

ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

EXPERIENCE OF EUROPEAN COUNTRIES IN REFORMING PROSECUTORIAL BODIES IN THE CONTEXT OF PUBLIC ADMINISTRATION

У статті досліджується досвід європейських країн у реформуванні органів прокуратури в контексті сучасних підходів до публічного управління. Реформування прокуратури є важливим елементом європейської інтеграції, зокрема для країн, що прагнуть гармонізувати свої правові системи зі стандартами Європейського Союзу (ЄС) та Ради Європи. Аналізуються ключові моделі реформ, спрямовані на підвищення ефективності, прозорості та незалежності прокурорських систем. У статті досліджуються ключові принципи, моделі та практики реформування прокуратури в таких країнах, як Німеччина, Франція, Польща, Естонія, а також країни Скандинавії, з акцентом на їх адаптацію до принципів верховенства права, прозорості, підзвітності та ефективності в системі публічного управління. Особлива увага приділяється інтеграції принципів демократичного врядування, підзвітності та верховенства права. На основі порівняльного аналізу європейських практик надаються рекомендації щодо вдосконалення системи прокуратури в Україні, враховуючи виклики сучасного публічного адміністрування. Визначено, що реформування прокуратури здійснюється у контексті ширших процесів демократизації, підвищення прозорості, підзвітності та ефективності державних інституцій. Досліджено також взаємозв'язок між інституційною автономією органів прокуратури, їх роллю у системі стримувань та забезпеченням доброчесності публічного сектору. Стаття підкреслює, що сучасна роль прокуратури в європейських країнах зводиться до трьох основних функцій: підтримання публічного обвинувачення в суді, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та, в окремих випадках, представництво інтересів держави у суді. Європейський досвід у цьому контексті є надзвичайно цінним для країн, які перебувають на шляху демократичного розвитку, зокрема для України, що прагне інтеграції до ЄС та активно адаптує європейські підходи у реформуванні ключових інституцій державної влади.

Ключові слова: європейський досвід, публічне управління, органи публічної влади, органи прокуратури, реформування.

The article examines the experience of European countries in reforming prosecutorial bodies within the framework of modern approaches to public administration. Prosecutorial reform is a crucial element of European integration, particularly for countries aiming to align their legal systems with the standards of the European Union (EU) and the Council of Europe. The study analyzes key reform models aimed at enhancing the efficiency, transparency, and independence of prosecutorial systems. The article explores the core principles, models, and practices of prosecutorial reform in countries such as Germany, France, Poland, Estonia, and Scandinavian countries, with a focus on their adaptation to the principles of the rule of law, transparency, accountability, and efficiency within the public administration system. Special attention is paid to the integration of democratic governance principles, accountability, and the rule of law. Based on a comparative analysis of European practices, recommendations are provided for improving the prosecutorial system in Ukraine, taking into account the challenges of modern public administration. It is established that prosecutorial reform occurs within the broader context of democratization processes, increasing transparency, accountability, and efficiency of state institutions. The study also explores the relationship between the institutional autonomy of prosecutorial bodies, their role in the system of checks and balances, and ensuring the integrity of the public sector. The article emphasizes that the modern role of the prosecution in European countries is primarily focused on three main functions: maintaining public prosecution in court, providing procedural guidance in pre-trial investigations, and, in some cases, representing the state's interests in court. The European experience in this context is highly valuable for countries on the path of democratic development, particularly for Ukraine, which aspires to EU integration and actively adopts European approaches in reforming key state institutions.

Key words: European experience, public administration, public authorities, prosecutorial bodies, reform.

УДК 343.16:351(4)
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2025.45.31>

Костенюк Н.І.

