

**ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ МІЖНАРОДНОГО ТА ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ РЕАЛІЗАЦІЇ
КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ФУНКЦІЙ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ,
ЇХ ВПЛИВ НА ФУНКЦІОНУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ПРОКУРАТУРИ
ТА КРИМІНАЛЬНОГО ПЕРЕСЛІДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

**THE LEGAL ANALYSIS OF INTERNATIONAL AND FOREIGN EXPERIENCE
OF IMPLEMENTATION OF CRIMINAL PROCEDURAL FUNCTIONS OF THE PROSECUTOR'S
OFFICE, THEIR INFLUENCE ON THE FUNCTIONING OF THE NATIONAL MODEL
OF THE PROSECUTOR'S OFFICE AND CRIMINAL PROSECUTION IN UKRAINE**

Шапошник А.С., аспірант кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки

Навчально-науковий інститут права Сумського державного університету

Шлапко Т.В., к.ю.н.,
доцент кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки

Навчально-науковий інститут права Сумського державного університету

У статті зроблено аналіз зарубіжних моделей побудови прокуратури, реалізації прокурором своїх функцій у рамках кожної моделі. Також у статті досліджено міжнародний досвід і зарубіжне нормативно-правове регулювання кримінально-процесуальних функцій прокурора, з'ясовано загальні правила співвідношення цих правових явищ і встановлено об'єктивної оцінки досвіду, наявного в нашому національному історичному минулому та в інших країнах, з метою подальшого можливого запозичення їх положень українським законодавством, судочинством або розроблення власних положень з урахуванням міжнародного досвіду.

У статті зазначено, що правові системи царської Росії і Радянського Союзу ніколи не відображали національні традиції українського народу, оскільки були для нього чужими, насадженими для утримання українського народу в підневільному становищі, натомість українські традиції відображають норми звичаєвого права, яке своїм корінням сягає Давньоруської держави. Також наголошено, що сучасний геополітичний вибір української держави та її євро-інтеграційні прагнення відіграли вирішальну роль у зміні функціональної моделі української прокуратури з наглядової на обвинувальну.

У статті досліджено різні класифікації моделей прокуратур, наприклад, дві європейські моделі: французька та англосаксонська; а також класифікацію за Є. М. Поповичем, який окрім французької і англійської, виділяє північноєвропейську модель прокуратури.

У статті досліджено досвід США, Німеччини, Франції, Швейцарії, країн Балтії та СНД. У зв'язку з цим зроблено висновки про те, що вищий ступінь розвитку й орієнтації європейських держав на демократичні принципи у функціонуванні усіх державних інституцій законодавчої, виконавчої, судової гілок влади, а також чітке визначення ролі і місця, завдань і функцій прокуратури у даній системі, зумовлює відсутність або звуження потреби у закріпленні за прокуратурою наглядових повноважень.

Викладений матеріал у статті, в частині аналізу міжнародного та зарубіжного досвіду реалізації кримінального переслідування, дозволяє зробити висновок про те, що українське кримінально-процесуальне право в цілому та основний його інститут кримінального переслідування мають власні історичні та культурні початки і представляють правову галузь суверенної держави. Разом з тим кримінально-процесуальне законодавство України має сприймати кращий досвід організації та процесуального забезпечення реалізації кримінального переслідування зарубіжних західних держав світової спільноти.

Також висловлено погляд автора, що при запозиченні досвіду іноземних держав, які законодавчо закріплюють порядок і умови здійснення кримінального переслідування в своїх країнах, суб'єктам, які мають право законодавчої ініціативи вдосконалення кримінально-процесуального законодавства України важливо дотримуватися певного алгоритму дій, який покроково описано у статті.

Ключові слова: прокуратура, прокурор, міжнародний досвід, імплементація європейського законодавства, кримінальне переслідування, модель прокуратури, функції прокурора, національна модель прокуратури, запозичення міжнародного досвіду.

The article analyzes the foreign models of the construction of the prosecutor's office, the prosecutor's implementation of his functions within the framework of each model. Also, there are examines international experience and foreign regulatory legal regulation of the prosecutor's criminal-procedural functions, elucidates the general rules of correlation of these legal phenomena, and establishes an objective assessment of the experience available in our national historical past and in other countries, with the aim of further possible borrowing their provisions by Ukrainian legislation, court proceedings or developing own provisions taking into account international experience in the article.

The article states that the legal systems of the tsarist Russia and the Soviet Union never reflected the national traditions of the Ukrainian people, as they were foreign to them, planted to keep the Ukrainian people in a state of slavery, instead Ukrainian traditions reflect the norms of customary law, which has its roots in the Old Russian state. It was also emphasized that the modern geopolitical choice of the Ukrainian state and its European integration aspirations played a decisive role in changing the functional model of the Ukrainian prosecutor's office from the supervisory to the accusatory in the article.

The article examines different classifications of prosecutor's office models, for example, two European models: French and Anglo-Saxon; as well as the classification according to E. M. Popovych, who, in addition to the French and English, singles out the Northern European model of the prosecutor's office.

The article examines the experience of the USA, Germany, France, Switzerland, the Baltic States and the CIS. In this regard, author made the conclusions that the highest level of development and orientation of European states to democratic principles in the functioning of all state institutions of the legislative, executive, and judicial branches of power, as well as a clear definition of the role and place, tasks and functions of the prosecutor's office in this system, that leads to the absence or narrowing of the need to assign supervisory powers to the prosecutor's office.

