

Сергій Черпак,

аспірант кафедри права та правоохоронної діяльності

Центральноукраїнського державного

університету імені Володимира Винниченка

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-0921-0356>

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАРУБІЖНИХ МОДЕЛЕЙ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

У статті розглянуто різні моделі організації прокуратури в континентальній, англосаксонській та соціалістичній правових системах. Проаналізовано їхні особливості, переваги та недоліки з акцентом на таких аспектах, як незалежність, підзвітність і функціональна автономія. Особливу увагу приділено ризикам політичного впливу та можливостям впровадження міжнародних стандартів у діяльність прокуратури. Досліджено реформування прокуратури в Україні з акцентом на інтеграцію найкращих зарубіжних практик. Запропоновано шляхи вдосконалення, включаючи підвищення прозорості, децентралізацію та запровадження механізмів громадського контролю. У статті обґрунтовано значення міжнародних стандартів для забезпечення ефективної та незалежної діяльності прокуратури.

Ключові слова: прокуратура, незалежність, підзвітність, міжнародні стандарти, реформи, правові моделі, Україна.

Cherpak S.

Legal basis of foreign models of organizing the activities of prosecution bodies

The article provides a comprehensive analysis of the organization and functioning of prosecution offices in different legal systems, including the continental (Romano-Germanic), Anglo-Saxon, and socialist models. Each system's features, advantages, and limitations are scrutinized, focusing on core principles such as independence, accountability, and functional autonomy. The study delves into the hierarchical and centralized structure of the continental model, with specific examples from France and Germany, where the role of prosecutors is defined by legal traditions and regulatory frameworks. The Anglo-Saxon model, exemplified by the United States and the United Kingdom, is explored for its decentralized nature, prosecutorial autonomy, and the distinctive practice of electing some prosecutors, which enhances public accountability but raises concerns about potential politicization. The socialist model, as observed in China and post-Soviet states, is characterized by a broader supervisory mandate and centralized control, which, while effective in certain contexts, often undermines prosecutorial independence due to close ties with executive power.

Particular attention is paid to the challenges and opportunities associated with integrating international standards into prosecutorial systems. The study highlights key instruments such as the United Nations Guidelines on the Role of Prosecutors and the European Charter on the Status of Prosecutors, emphasizing their role in ensuring transparency, professionalism, and protection from undue political influence. The article also discusses Ukraine's efforts to reform its prosecution system, addressing the legacy of excessive centralization inherited from the Soviet model and the need for greater functional independence and accountability.

The research identifies several priority directions for reforming prosecution in Ukraine, including adopting best practices from both continental and Anglo-Saxon models. Recommendations include improving transparency in prosecutorial activities, decentralizing decision-making processes, and introducing mechanisms for public oversight to bolster trust in the institution. By aligning national reforms with international standards, the article argues that Ukraine can build a prosecution system capable of upholding the rule of law, defending public interests, and ensuring justice in a democratic society. This analysis contributes to the broader discourse on the adaptation of prosecutorial systems in transitioning democracies, providing a roadmap for balancing centralized control and independence to meet modern governance challenges.

Keywords: prosecution, independence, accountability, international standards, reforms, legal models, Ukraine.

Постановка проблеми. Україна перебуває у процесі масштабного реформування системи правосуддя, включно з органами прокуратури. Одним із пріоритетів є забезпечення незалежності та ефективності діяльності прокуратури, що є умовою дотримання верховенства права. Для досягнення цих цілей

важливим є вивчення кращих світових практик та їх адаптація до українського правового поля. Згідно з Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, а також іншими міжнародними зобов'язаннями, Україна має привести свою правову систему у відповідність до європейських стандартів. Зокрема, це стосується таких принципів, як незалежність прокуратури, забезпечення прозорості, дотримання прав людини в роботі органів правосуддя. Вивчення зарубіжних моделей прокуратури дозволяє зрозуміти, як ці принципи реалізуються на практиці.

В умовах трансформації українського суспільства громадяни вимагають від системи правосуддя більшої прозорості, підзвітності та ефективності. Дослідження зарубіжних моделей прокуратури дозволяє оцінити, які механізми можна впровадити для підвищення довіри громадян до роботи прокуратури. У контексті збройного конфлікту на сході України важливо враховувати досвід інших країн, які проходили через подібні виклики. У таких державах органи прокуратури грали важливу роль у відновленні справедливості, розслідуванні воєнних злочинів і захисті прав громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останні роки тема реформування прокуратури та вивчення зарубіжних моделей її організації привертає значну увагу науковців, практиків і міжнародних експертів. Серед ключових українських дослідників, які зробили значний внесок у цю сферу, можна виділити таких: С. Банах, Ю. Бисага Ю., Л. Рябовол, Н. Холодницький, О. Хорсуненко, І. Шульган та інші.