к. наук з держ. упр.,
доцент кафедри соціально-гуманітарних наук,
Науково-навчальний інститут публічної служби та управління Національного університету «Одеська політехніка»
ORCID ID: 0000-0001-6723-7166

Постановка проблеми. Органи прокуратури займає особливу позицію в системі державних органів зарубіжних країн, виконуючи завдання із забезпечення законності та захисту інтересів держави й суспільства. Водночас місце прокуратури в механізмі розподілу влади суттєво різниться залежно від правових систем різних країн, що робить актуальним вивчення міжнародного досвіду організації прокурорських систем. У процесі пошуку оптимальної моделі прокуратури, яка б гарантувала ефективний захист прав і свобод людини,

зміцнення правопорядку та утвердження верховенства права, особливу цінність має порівняльний аналіз діяльності цього інституту в розвинених демократичних державах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання організації та діяльності органів прокуратури в системі органів публічної влади широко досліджувалися як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями. Теоретичні засади діяльності органів прокуратури розглядали такі вчені, як Д. Белов, А. Лапкін, Ю. Грошевий, В. Долежан, М. Косюта,

І. Марочкін, Ю. Полянський, Г. Середа, В. Сухонос, В. Тацій, Ю. Шемшученко та інші. Значний внесок у вивчення цієї проблематики зробили зарубіжні дослідники, зокрема К. Бідербах, Г. Дейвіс, Д. Мелінковський, К. Річчі, Д. Флетчер, Х. Фрайнд та інші. Окремо варто відзначити праці, присвячені порівняльно-правовому аналізу органів прокуратури, зокрема дослідження І. Деяка, М. Ніроди, М. Стефанчук, О. Литвака, П. Каркача, Я. Толочка, І. Шведа, які зосередилися на особливостях функціонування прокуратури в різних правових системах.

Мета статті – аналіз та узагальнення досвіду європейських країн щодо реформування органів прокуратури в Україні

Виклад основного матеріалу. Реформування органів прокуратури є одним із ключових елементів модернізації системи правосуддя та забезпечення ефективного публічного управління в демократичних державах. Європейські країни, маючи різноманітний досвід трансформації прокурорських інституцій, демонструють широкий спектр підходів до підвищення їхньої незалежності, прозорості та підзвітності. У контексті публічного управління реформи прокуратури спрямовані на забезпечення верховенства права, захист прав громадян і вдосконалення взаємодії між державними інституціями.

У юридичній літературі, залежно від займаного місця прокуратурою у системі державних органів, виділяють чотири моделі функціонування прокуратури:

- 1) держави, в яких прокуратура перебуває у складі міністерства юстиції;
- 2) держави, де прокуратура включена до складу суддівського корпусу (магістратури) та перебуває при судах;
- 3) держави, в яких прокуратура виділена в окрему систему та підзвітна парламенту;
- 4) держави, де прокуратура як самостійний орган держави взагалі відсутня.

До першої групи країн належать, зокрема, Австрія, Бельгія, Данія, Франція, Німеччина, Нідерланди, Польща та інші. У Французькій Республіці прокурори під час здійснення своїх повноважень підконтрольні й підзвітні вищим прокурорам та підпорядковуються Міністру юстиції [1].

До другої групи країн належать, зокрема, Болгарія, Іспанія та Італія.

Колишні «соціалістичні» країни (Словаччина, Угорщина та інші) утворюють третю групу. Органи прокуратури зазначеної групи держав найчастіше здійснюють функції так званого загального нагляду (нагляд за законністю

в діяльності міністерств, різного роду суб'єктів господарювання, громадських об'єднань, а також фізичних осіб).

Приклад країни четвертої групи – Великобританія. У політичному устрої державних організацій Великобританії немає органів прокуратури, проте є посадові особи та служби, які здійснюють певні функції, властиві прокурорському нагляду. Зокрема, до названих суб'єктів можна віднести Службу державних обвинувачів (Crown Prosecution Service) та Генерального Атторнея (Attorney General). Одним з основних повноважень служби державних обвинувачів у Великій Британії є забезпечення кримінального переслідування обвинуваченої особи за скоєний ним тяжкий злочин. Генеральний Атторней реалізовує вищий контроль за публічним переслідуванням та сприяє забезпеченню цілісної судової політики у кримінальних та цивільних справах.

Сучасна прокуратура Франції віднесена до виконавчої гілки влади є частиною структури Міністерства юстиції та відіграє ключову роль у забезпеченні дотримання кримінальних законів. Генеральний прокурор діє в Касаційному суді. Склад структури включає помічників Генерального прокурора, якими є Перший Генеральний адвокат та 19 генеральних адвокатів. Генеральні прокурори та їх помічники також працюють при апеляційних судах, до яких підпорядковані прокурори Республіки, які розглядають справи, що попадають під їхню компетенцію. Прокурори Республіки є районними прокурорами при трибуналах, які переважно займаються цивільними справами. Усі прокурори призначаються Президентом Франції за рекомендацією Міністра юстиції, який безпосередньо контролює їхню діяльність [4].