The material presented in the article, as part of the analysis of international and foreign experience in the implementation of criminal prosecution, allows us to conclude that Ukrainian criminal procedural law as a whole and its main institution of criminal prosecution have their own historical and cultural origins and represent the legal branch of a sovereign state. At the same time, the criminal procedural legislation of Ukraine should take into account the best experience of the organization and procedural support of the implementation of the criminal prosecution of Western countries of the world community.

The author's opinion is also expressed that when borrowing the experience of foreign countries, which legislate the order and conditions of criminal prosecution in their countries, it is important for subjects who have the right of legislative initiative to improve the criminal procedural legislation of Ukraine to follow by the certain algorithm of actions, which described step-by-step in article.

Key words: the prosecutor's office, the prosecutor, the international experience, the implementation of European legislation, the criminal prosecution, the model of prosecutor's office, the functions of prosecutor, the national model of the prosecutor's office, the borrowing of the international experience.

Постановка проблеми. Історично властивою для України можна визначити наглядову модель прокуратури, яка у різних варіантах існувала у нашій державі з 1722 р. до 2014 р. Такого висновку дійшла й Венеціанська комісія, в оцінках якої єдиною існуючою в Україні історичною моделлю є радянська (і царистська) модель прокуратури, яка відзеркалює недемократичне минуле [1]. Разом з тим, окремі дослідники висловлюють думку, що правові системи царської Росії і Радянського Союзу ніколи не відображали національні традиції українського народу, оскільки були для нього чужими, насадженими для утримання українського народу в підневільному становищі, натомість українські традиції відображають норми звичаєвого права, яке своїм корінням сягає Давньоруської держави [2, с. 113–114].

Розглядаючи фактори зарубіжного впливу, у контексті дослідження міжнародних стандартів прокурорської діяльності, варто звернути увагу, що зворотнім аспектом їх впливу на національну модель прокуратури є витіснення її унікальних внутрішніх рис на користь загальних зовнішніх, що загалом притаманно процесам глобалізації [3, с. 214; 4, с. 176–178]. Фахівці зазначають, що глобалізація позначається на національному розвитку не завжди позитивно, оскільки від неї виграють лише високорозвинені держави, завдяки тому, що їм вдається розширити межі свого впливу на інші країни, тоді як перехідні суспільства виявляють не готовими протистояти їхнім викликам. Якщо окрема держава має ефективну національну стратегію суспільного розвитку, то вона досить обережно буде ставитися до зовнішніх впливів [5, с. 23–34]. Відносно впливу міжнародних стандартів на прокуратуру України це проявилось у тому, що вони не стільки доповнювали, скільки замінювали собою її національні властивості. Значною мірою це було зумовлено тим, що при формуванні стандартів прокурорської діяльності їх розробники, принаймні на початковому етапі, через ідеологічні та політичні причини фактично не враховували досвіду функціонування прокуратур пострадянських держав, в тому числі й України, більше того, розглядали його як негативний в світлі радянського минулого [3, с. 215].

Аналіз останніх досліджень. Вивченню міжнародного та зарубіжного досвіду реалізації органами прокуратури своїх функцій приділяли увагу у своїх роботах ряд українських правознавців, наприклад: Н.В. Бенч, Є.М. Блажківський, Р.В. Весецька, Р.В. Войтович, В.М. Кравчук, А.В. Лапкін, Є.М. Попович, О.М. Сахань, П.В. Шумський та інші.

Мета дослідження полягає в тому, що аналіз міжнародного законодавства і зарубіжного нормативно-правового регулювання кримінально-процесуальних функцій прокурора потребує необхідного з'ясування загальних правил співвідношення цих правових явищ і встановлення об'єктивної оцінки досвіду, наявного в нашому національному історичному минулому та в інших країнах, з метою подальшого можливого запозичення їх положень українським законодавством, судочинством або розроблення власних положень з урахуванням міжнародного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Хоча окремі дослідники, такі як, наприклад, П.В. Шумський, ставлять під сумнів значення європейських стандартів прокуратури [6, с. 220–221], вказуючи на їх рекомендаційний характер та необхідність додержання історичних та національних традицій [7, с. 26], необхідно враховувати, що при вступі України до Ради Європи, остання в особі

ПАРЄ і Венеціанської комісії зайняла щодо наглядової функціональної моделі української прокуратури послідовну критичну позицію, яка, однак, була значною мірою упередженою, як акцентує увагу А.В. Лапкін, оскільки мала в основі не об'єктивну оцінку її ефективності, а екстраполяцію на неї, як на сформовану в радянський період, загальної негативної оцінки колишнього СРСР та його інститутів, що обумовило її неприйняття та засудження [3, с. 215]. Загалом можна сказати, що в цьому простежується система подвійних стандартів, коли всупереч загальній тенденції до визнання і поваги різноманітності національних моделей прокуратур, офіційно прийнятою і задекларованою РЄ, історичні особливості української прокуратури заперечуються і до неї застосовується лише частина цих стандартів, сформованих на підставі досвіду функціонально іншої (обвинувальної) моделі прокуратури західноєвропейських держав. Зважаючи на те, що реформування вітчизняної прокуратури було частиною добровільно взятих на себе нашою державою міжнародних зобов'язань та під впливом західних партнерів Україна, інтегруючись у європейський правовий простір, прийняла не зовсім властиві їй стандарти і гармонізувала свою модель прокуратури відповідно до них де в чому всупереч національним правовим традиціям. З огляду на це, як зазначає А. В. Лапкін, геополітичний вибір нашої держави та її євро-інтеграційні прагнення відіграли в цьому вирішальну роль у зміні функціональної моделі української прокуратури з наглядової на обвинувальну [3, с. 215].

