

## Особливості адміністративно-правового статусу органів прокуратури в зарубіжних країнах

**Васильчук Б. Г.**

*Запорізький національний університет, вул. Жуковського, 66, м. Запоріжжя, Україна  
vasil\_bg@ukr.net*

**Ключові слова:**

*органи прокуратури, адміністративно-правовий статус, прокуратури в зарубіжних країнах, функції прокуратури, європейські стандарти повноважень і діяльності прокуратури.*

*Надійшло до редколегії:  
15.04.2019*

*Прийнято до друку: 23.05.2019*

У статті досліджується особливості адміністративно-правового статусу органів прокуратури в зарубіжних країнах. Аналізуються основні наявні підходи до класифікації органів прокуратури зарубіжних країн з огляду на місце прокуратури в системі державних органів. Висвітлюються особливості адміністративно-правового статусу прокуратури або інших схожих за призначенням державних інституцій в Австрії, Німеччині, Франції, США, Японії, Італії, Швейцарії, Іспанії, Португалії та інших зарубіжних країнах. Підкреслюється, що досвід організації й діяльності прокуратури в зарубіжних країнах важливий під час реформування вітчизняної прокуратури, проте не існує єдиних стандартів побудови та діяльності прокуратури у світі як з організаційного, так і з функціонального поглядів.

## Features of the administrative and legal status of prosecutors in the foreign countries

**Vasylchuk B. H.**

*Zaporizhzhya national university, str. Zhukovskogo, 66, Zaporizhzhya, Ukraine  
vasil\_bg@ukr.net*

**Key words:**

*prosecutor's offices, administrative-legal status, prosecutors and foreign countries, functions of the prosecutor's office, European standards of authority and activity of the prosecutor's office.*

The article examines the peculiarities of the administrative and legal status of the prosecutor's offices in foreign countries. Study of foreign experience is carried out not only from the perspective of the possibility of using it in our country, but also in order to expand the horizons on this issue, as the intensification of cooperation with foreign countries requires a significant increase in knowledge about the functioning of certain state-legal institutions in them.

The main existing approaches to the classification of prosecutor's offices of foreign countries are analyzed, proceeding from the place of the prosecutor's office in the system of state bodies. It is noted that the prosecutor's office and other similar bodies, which are invariably belonging to public institutions, have been subjected to a powerful influence on the historical and political traditions of an individual nation or state, which, of course, affected the administrative and legal status of the prosecutor's office. At the same time, a certain similarity of the functions of the prosecutor's office in foreign countries indicates the inclusion of these bodies in the structure of the mechanism of the state in the vast majority of countries of the world. The prosecutor's office, being one of the elements of state-legal activity, occupies a special place in the system of state bodies and is called upon to solve important tasks of state-legal regulation.

The peculiarities of the administrative and legal status of the prosecutor's office or other similar institutions of the state in

Austria, Germany, France, USA, Japan, Italy, Switzerland, Spain, Portugal and other foreign countries are highlighted.

It is emphasized that the experience of the organization and activities of the prosecutor's office in foreign countries is important for the reform of the domestic prosecutor's office, but there are no common standards for the construction and operation of the prosecutor's office in the world, both organizationally and operationally. Therefore, it is not necessary to mechanically copy one or another model of the administrative and legal status of the prosecutor's office. In addition, the European Conference on the Development of the Prosecutor's Office (Vienna, 1993) concluded that the organization of the prosecutor's office in one country was not permissible according to another type, without taking into account the particularities of each country.

У сучасних умовах реформування прокуратури в Україні значний інтерес викликає досвід організації та діяльності прокуратур або інших схожих за призначенням державних інституцій зарубіжних країн. Забезпечення належного функціонування органів прокуратури України об'єктивно передбачає необхідність проведення порівняльного аналізу адміністративно-правового статусу аналогічних органів у зарубіжних країнах. Вивчення зарубіжного досвіду здійснюється не лише з позиції можливості використання його в нашій державі, а й з метою розширення кругозору в цьому питанні, оскільки активізація співробітництва із зарубіжними країнами потребує значного підвищення знань щодо порядку функціонування в них певних державно-правових інституцій.