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 Президента Республіки за рекомендацією Вищої судової ради. В основі системи набору кадрів для прокуратури лежить принцип єдності судового корпусу [6, с. 136].

Особливістю правового статусу французької прокуратури є те, що нормами Конституції регламентуються лише окремі принципові засади її діяльності, тоді як основні норми, які стосуються функціонування органів прокуратури,

передбачаються переважно в актах процесуального законодавства. Так, у Кримінально-процесуальному кодексі Франції прокуратурі присвячено окрему главу [5, с. 76].

Також вона ініціює кримінальні справи, здійснює нагляд за органами розслідування, підтримує обвинувачення в суді, а також контролює законність судових вироків та їх виконання. Інтеграція прокуратури в систему юстиції визначає її організацію та діяльність при судах різних рівнів: трибуналах великої інстанції, апеляційних і касаційних судах. У цивільному судочинстві прокурор може брати участь через подання позовів від імені держави або надання висновків у справі.

Прокуратура Франції виступає захисником суспільних інтересів, через що деякі її посади, зокрема помічників генерального прокурора, називають генеральними адвокатами. При кожному апеляційному суді діє генеральний прокурор із помічниками, який підпорядковується міністру юстиції та має право давати вказівки всім прокурорам у межах компетенції апеляційного суду. Під його контролем перебувають посадові особи судової поліції. Генеральний прокурор або його заступники підтримують обвинувачення в апеляційних судах і судах присяжних. Республіканські прокурори діють при судах малої та великої інстанцій, виправних трибуналах, здійснюючи кримінальне переслідування в межах юрисдикції трибуналу. Вони або їхні заступники підтримують обвинувачення в судах присяжних, виправних і, за потреби, поліцейських трибуналах, підпорядковуючись генеральним прокурорам апеляційних судів. Прокуратура Франції забезпечує підтримку обвинувачення, нагляд за органами розслідування, координацію їхньої діяльності та дотримання законів у кримінальному процесі [5, с. 80].

Прокурор у Франції має у своєму підпорядкуванні заступників прокурора та посадових осіб прокуратури. Вони працюють разом через складність і різноманітність їхніх завдань під час випробування. Прокурор повинен демонструвати різносторонність для виконання всіх покладених на нього завдань. Роль прокурора полягає у наступному:

1) вивчати правопорушення та скарги, що передаються державними установами, такими як поліція та жандармерія;

2) оцінювати передані файли відповідно до чинного законодавства та серйозності фактів;

3) ухвалити рішення про продовження провадження, а саме: припинити провадження у справі, направити її на розгляд слідчого судді, клопотати про виклик обвинуваченого у справі;

4) контролювати та керувати розслідуванням, яке проводить поліція чи жандармерія;

5) прийняти остаточного рішення про закриття справи або передачу справи до суду;

6) представляти справу суддям під час судового розгляду та вимагати справедливого вироку. Виконуючи всі ці завдання, прокурор завжди діє в інтересах суспільства [7].

Прокуратура Німеччини, подібно до прокуратур інших країн Західної Європи, була створена на початку XIX століття. Її діяльність нині регулюється Федеральним законом про судoustрій, Кримінально-процесуальним кодексом, Положенням про організаційну структуру прокуратури та Правилами внутрішнього розпорядку. Крім того, положення про прокуратуру містяться в Конституції Німеччини, де визначено її роль у правоохоронній діяльності, судовій системі та контрольних функціях [7].

Основною функцією прокуратури Німеччини є кримінальне переслідування осіб, які вчинили злочини, та підтримання державного обвинувачення в федеральних судах [4]. У межах кримінального провадження прокуратура забезпечує діяльність органів юстиції, співпрацюючи з судами на рівних правах. Офіційно розслідувати злочини в Німеччині уповноважена лише прокуратура як орган дізнання, але на практиці поліція виконує окремі слідчі та оперативні заходи. Прокурор керує розслідуванням і може проводити його самостійно в повному обсязі, відповідаючи за встановлення всіх обставин справи. Однак особиста участь прокурорів зазвичай обмежується розслідуванням тяжких злочинів. Для вирішення питання про пред'явлення обвинувачення в суді прокурор допитує свідків, експертів, обвинуваченого, призначає обшуки, виїмки та інші слідчі дії, а також встановлює ключові обставини справи [4].