На нашу думку також цьому посприяла зміна політичного режиму від авторитаризму до демократії, оскільки дійсно, демократизація передбачає трансформацію наглядової моделі прокуратури. Це зумовлено тим, що остання, будучи цілком виправданою логікою авторитарного режиму і ефективною для досягнення його цілей, в умовах побудови демократичної і правової держави вступає у конфлікт із новими соціально-правовими реаліями.

У тому випадку, коли виникає необхідність з'ясування правильного співвідношення норм міжнародного права і норм національного кримінально-процесуального законодавства, слід керуватися положенням, згідно якого в українському законодавстві визнаються і гарантуються права і свободи людини і громадянина відповідно до загальноновизнаних принципів, а також норм міжнародного права. Згідно із ч. 1 ст. 9 Конституції України норми міжнародного права (чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України) є складовою частиною національного законодавства України [8], таким чином вони є частиною її правової системи.

У зв'язку з викладеною аргументацією, ми поділяємо позицію, визначену у сучасній літературі, що загальноновизнані принципи і норми міжнародного права є самостійним джерелом національного права, в тому числі як в цілому для кримінально-процесуального права, так і для його основоположних напрямків діяльності – кримінально-процесуальних функцій.

У правовій регламентації прав людини, реалізація яких протікає в умовах проведення кримінального переслідування за нормами кримінального судочинства, всі учасники кримінального процесу зобов'язані керуватися Загальною декларацією прав людини від 10 грудня 1948 року, Міжнародним пактом про гарантії і політичні права від 16 грудня 1966 року, Європейською конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод від

4 листопада 1950 року, а також іншими міжнародними договорами, ратифікованими Україною.

Наша держава, являючись учасником Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, визнає юрисдикцію Європейського Суду з прав людини обов'язковою в питаннях тлумачення і застосування Конвенції та протоколів до неї [9]. У зв'язку з цим, суд і сторони кримінального судочинства, усвідомлюючи положення вказаної Європейської Конвенції в кожному конкретному випадку правозастосування при здійсненні кримінального переслідування, захисту від нього і вирішення кримінальної справи по суті зобов'язані здійснювати процесуальні дії і приймати процесуальні рішення з урахуванням практики Європейського Суду з прав людини.

У період євроінтеграційних перетворень, які сьогодні відбуваються в Україні досвід європейських країн може стати вагомим фактором реформування органів прокуратури. На жаль, чинний КПК України, запозичивши континентальну (французьку) модель діяльності прокурора в кримінальному процесі, містить ряд суперечностей у правовому регулюванні.

Звичайно ж, задля якісного реформування прокуратури в Україні потрібно врахувати як власний історичний досвід державотворення у цій сфері, так і позитивний досвід інших країн світу. Як з наукових праць, так і з положень законодавчих актів, очевидним є те, що у світі існує значна кількість варіантів визначення місця органів прокуратури в державному механізмі. І кожен з таких варіантів доцільно оцінювати не лише як самостійний елемент, а з урахуванням державної структури в цілому. Питання, щодо найбільш прийнятних чи ефективних варіантів наразі є дискусійним.

Цікаво розмірковує вчена І.С. Кривцова, яка виділяє самоорганізуючі фактори у дослідженні розвитку правових систем, що становлять відмінність у дії механізму еволюції. Так, для правових систем романо-германського типу – це законодавча культура (законодавство), для правових систем англо-американського типу – судова культура (прецедент), а для правових систем релігійного типу – правосвідомість (ідеологія). Кожний з цих визначальних S-факторів конкретної правової системи у різному ступені впливають на її розвиток та еволюцію. Зокрема, якщо для правових систем романо-германського типу властива мінливість S-фактора (це пов'язано насамперед з володінням достатнім потенціалом для постійної зміни і незакріпленістю елементом «пам'яті», оскільки прийнятий раніше закон вільно змінюється новим), то для правових систем англо-американського типу й для правових систем релігійного типу мінливість є не настільки властивою (оскільки S-фактор містить елемент «пам'яті» правової системи) [11, с. 11].

Таким чином, процес реформування механізму держави та його складових елементів (зокрема, інституту прокуратури) у правових системах двох останніх типів є дещо складнішим, оскільки кожні зміни у цих правових системах залишають певний відбиток для майбутнього розвитку. Тому, процес реформування інституту прокуратури у державі, яка належить до правової системи романо-германського типу (до якого належить й Україна), є простішим, адже вона більш адаптована до «ручного» управління та вдосконалення відповідно до потреб та обставин конкретного періоду життя [12, с. 62].

Європейська правова система розділена на дві культури, і цей поділ відображається як в організації кримінального процесу (який є або процедурою винесення обвинувачення або слідчою процедурою), так і в порушенні кримінального переслідування (або за нормативною, або за дискреційною системами). Проте, традиційне розходження згадується тому, що різні держави-члени намагаються якомога точніше зіставити свої закони і норми із загальноєвропейськими принципами, особливо

з принципами, викладеними в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [9].

