органами влади, які підривають суспільну довіру та завдають економічної шкоди ЄС; 3) відмивання грошей, пов'язане з коштами ЄС: незаконні фінансові операції, спрямовані на приховування незаконного походження державних коштів; 4) інші серйозні злочини транскордонного характеру: правопорушення, які через свою складність або міжнародний масштаб стосуються кількох держав-членів і потребують втручання європейського судового органу [3].

Окрім того, доцільно зауважити, що ефективність діяльності Європейської прокуратури значною мірою залежить від її здатності координувати свою діяльність з національними органами влади та іншими європейськими організаціями. Серед її ключових стратегічних партнерів: 1) OLAF (Європейське управління з боротьби з шахрайством). Європейська прокуратура отримує попередні розслідування від OLAF і може порушувати кримінальне провадження на основі адміністративних висновків даного управління; 2) Євроюст, який забезпечує судову координацію між державами-членами, сприяючи співпраці у справах, що стосуються кількох юрисдикцій; 3) Європол, котрий в свою чергу надає технічну та оперативну підтримку у складних розслідуваннях фінансових та транскордонних злочинів [3].

Діяльність Європейської прокуратури прямо впливає на функціонування прокуратур країн-учасниць ЄС. Серед останніх звернемо увагу на Німеччину. Прокуратура (Staatsanwaltschaft) є незалежним органом у системі кримінальної юстиції Німеччини та посідає рівноправне становище щодо судів. На неї покладається керівництво досудовим розслідуванням, підтримання публічного обвинувачення, участь у судовому розгляді, а також забезпечення виконання обвинувальних вироків. За відсутності спеціальних законодавчих винятків прокуратура здійснює також кримінальне переслідування у справах про незначні правопорушення [4]. Прокуратура Німеччини має свої підрозділи при кожному земельному суді (Landgericht), вищому земельному суді (Oberlandesgericht), а також при Федеральному суді з питань правосуддя (Bundesgerichtshof). Вона побудована за ієрархічним принципом. З огляду на федеративний устрій Німеччини виникає необхідність чіткого розмежування повноважень між федеральним рівнем і рівнем земель. Прокуратури земель уповноважені здійснювати кримінальне переслідування щодо всіх правопорушень, за винятком тих, які належать до компетенції Федерального генерального прокурора при Федеральному суді з питань правосуддя (Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof). Федеральний генеральний прокурор і прокуратури земель є окремими та самостійними інституціями, які функціонують кожна на своєму рівні. Між федеральною прокуратурою та прокуратурами земель не існує ієрархічного підпорядкування. Водночас у виняткових випадках Федеральний генеральний прокурор може передати справи, що належать до його юрисдикції, прокуратурам земель або, навпаки, перебрати на себе провадження у справах, які зазвичай належать до компетенції земельних прокуратур. Кожна з 16 земель має власну прокуратуру. При кожному земельному суді (Landgericht) діє прокуратура, яка водночас здійснює повноваження щодо місцевих судів (Amtsgerichte), розташованих у межах відповідного судового округу [4]. Федеральний генеральний прокурор виступає стороною обвинувачення у справах про тяжкі злочини проти держави, які істотно загрожують внутрішній безпеці Німеччини, зокрема терористичні акти, або її зовнішній безпеці, зокрема державну зраду та шпигунство. За умов, визначених у § 120 абзаці 2 Закону про судовий устрій (Gerichtsverfassungsgesetz, GVGG), він може також перебрати на себе провадження у справах про інші злочини проти держави; таке повноваження відоме

як «право евокації». Крім того, Федеральний генеральний прокурор здійснює кримінальне переслідування за злочини, передбачені Кодексом злочинів проти міжнародного права (Völkerstrafgesetzbuch), а також бере участь у провадженнях з апеляцій і скарг у кримінальних палатах Федерального суду з питань правосуддя [4].

Сучасна прокуратура Франції віднесена до виконавчої гілки влади і підпорядковується Міністерству юстиції. Організація і функції прокуратури, процесуальний статус прокурора регламентований КПК Франції, Кодексом судової організації і ордонансом № 58-12701. Посадові особи прокуратури дуже близькі до суддівського корпусу (ті й інші іменуються магістратами), оскільки вони отримують однакову підготовку і в ході своєї кар'єри нерідко переходять із прокурорів у судді і навпаки. Прокурори призначаються указом Президент Республіки за рекомендацією Вищої судової ради. В основі системи набору кадрів для прокуратури лежить принцип єдності судового корпусу [5, с. 136]. У Франції прокуратура (parquet) означає організацію сукупності магістратів публічного обвинувачення. Ці магістрати, яких називають «магістратами прокуратури», уповноважені вимагати застосування закону та здійснювати кримінальне переслідування в інтересах суспільства. Вони перебувають під керівною владою Міністерства юстиції. Сукупність магістратів однієї прокуратури становить єдине, неподільне ціле та є взаємозамінною, що означає можливість кожного з них безвідносно представляти публічне обвинувачення на будь-якій стадії провадження.