В Німеччині прокуратура діє при судах усіх рівнів. До складу Верховного Федерального Суду входить Генеральний федеральний прокурор та підлеглі йому прокурори. Призначення Генерального федерального прокурора здійснюється Президентом Німеччини за згодою Бундестагу. Він виконує свої обов'язки під загальним наглядом Міністра юстиції. Прокурори, які діють при вищих судах земель, судах земель та окружних судах, підпорядковуються міністрам юстиції відповідних земель. Особливостями німецької прокуратури є: здійснення слідчих дій; співпраця з поліцією під час розслідувань; неможливість відкликання обвинувального акта після прийняття справи судом; ініціювання цивільних позовів щодо визнання шлюбу недійсним, неієздатності особи або встановлення факту смерті особи, визнаної безвісно відсутньою [8].

Окрім кримінального переслідування, прокуратура Німеччини виконує низку інших важливих функцій. У деяких землях вона має повноваження розглядати окремі питання цивільного права, зокрема подавати позови про визнання шлюбу недійсним, клопотати про визнання особи недієздатною та ініціювати провадження для встановлення факту смерті особи, яка вважалася безвісно відсутньою. Для виконання своїх завдань прокуратура має право запитувати необхідну інформацію від будь-якого державного органу. Крім того, їй притаманна функція координації діяльності правоохоронних органів.

Таким чином, особливості німецької прокуратури включають: виконання слідчих дій безпосередньо прокурорами; співпраця з поліцією під час розслідувань; неможливість відкликання обвинувального акта після того, як суд прийняв справу до розгляду; ініціювання прокуратурою цивільних позовів, зокрема щодо визнання шлюбу недійсним, встановлення недієздатності особи або підтвердження факту смерті особи, раніше оголошеної безвісно відсутньою [1, с. 146].

У системі державної влади Великої Британії функціонує Служба королівських прокурорів (СКП), яка є автономним та незалежним органом, діяльність якого координується Генеральним аторнеєм. Ця служба виконує провідну роль у сфері кримінального переслідування в Англії та Уельсі та діє незалежно під час розслідування кримінальних справ, що перебувають у провадженні поліції. До компетенції СКП входять такі завдання: ухвалення рішень щодо притягнення особи до кримінальної відповідальності, визначення обсягу обвинувачення у тяжких злочинах, надання консультацій правоохоронним органам під час досудового розслідування, представлення державного обвинувачення в суді, а також надання правової підтримки та захисту постраждалим і свідкам злочинів. Головною метою СКП є забезпечення процесуального керівництва у сфері кримінального правосуддя задля гарантування незалежного й ефективного здійснення правосуддя на території Англії та Уельсу [3, с. 202].

Генеральний аторней є головним юристом держави, а також одночасно він повинен бути членом правлячої партії парламенту. Він відповідальний перед парламентом за Казначейство Департаменту соліситорів, Директора Публічних Звинувачень, Директора Бюро із шахрайства великого масштабу та Директора Публічних Переслідувань в Північній Ірландії. Генеральний аторней виступає консультантом у Палаті Громад, юридичним радником

Корони з правових питань, консультує урядові департаменти, дає відповіді на запити Палати Громад. Він уповноважений бути присутнім на засіданнях постійних Комітетів Парламенту, що розробляють законопроекти, консультувати Палату Громад із питань розробки та проведення парламентських процедур, поведінки й дисципліни її членів, міжнародно-правових зобов'язань [4, с. 253].

У Польщі, згідно зі ст. 1 Закону про прокуратуру від 28 січня 2016 р., систему прокуратури утворюють Генеральний прокурор (Prokurator Generalny), який є вищим органом прокуратури, а також підпорядковані йому прокуратури: Національна прокуратура (Prokuratura Krajowa), а також прокурори Інституту Національної Пам'яті – Комісії із провадження по злочинах проти Польського Народу (стаття 1 Закону 2016 р.). Національна прокуратура належить до складу Міністерства юстиції. Апеляційна прокуратура створюється на території, що охоплює територіальну юрисдикцію не менше двох окружних прокуратур. Окружна прокуратура створюється на території, що охоплює територіальну юрисдикцію, принаймні двох районних прокуратур. Районна прокуратура створюється для однієї або декількох гмін, може бути створено більше однієї районної прокуратури в межах однієї гмини [2].