Окрім того, слід звернути увагу, що поняття державного органу, що несе відповідальність за кримінальне переслідування правопорушників, у Європі є подвійним, тому що його корені походять від двох головних систем, створених на різноманітних основах:

- французька модель «*ministere public*», відповідно до якої посадові особи мають фактичну монополію кримінального переслідування в межах слідчої системи;
- англосаксонська модель з її традиціями, в яких кримінальне переслідування може бути порушене з боку жертви, так і з боку поліції (прецедентна система).

На сьогодні у всіх європейських державах існує орган державного обвинувачення, більш відомий як «державний прокурор», «атторней обвинувачення» або «прокурор». В усіх системах кримінального судочинства цей орган влади відіграє ключову роль.

У різних країнах місце прокурора в системі кримінального судочинства різне: по-перше, в межах його взаємовідносин із державною виконавчою владою (які можуть варіюватися від підпорядкованості до незалежності), і по-друге, у взаємовідносинах між прокурорами і суддями: у деяких системах вони належать до однієї фахової служби, тоді як в інших – це самостійні служби [13].

Сьогодні у світі сформовано три основні функціональні моделі прокуратури: прокуратура з домінуючою функцією – кримінальне переслідування (Франція, ФРН та інші) [14, с. 440, 442]; прокуратура з домінуючою функцією – нагляд за законністю (КНР, В'єтнам); змішана функціональна модель прокуратури, що зводиться до наявності двох вказаних основних функцій (країни пострадянського простору) [15, с. 83].

Вчений Є.М. Попович пропонує таку класифікацію прокуратури:

- північноєвропейська (фіскально-контрольна) – основна діяльність прокуратури зводиться до контролю за функціональним апаратом державної влади, у зв'язку з чим кримінально-процесуальна складова залишається на другому плані;
- французька – прокуратура є інститутом кримінального переслідування як на стадії слідства, так і на стадії судового розгляду, учасником цивільного й адміністративного процесу, наглядовою інстанцією у судових справах;
- англійська – основне завдання прокуратури зводиться до представництва інтересів держави у суді, загальнонаглядові функції прокуратури в цій системі відсутні [16, с. 107].

Цікавим є погляд вченого Юе Мая, який виділяє американську та континентальну прокурорські системи, висвітлюючи особливості кожної з них. Дослідник вказує, що особливістю американської прокурорської системи є визнання прокурора центральною фігурою в організації кримінального судочинства, цьому сприяє наявність дискреційних прокурорських повноважень: при правильній їх реалізації це полегшує здійснення правосуддя. Континентальну прокурорську систему (континентального права) науковець поділяє на два різновиди, виходячи з двох принципів (доцільності та законності), на основі яких ґрунтуються прокурорські повноваження при здійсненні кримінального переслідування [17, с. 22].

Завдання та функції прокуратури в деяких європейських країнах сформульовані в конституціях, але в більшості країн у законах про прокуратуру, про судову владу та інших законодавчих актах. Наприклад, у конституціях Болгарії, Іспанії, Молдови, Португалії, Румунії, Сербії, Словенії, Хорватії визначені конкретні завдання щодо захисту законності прав та свобод громадян. Так, ст. 127 Конституції Болгарії визначає завдання по нагляду за законністю, а ст. 271 Конституції Португалії – захист демократії й інтересів, визначених законом;

у статті 130 Конституції Румунії – захист законності і прав, прав і свобод громадян. У інших країнах завдання аналогічні переліченим, але вони закріплені в різних законодавчих актах. Так, у ст. 73 Закону Італії «Про судоустрій» визначено завдання – охорона правопорядку [18, с. 190]. На нашу думку, все ж таки основні завдання мають бути закріплені в Основному законі держави, а спеціальний закон професійного спрямування має їх уточнювати та доповнювати.

Перш за все, на наш погляд, є цікавим чинне процесуальне законодавство, що регулює інститут кримінального переслідування в Сполучених Штатах Америки, Великобританії та інших країнах англо-саксонської правової сім'ї.

У США основою для кримінально-процесуального законодавства є положення Конституції США з внесеннями в неї поправками. Основними федеральними законами, які регулюють кримінальне переслідування, є розділи 18 і 28 Зводу законів Сполучених Штатів Америки. Так, розділ 18 Зводу законів США називається «Злочини і кримінальний процес». Крім федеральної системи кримінальної юстиції США, діє відповідна система кримінальної юстиції в кожному штаті. У спеціальних дослідженнях, які присвячені кримінально-процесуальному праву США, відзначається, що норми кримінального процесу в ряді штатів об'єднані з кримінальним кодексом в одному нормативному акті, а кримінальне переслідування у справах про федеральні злочини здійснюється ФБР і різними іншими федеральними службами, а також незалежними один від одного численними установами поліції: поліції штату, графства, або муніципальної поліції [19, с. 13].

Прокуратура в США не являється єдиною централізованою системою. Існує федеральна прокуратура (федеральна атторнейська служба) і прокуратури, які носять різні назви (атторнейські служби) штатів і міст, які є незалежними один від одного. Прокурори (атторней) вирішують питання про порушення кримінального переслідування, можуть самі проводити розслідування скоєних злочинів, в тому числі і проводити розслідування у справах, розпочатих поліцією [19, с. 55].