У досліджуваній країні організація прокуратури залежить від рівня судової інстанції. При кожному суді першої інстанції (tribunal judiciaire), який є компетентним у цивільних, кримінальних і торговельних справах, прокуратура складається з прокурора Республіки, якому за потреби асистують заступники прокурора, віцепрокурори та субститути. Прокуратура забезпечує представництво публічного обвинувачення при виправному суді, що розглядає справи про проступки, у юрисдикціях у справах неповнолітніх, у слідчого судді, а також у цивільних колегіях суду першої інстанції. На рівні апеляційного суду, суду присяжних, що здійснює розгляд справ про злочини, а також Касаційного суду, прокуратура має статус «генеральної». Вона очолюється генеральним прокурором, якому допомагають генеральні адвокати та генеральні субститути. Незважаючи на назву, генеральні адвокати не є адвокатами, а належать до корпусу магістратів [6].

Окремо звернемо увагу на Польську Республіку. Прокуратуру цієї країни утворюють Генеральний прокурор, Крайовий прокурор (Prokurator Krajowy), інші заступники Генерального прокурора, а також прокурори загальних органів прокуратури і прокурори Інституту національної пам'яті — Комісії з переслідування злочинів проти Польського народу (далі — Інститут національної пам'яті). Крайова прокуратура забезпечує організаційне та функціональне обслуговування діяльності Генерального прокурора і Крайового прокурора. До основних завдань Крайової прокуратури належить, зокрема, забезпечення участі прокурора у провадженнях перед Конституційним трибуналом, Верховним судом і Вищим адміністративним судом, здійснення та нагляд за досудовими провадженнями, реалізація інстанційного й службового контролю за провадженнями, що ведуться в регіональних прокуратурах, а також координація службового нагляду за досудовими розслідуваннями, які здійснюються іншими організаційними підрозділами прокуратури. Крім того, до її повноважень належить проведення перевірок діяльності регіональних прокуратур, здійснення функцій у сфері міжнародного правового співробітництва, а також ведення централізованої бази правових висновків і бази вказівок та розпоряджень Генерального прокурора [7].

Функціонування прокуратури базується на принципі субординації, що означає, що прокурори нижчого рівня зобов'язані виконувати вказівки своїх керівників. Ці вказівки

повинні залишатися в межах закону та не повинні порушувати незалежність прокурора у змісті процесуальної діяльності. Водночас система забезпечує механізми внутрішнього контролю та дисциплінарної відповідальності для запобігання зловживанням та забезпечення високих стандартів професіоналізму. Організація роботи в прокуратурі враховує спеціалізацію прокурорів на певних категоріях справ, що сприяє ефективності провадження та покращує якість процесуальних рішень. Загальна структура спрямована на створення ефективно функціонуючого державного апарату, здатного ефективно захищати суспільні інтереси та права громадян шляхом послідовного правозастосування.

Висновки

Підбиваючи підсумок представленого наукового дослідження слід узагальнити, що організація діяльності прокуратури в державах Європейського Союзу характеризується системністю, внутрішньою узгодженістю та чіткою правовою визначеністю. Європейська модель організації діяльності прокуратури полягає у тому, що вона функціонує не як ізольований центр влади, а як елемент збалансованої системи кримінальної юстиції, у межах якої забезпечується функціональна рівновага між незалежністю прокурора та ефективними механізмами його відповідальності. Саме ця рівновага дозволяє уникати як політичної залежності, так і інституційної замкненості, що є критично важливим для збереження довіри до прокуратури як носія публічного інтересу. Важливо також зауважити, що характерною рисою організації прокуратури в країнах ЄС є чітке нормативне окреслення її повноважень і завдань, що унеможливорює їх довільне розширення. При цьому ієрархічна побудова прокурорських органів поєднується з розвиненими гарантіями професійної автономії прокурорів, які слугують запобіжником від неправомірного зовнішнього втручання, насамперед з боку політичних інституцій. Водночас організація діяльності прокуратури в державах Європейського Союзу демонструє орієнтацію на гнучкі, диференційовані підходи до реалізації кримінальної політики, що проявляється у можливості врахування ступеня суспільної небезпеки правопорушення та публічного інтересу під час ухвалення процесуальних рішень.

Список використаних джерел

1. Регламент Ради (ЄС) № 2017/1939 від 12 жовтня 2017 року про імплементацію посиленої співпраці стосовно створення Європейської прокуратури / Рада ЄС; Регламент, Міжнародний документ від 12.10.2017 № 2017/1939 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_025-17#Text
2. European Public Prosecutor's Office (EPPO) / URL: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-public-prosecutors-office-epo_en
3. European Public Prosecutor's Office (EPPO) | Jurisdiction, offenses and areas of action / URL: <https://arthurmarin.com/european-public-prosecutors-office-jurisdiction-offenses-and-areas-of-action/>
4. Public prosecutor. Germany / URL: https://e-justice.europa.eu/topics/find-legal-professional/types-legal-professions/de_en
5. Чаплинська Ю. Досвід Франції та Німеччини в реформуванні органів прокуратури та можливості його використання в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 6/3. С. 136-140.
6. Qu'est-ce que le parquet (ou ministère public)? / URL: <https://www.vie-publique.fr/fiches/38127-quest-ce-que-le-parquet-ou-ministere-public>

7. Prokuratura Krajowa / URL: <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/przedmiot-dzialalnosci-i-kompetencje10>