На прокуратуру Польщі покладено виконання функцій, пов'язаних із проведенням досудового розслідування та наглядом за ним, поданням позовів у кримінальних і цивільних справах, участю в судових провадженнях як сторони (як у кримінальному, так і в цивільному процесі), контролем за правильним і однаковим застосуванням законодавства в судах і в адміністративних провадженнях, наглядом за дотриманням законності під час виконання покарань і тримання під вартою, оскарженням у суді рішень адміністративних органів, що суперечать закону, а також співпрацею з іншими державними установами та громадськими організаціями у сфері протидії злочинності та іншим правопорушенням. Крім того, прокуратура Польщі займається дослідженням проблем злочинності, здійснює правову експертизу нормативно-правових актів, а також виконує координуючі функції щодо правоохоронних органів у сфері протидії та запобігання злочинності [8].

Отже, прокуратура Польщі на регіональному рівні організована подібно до української системи організації та діяльності прокуратури, проте має чотири рівні ієрархічної структури, що зумовлено особливостями адміністративно-територіального устрою Республіки

Польща. Запозичення й упровадження в національну юридичну практику заслуговує польський досвід створення та функціонування Інституту національної пам'яті.

Висновки. Реформування органів прокуратури в європейських країнах свідчить про намагання забезпечити баланс між незалежністю прокуратури, її підзвітністю суспільству та ефективністю функціонування в умовах демократичного публічного управління. Аналіз джерел показує, що реформи в таких країнах, як Франція, Німеччина та Польща, спрямовані на підвищення незалежності, прозорості та ефективності прокуратури, що відповідає принципам демократичного врядування. Зокрема, у Франції та Німеччині акцент робиться на чіткому розмежуванні функцій прокуратури, посиленні її підзвітності суспільству та інтеграції європейських стандартів, таких як рекомендації Ради Європи. У Польщі реформування, зокрема через закон "Prawo o prokuraturze", підкреслює централізацію управління та посилення координації між органами прокуратури, що сприяє ефективності, але водночас викликає дискусії щодо незалежності.

Ключовими напрямками реформ стало підвищення прозорості діяльності прокуратури, розмежування повноважень, посилення парламентського контролю та зміцнення правових гарантій незалежності прокурорів. Особливої уваги набуває інтеграція принципів належного врядування, верховенства права та дотримання прав людини.

В Україні реформування прокуратури має враховувати ці практики, адаптуючи їх до національного контексту. Ключовими аспектами є забезпечення незалежності прокурорів від політичного впливу, підвищення прозорості їхньої діяльності та вдосконалення механізмів взаємодії з іншими органами влади.

Зарубіжний досвід також підкреслює важливість історико-правових засад та чіткого визначення адміністративно-правового статусу прокуратури для ефективного виконання її функцій. Використання цих підходів може сприяти формуванню сучасної моделі прокуратури в Україні, яка відповідатиме стандартам публічного управління та європейським принципам.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ліпінська І.В. Функціонування органів прокуратури: Україна та міжнародний досвід. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Юридичні науки*. 2018. Т. 29 (68), № 6. С. 143–147. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN>
2. Невзоров О.Б. Зарубіжний досвід визначення адміністративно-правового статусу прокуратури. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 1. Том 2. Вип. 1. Ч. 2. С. 114–117.
3. 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.
4. Супруненко Д.О. Історико-правові засади реалізації функцій прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам: досвід зарубіжних країн. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2016. № 1 (12). С. 246–256.
5. Сухонос В.В. Конституційно-правові засади організації і діяльності прокуратури в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 1. С. 75–80.
6. 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.
7. Prawo o prokuraturze. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/prawo-o-prokuraturze-18281417/dz-2-roz-1>
8. Prokuratura Krajowa. Serwis Rzeczypospolitej Polskiej. URL :<https://bit.ly/3OvRB4T>.