Практика судових органів США виробила правило про те, що якщо у прокурора відсутнє надмірне зловживання повноваженнями, то, згідно з нормами прецедентного права, в проведену окружним прокурором кримінально-процесуальну політику суд втручатися не повинен, щоб не порушувати конституційно встановлений в США принцип поділу влади [19, с. 47]. Таким чином, можна зробити висновок, що у США принцип законності (якщо доказів достатньо, справа повинна бути направлена до суду) обмежується на практиці принципом доцільності (рішенням прокурора відмовити в порушенні кримінального переслідування). Такі обмеження носять в певній мірі суб'єктивний та ситуативний характер.

На нашу думку, кримінальний процес США слід розглядати лише з точки зору сильних та ефективних повноважень прокурорів (атторнейів) по організації кримінального переслідування, а також диференційованого здійснення даної процесуальної діяльності федеральними та регіональними правоохоронними структурами. Окрім того, вважаємо, що на національному рівні буде розумним запровадження і принципу політичної доцільності кримінального переслідування.

З огляду на досліджувану тему, необхідно також дослідити міжнародну специфіку визначення місця і ролі прокуратури в системі поділу державної влади країн Європейського Союзу. Так, в юридичній літературі запропонована наступна класифікація:

- прокуратура перебуває в складі міністерства юстиції (Бельгія, Німеччина, Данія, Нідерланди, Польща, Румунія, Франція, Естонія);

- прокуратура входить до складу судової влади і функціонує при судах (Болгарія, Іспанія, Італія, Латвія);

- власне прокуратури чи її прямого аналога взагалі немає (Великобританія);

- прокуратура виділена в самостійну систему й підзвітна парламенту або главі держави (Литва) [20, с. 200].

З наукової та практичної точок зору, цікавим є досвід організації та процесуального забезпечення кримінального переслідування у Великобританії. В цій країні ніколи не було єдиного кодифікованого нормативного акту, що містить норми кримінального процесу (за винятком Шотландії, для якої британський парламент в 1975 році прийняв Закон «Про кримінальний процес»). Дослідники кримінально-процесуального права Англії вказують, що до початку XXI століття в Англії загальна кількість законів, що регламентують кримінальне судочинство складають «багато десятків, а можливо – не одну сотню» [18, с. 189]. У зв'язку з тим, що в Англії єдиного кримінально-процесуального кодексу не прийнято, а стиль викладу англійських законів такий, що залишає широку можливість для суддівського розсуду, істотною залишається роль прецедентного права. За допомогою судових прецедентів тлумачаться положення, викладені в законодавстві в загальній формі, а також усуваються прогалини в законодавстві.

Базова модель англійського кримінального переслідування, як обґрунтовано підкреслюється в літературі, полягає в наявності вибору тільки між двома традиційними варіантами реакції держави на злочин, виходячи з його небезпеки для суспільства: перший варіант – офіційне кримінальне переслідування особи, результатом якого, з точки зору обвинувачення, має стати покарання в якості юридичного наслідку для вчиненого злочину; другий варіант – відмова від кримінального переслідування [19].

Отже, якщо ж розглядати країни третьої групи наведеної класифікації, де власне прокуратури чи її прямого аналога взагалі немає, то у якості класичного прикладу виступає саме практика Великобританії. У системі органів державної влади Великобританії функціонує Служба королівських прокурорів (далі – СКП) як самостійний та незалежний орган влади, діяльність якого координує Генеральний атторней. Служба королівських прокурорів є головним державним органом Англії та Уельсу в сфері кримінального переслідування, яка діє незалежно в розслідуванні кримінальних справ, що ведуться поліцією. До її повноважень належить: вирішення питань щодо притягнення особи правопорушника до відповідальності; визначення меж обвинувачення в тяжких злочинах; консультування правоохоронних органів на стадіях досудового розслідування; підтримання державного обвинувачення в суді; надання правової допомоги і забезпечення захисту жертвам і свідкам вчиненого злочину. Основне призначення СКП – здійснення процесуального керівництва в системі кримінального правосуддя з метою здійснення незалежного та ефективного правосуддя по всій Англії та Уельсі [20, с. 202].

Особливий інтерес для України представляє аналіз процесуальних інститутів кримінального переслідування в країнах романо-германської правової сім'ї. Перш за все, цікавий досвід Федеративної Республіки Німеччина. У ФРН попереднє розслідування проводять прокурори, але вдаються вони при цьому до допомоги поліції. Прокуратура організована як ієрархічна система при загальних судах всіх рівнів. При Верховному федеральному суді кримінальне переслідування здійснює генеральний федеральний прокурор і підлегли йому федеральні прокурори, підзвітні міністру юстиції ФРН.

Аналогічну структуру має прокуратура земель, що підкоряється міністрові юстиції землі. Після порушення кримінальної справи прокурором по більшості кримінальних справ розслідування здійснює поліція. При цьому функціонально прокурор вирішує питання подальшої долі справи,

направлення на дослідження, припинення кримінального переслідування або передачі в суд. По найбільш важливих і складних справах прокурор сам здійснює розслідування, а поліція зобов'язана виконувати його вказівки по виконанню процесуальних та інших дій [18, с. 191].

У ФРН судових слідчих як таких немає. Суддя дільничного суду за клопотанням прокуратури (або захисту) може проводити слідчі дії. При цьому він не приймає справу до свого провадження. Такі слідчі дії проводяться в змагальній формі – за участю в судовому засіданні представників сторін.