У юридичній літературі запропоновано таку класифікацію органів прокуратури зарубіжних країн з огляду на місце прокуратури в системі державних органів:

1) прокуратура перебуває у складі міністерства юстиції (Бельгія, Німеччина, Данія, Ізраїль, Нідерланди, Польща, Румунія, США, Франція, Японія та інші);

2) прокуратура входить до складу судової влади, перебуває у складі суддівського корпусу (магістратури) і діє при судах (Італія, Іспанія, Болгарія, Латвія, Азербайджан, Грузія тощо);

3) прокуратура взагалі відсутня (Велика Британія, Індія);

4) прокуратуру виокремлено в самостійну систему, вона підзвітна Парламенту чи Президенту або обом цим органам (КНР, КНДР, Єгипет, окремі країни СНД) [1, с. 647].

Іншу класифікацію, враховуючи особливості відносин прокуратури з виконавчою та законодавчою владою, пропонує К. Черкашина, яка виокремлює три групи країн:

1) країни, в яких існують тісні взаємозв'язки між прокуратурою та виконавчою владою;

2) країни, в яких існують тісні взаємозв'язки між прокуратурою та законодавчою владою;

3) країни, в яких немає регулярних контактів прокуратури із законодавчою та виконавчою владою.

Крім того, якщо зосередити увагу виключно на взаємозв'язках прокуратури з виконавчою владою, узагальнення світового досвіду дає змогу виділити такі типи таких взаємовідносин:

1) прокурор – невід'ємна частина виконавчої влади;

2) виконавча влада безпосередньо керує прокуратурою;

3) виконавча влада призначає прокурорів;

4) виконавча влада накладає дисциплінарні стягнення на прокурорів;

5) виконавча влада контролює діяльність прокуратури;

б) виконавча влада дає вказівки прокуратурі із загальних питань, не пов'язаних із конкретними кримінальними, адміністративними чи цивільними справами;

7) виконавча влада може давати прокуратурі вказівки, пов'язані з конкретними справами;

8) виконавча влада контролює бюджет прокуратури [2, с. 313–314].

Наведені класифікації демонструють, що не існує єдиних стандартів побудови та діяльності прокуратури у світі як з організаційного, так і з функціонального поглядів. Крім того, немає таких стандартів і в країнах – членах Європейського Союзу. Отже, не варто механічно копіювати ту чи іншу модель адміністративно-правового статусу прокуратури. Звичайно, на особливу увагу заслуговує досвід економічно розвинутих країн і держав, у яких багаторічний досвід діяльності прокуратури продемонстрував найбільшу ефективність. Проте, незважаючи на певну подібність моделей адміністративно-правового статусу прокуратури зазначених країн (наприклад, у Німеччині, Франції, США, Японії прокуратура перебуває у складі міністерства юстиції), жодна із запропонованих моделей не вважається «взірцем» чи «еталоном».

На нашу думку, така «еталонна» модель адміністративно-правового статусу прокуратури взагалі навряд чи може існувати, що пояснюється низкою обставин:

– прокуратура й інші подібні за призначенням органи, що незмінно належать до публічно-правових інститутів, зазнали потужного впливу історичних і політичних традицій окремого народу чи держави, що, безумовно, вплинуло на адміністративно-правовий статус прокуратури (наприклад, КНДР і пострадянські країни довгий час перебували під впливом СРСР і так званої «соціалістичної правової системи»; тоді як США та Велика Британія, що належать

до англо-американської правової сім'ї, від самого початку використовували принципово інший підхід до формування зазначеного інституту);

– більшість моделей прокуратури, незважаючи на нормативне «прикріплення» її до певної гілки влади або «виведення» за структуру традиційних систем, мають настільки специфічні функції, що виключають можливість однозначного визначення місця прокуратури в системі органів державної влади;

– дослідники зазначають таку тенденцію: чим вищий рівень розвитку правової системи країни, тим більш чітко закріплено в законодавстві правовий статус органів прокуратури;

– підходи до пошуку власної моделі побудови, організації та діяльності прокуратури в Україні супроводжувалися орієнтацією на західноєвропейські правові теорії й конструкції, проте сама прокуратура, особливо перші роки незалежності, відчувала суттєвий вплив «традицій радянської прокуратури».