По закінченню попереднього розслідування при наявності «достатньої підозри» прокурор передає справу до суду. У німецькому кримінальному процесі в ряді випадків допускається відмова прокурора від передачі справи в суд, наприклад, коли обвинувачений або його близькі самі серйозно постраждали від злочину [18, с. 201]. Поява в кримінальному процесі ФРН альтернатив кримінальному переслідуванню *stricto sensu* пов'язана із Законом від 02 лютого 1974 року, який офіційно називається «Вступний закон до Кримінального кодексу ФРН». Мова йде про створення нового процесуального інституту, що дає прокурору право відмовитися при певних умовах про порушення публічного обвинувачення навіть в тих випадках, коли є достатні фактичні дані і правові підстави до кримінального переслідування [18, с. 202].

У ФРН прокуратура має право відмовитися від кримінального переслідування особи, яка засуджена за вчинення іншого злочину, якщо покарання за нього достатня для виправлення винного (ст. 154 КПК ФРН). Кримінальне законодавство передбачає виключення покарання після закінчення строків давності притягнення до кримінальної відповідальності (розділ 5 гл. 1 Кримінального кодексу ФРН) [18, с. 203].

Загалом, модель прокуратури ФРН є ефективною та такою, що історично зростала та розвивалася з суспільними реаліями. Однак, на нашу думку, в українських реаліях така модель мала б значні ризики для зловживань.

При дослідженні питань законодавчого регулювання інституту кримінального переслідування західних країн слід звернути увагу на досвід Франції. Розглядаючи французьку модель прокуратури, слід зауважити, що ця модель визнається «класичною» для європейських країн, оскільки саме її було запозичено більшістю з них при формуванні системи національного законодавства. Кримінальне переслідування в цій країні здійснюється відповідно до КПК Франції 1958 року. Відповідно до даного закону, досудове провадження у Франції складається з трьох стадій: дізнання, порушення кримінального переслідування і попереднього слідства (видання під суд входить в стадію попереднього слідства) [21].

Прокуратура у Франції є централізованою системою, очолює її міністр юстиції. Її основне завдання – здійснення кримінального переслідування на всіх стадіях кримінального процесу. При апеляційних судах є генеральні прокурори зі своїми помічниками, головний з помічників називається генеральним адвокатом [18, с. 204].

Розглянемо детальніше правові засади участі прокурора у кримінальному провадженні Швейцарії. Згідно КПК Швейцарії від 5 жовтня 2007 року та ст. 7–8 Закону про організацію органів кримінального судочинства Федерації, прокуратура Швейцарії не є частиною Міністерства юстиції або поліції Швейцарії, не відноситься до органів виконавчої влади та визнається самостійним і незалежним державним органом.

Швейцарська прокуратура наглядає тільки за поліцією (ст. 15 КПК Швейцарії) і не здійснює загальний нагляд за дотриманням законності в державі у вітчизняному розумінні даної категорії. Прокуратура в Швейцарії є головним органом у досудових стадіях процесу, про що свідчать її повноваження [22, с. 87].

У Швейцарії прокурор не володіє можливістю відмови від обвинувачення. Згідно ст. 333 КПК Швейцарії суд вправі дозволити прокуратурі змінити або розширити обвинувачення, але не відмовитися від нього. Одночасно з цим, згідно зі ст. 61 КПК, після скерування справи до суду вона вважається такою, що перебуває у провадженні суду, а не прокуратури. Стаття 333 КПК Швейцарії передбачає, що суд надає прокуратурі можливість змінити обвинувачення, якщо, на його думку, описані в обвинувальному висновку обставини справи можуть свідчити про виконання іншого складу злочинного діяння або якщо обвинувальний висновок не відповідає законним вимогам. Якщо при розгляді справи по суті стане відомо про нові злочинні діяння обвинуваченого, суд має право дозволити прокуратурі розширити обвинувачення (за змістом закону зміна кваліфікації на більш сувору цілком можлива) [22, с. 57–58].

На нашу думку, неможливість відмови прокурора від обвинувачення може мати негативні наслідки і порушувати загальноприйнятий принцип презумпції невинуватості.

Для української юридичної науки особливий інтерес представляв досвід реалізації інституту кримінального переслідування в країнах СНД і Балтії – колишніх республік СРСР. У більшості країн цього регіону можна відзначити дві тенденції у розвитку органів кримінального переслідування після розпаду СРСР.

Перша тенденція полягає в тому, що в якості основних органів, що порушують і здійснюють кримінальне переслідування на досудових стадіях в ряді колишніх республік СРСР, продовжують залишатися органи дізнання і попереднього слідства (Казахстан, Білорусь, в тому числі Україна та ін.). Інша тенденція спостерігається в країнах Балтії, де законодавчо закріплюється за прокуратурою обов'язки основного органу кримінального переслідування, з позбавленням її, по суті, наглядових функцій. Найбільш характерна така тенденція для Естонії, де прокуратура включена до складу Міністерства юстиції як самостійна одиниця і не здійснює нагляд за виконанням законів, за винятком нагляду за законністю досудового провадження і нагляду за виконанням кримінальних покарань.

У той же час, ст. 2 Закону Естонської республіки про прокуратуру встановлює, що прокурори в судах всіх інстанцій представляють державне обвинувачення, а ст. 23 Положення про прокуратуру Естонської республіки, затвердженого Міністром юстиції Естонії 8 квітня 1993 року, встановлює, що прокурор має право подати свої протести на незаконні і необґрунтовані судові постанови лише «в рамках державного обвинувачення» [22, с. 62].