Разом із тим певна подібність функцій прокуратури в зарубіжних країнах свідчить про включення цих органів у структуру механізму держави в більшості країн світу. Прокуратура, будучи одним із елементів державно-правової діяльності, посідає особливе місце в системі державних органів і покликана вирішувати важливі завдання державно-правового регулювання.

Проте, як зазначалося вище, схожі моделі адміністративно-правового статусу прокуратури в окремих країнах мають певні особливості, які пропонуємо розглянути нижче.

В Австрії прокуратура формально належить до органів виконавчої влади. Водночас її діяльність безпосередньо пов'язана із судовою владою. У Законі «Про прокуратуру» Австрії прокуратура розглядається як «орган правозастосування» (абз. 2 § 3). На посаду прокурора призначає міністр юстиції. Обов'язковою умовою для претендента є

наявність дворічного стажу роботи на посаді судді, причому прокурор не вважається частиною структури судової системи. Прокурор у своїй діяльності пов'язаний з указівками, однак меншою мірою, ніж «звичайний» чиновник органів виконавчої влади. Тобто прокурор є одним із вищих урядових чиновників. Будь-яка вказівка федерального міністра юстиції обер-прокурору та вказівка обер-прокурора підлеглому прокурору в частині вирішення конкретної справи має бути відповідним чином сформульована, обґрунтована, викладена в письмовій формі. У свою чергу, прокурор, як будь-який чиновник, може відхилити вказівку, якщо вона суперечить закону або, на переконання прокурора, не може бути представлена в суді. Контроль за діяльністю прокурора здійснює не лише парламент через міністра юстиції, а й Народний адвокат (омбудсмен) [3, с. 39–40].

У Німеччині прокуратура є органом виконавчої влади й належить до звичайних адміністративних відомств, а ці відомство перебувають у системі юстиції. Прокурори є державними чиновниками, їхнє головне завдання – здійснення кримінального переслідування. Особливостями прокуратури в Німеччині є такі: прокуратура здійснює слідчі дії; під час проведення розслідування прокуратура спирається на поліцію; прокурор не може відкликати обвинувальний акт, якщо суд прийняв справу до розгляду; прокурор порушує позови в цивільних справах про визнання шлюбу недійсним, про визнання особи недієздатною, про встановлення факту смерті особи, зниклої безвісті; існують 114 земельних судів, при кожному з яких діє прокуратура, є генеральна прокуратура, яка підпорядковується міністерству юстиції землі.

У Франції прокуратура діє при судах різних рівнів та інстанцій. При апеляційному суді знаходиться генеральний прокурор із заступниками. Прокуратура при касаційному суді

складається з генерального прокурора, його першого заступника та заступників, які підпорядковані міністерству юстиції. Особливості організації й діяльності прокуратури у Франції: всі прокурори призначаються та звільняються з посади Президентом Франції; прокурор не підлягає відводу в суді; прокурор не має права відмовитися від кримінального переслідування; досудове розслідування здійснюють слідчі судді – магістри судового рангу; прокурор контролює діяльність судової поліції [4, с. 291].

У США функції прокуратури виконує аторнейська служба. Генеральний аторней США призначається Президентом США з узгодженням із Сенатом – Верховною палатою Конгресу США. Аторнейська служба в США не має чіткої централізації та підпорядкування. Місцеві аторней не підпорядковані Генеральному аторнею штату, який, у свою чергу, не підконтрольний Генеральному аторнею США. Разом із тим федеральна служба аторнейв централізована. Аторней, що входять до федеральної служби, підпорядковуються Генеральному аторнею США, проте мають самостійність під час прийняття багатьох рішень. На рівні взаємовідносин між штатами діяльність аторнейської служби координується Національною асоціацією окружних аторнейв. Національна організація генеральних аторнейв об'єднує генеральних прокурорів штатів і Генерального прокурора США. Основні завдання аторнейської служби – представляти інтереси Уряду США в судах, забезпечення виконання законів, юридична консультація. На місцевому рівні аторней обираються населенням [5, с. 119].

У Данії прокуратура підпорядкована міністру юстиції, її основним завданням є підтримання державного обвинувачення в кримінальному судочинстві. Її особливості: міністр юстиції призначає прокурорів відповідно до їхньої кваліфікації; функції прокуратури

регламентуються Законом «Про відправлення правосуддя»; міністр юстиції приймає рішення щодо фінансування прокуратури; нагляд за управлінськими та владними структурами не входить до функцій прокуратури.

Законодавство Польщі закріплює дуалістичний характер статусу, який поєднує виконання обов'язків Генерального прокурора та Міністра справедливості (юстиції). Повноваження прокурора в Польщі охоплюють підтримання державного обвинувачення в суді, нагляду за законністю під час розгляду цивільних, адміністративних справ, справ про проступки, тимчасове затримання і прийняття інших рішень про позбавлення волі. Прокурор має право оскаржувати в судах, брати участь у запобіганні злочинності. Замість загального нагляду за законністю, прокуратура Польщі взаємодіє з різними державними та громадськими інституціями щодо запобігання злочинам і проступкам. Закон Польщі «Про прокуратуру» прямо закріплює, що на прокуратура покладається співпраця з державними органами, державними установами, громадськими організаціями щодо запобігання злочинності [6, с. 82].

У Японії прокурори мають широкі повноваження в галузі судового переслідування, наприклад, можуть приймати рішення про припинення справи. Окрім судового контролю за діяльністю прокуратури, існує громадський контроль: у кожному окрузі з числа виборців за допомогою жеребкування формується спеціальна комісія з нагляду за прокурорами.

В Італії прокуратура входить до судової системи, хоча в межах цієї системи вона виконує функції, що суттєво відрізняються від функцій судів. Прокурори є членами суддівського корпусу, призначаються Вищою Радою суддів і можуть бути суддями й, навпаки, судді можуть працювати на прокурорських посадах. В італійській моделі прокуратури між прокурорами не

існує жодної ієрархічної залежності. Кожен прокурор у межах своєї компетенції абсолютно незалежний і користується повною автономією.

У Конституції Болгарії (ч. 1 ст. 126) зазначено, що «структура прокуратури відповідає структурі судів» [7]. Окрім Конституції, місце, функції та повноваження прокуратури визначаються Законом «Про судову владу» і Кримінально-процесуальним кодексом Болгарії. Державна прокуратура як частина судової влади, що здійснює правосуддя, є незалежним інститутом, а прокурори, виконуючи свої функції, підпорядковуються лише закону. Прокуратура незалежна від Парламенту й Уряду, між ними не існує інституціонального зв'язку. Ніхто не може давати вказівки прокурорам у частині їхньої професійної діяльності. Крім того, всі державні органи, громадські організації, громадяни зобов'язані допомагати прокурору виконувати його функції. Прокуратура є стороною судового процесу, має рівні права з особою, що вчинила злочин, і його адвокатом. Державна прокуратура Болгарії бере участь у розгляді як цивільних, так і кримінальних справ, захищаючи інтереси держави та суспільства, здійснюючи нагляд на дотриманням законності.

У Швейцарії прокуратура є частиною судової системи, діє при судах, виконує свої функції щодо захисту законності, прав громадян відповідно до принципу законності й неупередженості. Діяльність, що зарахована законодавством кантону до компетенції прокуратури, здійснюється Генеральним прокурором, прокурорами та їх заступниками. Генеральний прокурор керує діяльністю прокуратури й розподіляє обов'язки між прокурорами та їх заступниками.