З проведеного дослідження можна підсумувати наступне. Ряд вчених, досліджуючи моделі прокуратури в сучасному світі, виокремлюють чотири групи держав [23, с. 489, 490]: 1) держави, де прокуратура належить до складу міністерства юстиції, хоча її функціонування пов'язане, передусім, із забезпеченням правосуддя, тобто вона здебільшого діє при судах, і прокурори належать до суддівського корпусу («магістратури»); 2) держави, де прокуратура цілком введена до складу судової системи і перебуває при судах або користується в межах судової влади адміністративною автономією; 3) держави, де прокуратура виокремлена в самостійну систему і підзвітна парламентові або главі держави; 4) держави, де прокуратури або її прямого аналога взагалі немає.

До першої групи країн належать, зокрема, США, Франція, Бельгія, Нідерланди, Данія, Польща, Румунія, Ізраїль, Японія, Естонія, Сирія. Причому якщо, наприклад, у Польщі міністр юстиції – це одночасно і Генеральний прокурор, а в США і Канаді – Генеральний атторней, то у Франції й Естонії ці посади розділені. У більшості з перерахованих вище країн прокурори діють при судах.

У США атторнеї не «прив'язані» до судів і мають цілком самостійний стосовно судової системи статус. У Франції, згідно з Ордонансом № 58-1270, що містить Закон про статус магістратури 1958 р., прокурори перебувають під керівництвом і контролем вищих керівників і підпорядковуються міністрові юстиції.

До другої групи країн належать, зокрема, Іспанія, Колумбія, Болгарія, Латвія. Так, в Іспанії, відповідно до Закону 1981 р., яким регулюється статут Прокуратури (Ministerio Fiscal), прокуратура сприяє юстиції в захисті законності, прав громадян і публічного інтересу, що охороняється законом, в силу своєї функції або за клопотаннями зацікавлених осіб, а також стежить за дотриманням незалежності трибуналів і захищає в них публічні інтереси.

Третю групу країн утворюють переважно соціалістичні (В'єтнам, КНР, Куба, Лаос) і більшість постсоціалістичних держав. У цих державах на прокуратуру, поряд зі згаданими вище функціями, звичайно покладається загальний нагляд за законністю, об'єктами якого є державні органи, громадські об'єднання, господарські організації, різноманітні установи і фізичні особи.

У четвертій групі, зокрема Великій Британії, прокуратури як особливого інституту немає. Генеральний атторней очолює адвокатський корпус, представники якого в необхідних випадках виступають на судових процесах як обвинувачі. Коли ж слухаються особливо важливі кримінальні справи, обвинувачення підтримує спеціальна посадова особа – Директор публічних переслідувань [22, с. 550–551].

Погоджуємося з думкою вченого Ю.О. Новосада про те, що у цілому в європейських країнах прокуратурі відведено місце посередника між виконавчою та судовою гілкою влади. Порівнявши систему функціонування прокуратури в різних країнах світу, вищезазначений науковець вказує, що українська модель майбутньої оновленої прокуратури не повинна бути схожою на жодну із цих систем, оскільки підпорядкованість та залежність, яка існує в інших державах, у вітчизняній системі не зможе виправдати потреби часу, хоча б тому, що на її формування впливає ментальність нації, особливості розвитку правової системи в історичному розрізі [23, с. 102].

Висновки. Таким чином, вищий ступінь розвитку й орієнтації європейських держав на демократичні принципи у функціонуванні усіх державних інституцій законодавчої, виконавчої, судової гілок влади, а також чітке визначення ролі і місця, завдань і функцій прокуратури у даній системі, зумовлює відсутність або звуження потреби у закріпленні за прокуратурою наглядових повноважень. При реформуванні та оптимізації діяльності прокуратури України слід враховувати той факт, що навіть в умовах політичної та економічної стабільності у державі, наявності громадянського суспільства, важко створити еталон системи органів прокуратури. На міжнародному рівні відсутній уніфікований стандарт організації і функціонування такої системи. Саме тому, усі новачі в аспекті вдосконалення організації сучасної прокуратури повинні співвідноситись з історичними, культурними та правовими процесами становлення і розвитку держави, а також бути прийнятними для суспільства даної країни.

Викладений матеріал у цьому дослідженні, в частині аналізу міжнародного та зарубіжного досвіду реалізації кримінального переслідування, дозволяє зробити висновок про те, що українське кримінально-процесуальне право в цілому та основний його інститут кримінального переслідування мають власні історичні та культурні початки і представляють правову галузь суверенної держави. Разом з тим кримінально-процесуальне законодавство України має сприймати кращий досвід організації та процесуального забезпечення реалізації кримінального переслідування зарубіжних західних держав світової спільноти. На наш погляд, при запозиченні досвіду іноземних держав, що законодавчо закріплюють порядок і умови здійснення кримінального переслідування в своїх країнах, суб'єктам, які мають право законодавчої ініціативи вдосконалення кримінально-процесуального законодавства України важливо дотримуватися наступного алгоритму дій:

закони іноземних держав, що представляють інтерес для України, не повинні усувати обов'язок держави та органів прокуратури щодо захисту прав і законних інтересів усіх осіб від скоєних злочинів та забезпечення правових гарантій особистості від незаконного та необґрунтованого обвинувачення;

законодавчі акти іноземних держав, положення яких рекомендуються до запозичення в українське кримінально-процесуальне законодавство, повинні створювати правові умови для забезпечення дотримання органами прокуратури прав і свобод людини і громадянина взагалі та у кримінальному судочинстві зокрема;

проекти законів, що вносяться і які спрямовані на зміну та доповнення існуючого законодавства про діяльність прокуратури, запозичені із законодавства іноземних держав, повинні забезпечувати невідворотність справедливого покарання осіб, які вчинили злочини і реабілітацію всіх незаконно і необґрунтовано підданих кримінальному переслідуванню.