В Іспанії, відповідно до Закону 1981 р, яким регулюється органічний статус прокуратури, остання сприяє юстиції в захисті законності, прав громадян та охоронюваного законом

публічного інтересу через свої функції або за клопотанням зацікавлених осіб, а також слідує за дотриманням незалежності трибуналів і захищає в них публічні інтереси. Органи прокуратури входять до системи судової влади, маючи функціональну автономію. Прокуратура виконує свої завдання згідно з принципами єдності дії та ієрархічної залежності. Органи прокуратури діють при судах аж до провінціального рівня включно. Очолює їх Генеральний прокурор держави, який призначається Королем за поданням Уряду з урахуванням думки Генеральної ради судової влади. В ієрархії судової влади він вважається другою особою після голови Верховного трибуналу [1, с. 346].

У Португалії прокуратура не належить до жодної з гілок влади. Відповідно до розділу 4 Конституції Португалії, який повністю присвячений прокуратурі, остання здійснює представництво держави, кримінальне переслідування, захист демократичної законності від імені держави, а також інтересів, визначених законом. Особливістю прокуратури в Португалії є її колегіальність і виборність самими прокурорами. Генеральний прокурор призначається Президентом за поданням Уряду.

У Великій Британії формально прокуратури не існує. Генеральний аторней очолює адвокатський корпус, представники якого в необхідних випадках беруть участь у судових процесах як обвинувачі. Під час розгляду особливо важливих кримінальних справ обвинувачення підтримує спеціальна посадова особа – директор публічних слухань [5, с. 201].

До останньої групи країн, як уже зазначалося вище, належать В'єтнам, КНР, КНДР, Куба, Лаос та окремі пострадянські держави. У цих країнах прокуратура, окрім інших, виконує функцію загального нагляду за законністю, об'єктами якого є державні органи, громадські об'єднання,

господарські організації, різноманітні установи та фізичні особи. Так, у КНР прокуратура є державним органом нагляду за дотриманням законності (ст. 129 Конституції КНР). У Казахстані прокуратура здійснює нагляд за точним та однаковим застосуванням законів, указів Президента й інших нормативних актів, за законністю оперативно-розшукової діяльності, дізнання та слідства, адміністративного та виконавчого провадження (ст. 83 Конституції Казахстану). Крім того, прокуратура Казахстану вживає заходи щодо виявлення й усунення порушень законності, опротестовує закони та інші нормативні акти в разі невідповідності їх Конституції й законам, представляє інтереси держави в суді, здійснює кримінальне переслідування. У Киргизстані прокуратура також здійснює нагляд за точним та однаковим виконанням законодавчих актів, кримінальне переслідування. У випадках, спеціально передбачених законом, прокуратура має право участі в судовому розгляді [8, с. 28].

Досвід організації та діяльності прокуратури в зарубіжних країнах, безумовно, дуже важливий під час реформування вітчизняної прокуратури. Так, у Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схваленій Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015, напрямом такого реформування визначено «приведення повноважень та діяльності органів прокуратури до європейських стандартів» [9].

Водночас варто враховувати, що такі державні структури, їх місце в механізмі держави визначаються історичними умовами розвитку країни, особливостями правової системи, політичними, економічними, соціальними й культурними умовами і традиціями кожної країни. Так, Європейська нарада з розвитку прокуратури (Відень, 1993 р.) зробила висновок про неприпустимість

організації побудови прокуратури в одній особливостей кожної країни.  
державі за типом іншої без урахування

### Література

1. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник : в 4 т. / отв. ред. Б. А. Страшун. Москва : БЕК, 1995. Т. 1–2. 784 с.
2. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник / ред. Е. П. Черкашина. Москва, 2008. 412 с.
3. Бирюков П. Н. Прокуратура Австрийской Республики. *Российский юридический журнал*. 2011. № 4. С. 37–44.
4. Скрипнюк А. В. Світовий досвід функціонування органів прокуратури : порівняльно-правовий аналіз. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. № 4. С. 290–294.
5. Мухамеджанов Э. Б. Прокуратура в зарубежных странах : учебник. Алматы : Нур-пресс, 2005. 284 с.
6. Супруненко Д. О. Прокуратура як суб'єкт запобігання злочинам в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08. Київ, 2016. 344 с.
7. Constitution of the Republic of Bulgaria. Prom. SG 56/13 jul. 1991. URL : <https://www.parliament.bg/en/const/>.
8. Алисов А. Н. Конституционные функции прокуратуры в России и зарубежных странах : сравнительный анализ. *Вестник государственного и муниципального управления*. 2014. № 3 (14). С. 26–29.
9. Про стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України від 20.05.2015 № 276/2015. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>.

### References

1. Strashun, B. A. (1995), *Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnyh stran. V 4 t. : uchebnik* [Constitutional (state) law of foreign countries. In 4 vol. : textbook], Vol. 1–2, Moscow, Russia.
2. Cherkashina, E. P. (2008), *Prokurorskiy nadzor v Rossiyskoy Federacii : uchebnik* [Prosecutor's supervision in the Russian Federation : textbook], Moscow, Russia.
3. Biryukov, P. N. (2011), “Office of the Public Prosecutor of the Republic of Austria”, *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal*, no. 4, pp. 37–44.
4. Skripnyuk, A. V. (2014), “World experience of the functioning of the prosecutor's office : comparative legal analysis”, *Naukovyi visnyk Khersonskogo derzhavnogo universytetu*, no.4, pp. 290–294.
5. Muhamedzhanov, E. B. (2005), *Prokuratura v zarubezhnyh stranah : uchebnik* [Prosecutor's office in foreign countries : textbook], Almaty, Kazakhstan.
6. Suprunenko, D. O. (2016), “Prosecutor's Office as a Crime Prevention Officer in Ukraine”, *Cand. Sc. (Jurisprudence)*, 12.00.08, Kyiv, Ukraine.
7. Constitution of the Republic of Bulgaria. Prom. SG 56/ 13 jul. 1991, available at : <https://www.parliament.bg/en/const/>

8. Alisov, A. N. (2014), "The constitutional functions of the prosecutor's office in Russia and foreign countries : a comparative analysis", *Vesnik gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniia*, no. 3 (14), pp. 26–29.
9. "On the Strategy for the Reform of the Judiciary, Judiciary and Related Legal Institutions for 2015–2020": Decree of the President of Ukraine dated 20.05.2015 no. 276/2015, available at : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>.

УДК 342.951:330.332

DOI <https://doi.org/10.26661/2616-9444-2019-1-12>

### **Нормативно-правові акти у сфері адміністративно-правового регулювання інвестиційної діяльності**

**Жуков М. С.**

*Запорізький національний університет, вул. Жуковського, 66, Запоріжжя, Україна  
nikita\_zhukov@ukr.net*

**Ключові слова:**

*адміністративно-правове регулювання, нормативно-правовий акт, інвестиції, кодифікація, іноземні інвестиції, класифікація нормативно-правових актів.*

У статті досліджено поняття й ознаки нормативно-правових актів у сфері адміністративно-правового регулювання інвестиційної діяльності. Запропоновано визначення поняття нормативно-правового акта у сфері адміністративно-правового регулювання інвестиційної діяльності, класифікацію нормативно-правових актів у сфері адміністративно-правового регулювання інвестиційної діяльності.

*Надійшло до редколегії:*

*09.04.2019*

*Прийнято до друку: 17.05.2019*

### **Legislation in the sphere of administrative law regulation of investments**

**Zhukov M. S.**

*Zaporizhzhia National University, str. Zhukovsky, 66, Zaporizhzhia, Ukraine  
nikita\_zhukov@ukr.net*

**Key words:**

*administrative regulation, legal act, investments, codification, foreign investmen, classification of legal acts.*

In this article was explored task about administrative law regulations of investments.

One of the main elements in the legal law regulation of investments is legislation. In this article was suggested the definition of legislation in the sphere of administrative law regulation of investments. In this article was classified legislation. The relevance of this article is related to the fact that investment legal relations are dynamic. For this reason, the legislation requires constant review. However, for understanding the level of this review is necessary to explore current status of legal acts. For this reason, in this article was explored legislation in the sphere of administrative law regulation of investments. After analyzing legislation, one can conclude that it is difficult to speak of the persistence of norms in