Підсумовуючи викладене, у практиці запозичення досвіду законодавчого регулювання кримінального переслідування зарубіжних країн необхідно враховувати реальні сьогоднішні в діяльності органів правопорядку, а саме: значну завантаженість, кадрове голодування, недостатність фінансування. У зв'язку з цим вважаємо за важливе наголосити, що з урахуванням розглянутого нами досвіду європейських країн та країн заходу, необхідно вирішити питання про включення в чинний КПК України правил, що тягнуть за собою надання прокурору наступних повноважень: права на відмову в порушенні кримінального переслідування, наприклад, у зв'язку з неспівмірністю шкоди, заподіяної громадським інтересам, і матеріальних витрат, потрібних для здійснення кримінального переслідування або право на порушення кримінальної справи за заявою потерпілого, якщо він сплатить витрати, пов'язані з провадженням попереднього розслідування.

Окрім того, доцільно розглянути та імплементувати у національне законодавство норми, що регулюють порядок підтримання обвинувачення адвокатами у справах приватного обвинувачення про нетяжкі злочини, таким чином розвантажити діяльність органів прокуратури України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Щодо проекту Закону України «Про прокуратуру»: Висновок №539/2009 Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії), затверджений на 79-му пленарному засіданні Венеціанської комісії (Венеція, 12–13 червня 2009 р.). URL: https://minjust.gov.ua/m/str_23374
2. Бенч Н.В. Прокуратура в державному механізмі: порівняльний аналіз України та Європейського Союзу. *Судова апеляція*. 2015. №1. С. 104–116.
3. Лапкін А.В. Прокурор у кримінальному провадженні: теоретичні, правові та організаційно-методичні проблеми: монографія. Харків: Право, 2020. 1304 с.
4. Сахань О.М., Лапкін А. В. Трансформація системи державної влади в Україні: реалії і перспективи. Актуальні проблеми державного управління. 2007. №2 (32). С. 176–178.

5. Войтович Р. Глобалізація як універсальна форма історичної динаміки перехідних суспільств. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. №1. С. 21–32.
6. Шумський П. В. Проблеми сучасної концепції основних функцій органів прокуратури України. *Сучасні проблеми науки: м-пи наук. Конф.* (НАУ, 9 квіт. 2010 р.). Київ: Національний авіаційний університет, 2010. С. 220–221.
7. Блажківський Є.М. Функції прокуратури України: відповідність європейським стандартам. *Вісник національної академії прокуратури України*. 2015. №1. С. 21–28.
8. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к-96/ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р., ратифікована Законом України від 17.07.1997 р. №475/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
10. Кривцова І.С. Методологічна роль синергетики у порівняльно-правовому пізнанні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Одеса, 2008. 20 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/971>
11. Кравчук В. М. Прокуратура України як орган державної влади: інституційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10, Ген. прокуратура України, Нац. акад. прокуратури України. Київ, 2012. 200 с.
12. Рекомендація Рес (2000) 19 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя від 6 жовтня 2000 р.: URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf
13. Langbeinf John H. Controlling Prosecutorial Discretion in Germany. *Yale Law School Legal Scholarship Repository*. Volume 41. № 3. P. 439–467.
14. Резнік О. Функціональна модель прокуратури (поняття і різновиди). *Вісник прокуратури*. 2008. № 3 (81). С. 81–83.
15. Попович Є.М. Шляхи розвитку прокуратури України: монографія. Харків: Торнадо, 2009. 352 с.
16. Ma Y. Prosecutorial discretion and plea bargaining in the United States, France, Germany, and Italy: a comparative perspective. *International Criminal Justice Review*. 2002. Volume 12. P. 22–52.
17. Організація та діяльність органів прокуратури України: навч. посіб. П.М. Каркач, В.В. Кривобок, В.С. Бабкова та ін.; за ред. П.М. Каркача. Харків: Право, 2019. 500 с.
18. Михеєнко М.М., Шибико В.П. Уголовно-процесуальне право Великобританії, США і Франції. Київ: УМКВО, 1988. 186 с.
19. Омельчук Л.В., Клітинська А.Р. Європейський досвід організації органів прокуратури. Міжнародний юридичний вісник: збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. 2016. Вип. 1. С. 199–204. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/muvnudr_2016_1_34 (дата звернення 31.12.2019)
20. Code de procedure penale (Partie Legislative): Version consolidee au 1 janvier 2016. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr>
21. Мухамеджанов З. Б. Прокуратура в зарубіжних країнах: навч. посіб. Алмати: Нур-пресс, 2015. 284 с.
22. Прокурорський нагляд в Україні: підручник. І.І. Когутич, В.Т. Нора, А.А. Павлишин, В.В. Луцик; за ред. В.Т. Нора. Київ: Ін Юре, 2011. 592 с.
23. Новосад Ю.О. Кримінально-виконавчі засади участі прокуратури України у сфері виконання покарань: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08 / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2019. 544 с.