Метою статті є аналіз правових засад різних зарубіжних моделей організації діяльності органів прокуратури з метою виявлення їхніх сильних та слабких сторін, а також визначення шляхів адаптації кращих практик до української правової системи.

Виклад основного матеріалу дослідження. Прокуратура є важливим елементом системи правосуддя, що відповідає за забезпечення законності, підтримання обвинувачення та захист суспільних інтересів. Різноманіття правових систем у світі зумовило виникнення різних моделей організації прокуратури, кожна з яких відображає історичні, політичні та культурні особливості своєї держави. Дослідження правових засад діяльності прокуратури в різних країнах дозволяє не лише оцінити їх ефективність, але й виявити кращі практики для реформування національних органів прокуратури.

Континентальна, або романо-германська, модель характерна для країн Європи, таких як Німеччина, Франція, Італія, Іспанія. У цій моделі прокуратура діє як незалежний державний орган, який підпорядковується міністерству юстиції або здійснює свою діяльність автономно, зокрема у кримінальному провадженні. Основними характеристиками цього підходу до організації діяльності прокуратури є такі:

1. Ієрархічна структура, що забезпечує чітку вертикальну підпорядкованість прокурорів; Так, Л. Рябовол стверджує, що ієрархічна структура прокуратури відіграє базову роль у контексті завдань, що покладаються на орган. При цьому, автор вказує на потребі уникати персональної упередженості, шляхом чіткої регламентації взаємовідносин між різними ієрархічними рівнями в структурі правоохоронного органу чіткими та однозначними правилами [4].

2. Функціональна незалежність, за якої прокурори, хоча й підзвітні вищим інстанціям, не повинні виконувати розпоряджень, що суперечать закону. Аналізуючи організацію прокуратури Німеччини як приклад функціональної незалежності, можна стверджувати, що законодавча регламентація роботи прокуратури знижує ризик втручання з боку виконавчої влади, що забезпечує прозорість і об'єктивність у діяльності прокурорів. Крім того, звернемо увагу на функціональній незалежності прокурорів, яка дозволяє їм виконувати свої обов'язки відповідно до закону, а не вказівок вищих посадовців [2].

3. Залученість у вирішення цивільних та адміністративних справ, що дозволяє прокуратурі поряд із кримінальним провадженням здійснювати захист державних інтересів у зазначених сферах.

Правовою основою діяльності є національні конституції та закони, що закріплюють незалежність прокуратури та її функції.

У країнах *англосаксонської системи права*, як-от Велика Британія, США, Канада, прокуратура виконує роль адвоката держави. Прокурори не є частиною судової гілки влади, а працюють в межах виконавчої або окремої гілки, забезпечуючи обвинувачення в суді. На відміну від континентальної моделі, англосаксонська система є менш централізованою, а прокурори мають значну автономію [5]. Основними характеристиками англосаксонської моделі організації діяльності прокуратури є такі:

1. Децентралізація. Прокурори володіють значною автономією у прийнятті рішень. На цьому акцентує увагу дослідник Н. Холодницький, який аналізує роль окружних прокурорів у США. Зокрема, він зазначає, що виборність прокурорів є ефективним інструментом підвищення їхньої підзвітності перед громадою, хоча одночасно визнає ризики політизації діяльності в умовах виборчої системи [6].

Подібну позицію висловлюють деякі дослідники та підкреслюють, що автономність прокурорів у США сприяє оперативності розгляду справ. Проте він наголошує на важливості запровадження чітких внутрішніх процедур, спрямованих на запобігання можливим зловживанням [5].

2. **Виборність посад.** У Сполучених Штатах певна частина прокурорів обирається безпосередньо населенням, що сприяє підвищенню їхньої відповідальності перед суспільством. Основною перевагою англосаксонської моделі є її гнучкість і високий рівень підзвітності прокурорів громаді. При цьому він зазначає, що виборність прокурорів створює ризики політизації діяльності, особливо в періоди виборчих кампаній [6].

3. **Обмежений спектр функцій.** Прокурори англосаксонської системи переважно займаються кримінальними справами, уникаючи залучення до розгляду цивільного судочинства.

Основою діяльності є закони штатів або федеральні акти, які визначають повноваження прокурорів і забезпечують їх підзвітність.

Таким чином, англосаксонська модель відрізняється децентралізованим характером, гнучкістю в організації діяльності прокурорів і обмеженням їхньої функціональної компетенції переважно сферою кримінального права.

У країнах з *соціалістичною системою*, як-от Китай, прокуратура має подвійне призначення: підтримка обвинувачення та контроль за виконанням законів. Ця модель була характерною також для СРСР, що вплинуло на структуру прокуратури в пострадянських країнах. Серед акцентів цієї моделі організації діяльності прокуратури, слід виокремити наступні:

1. **Широкий наглядовий мандат.** прокуратура контролює дотримання законів не лише у сфері кримінального права, а й у державному управлінні. Китайські науковці аналізують роль прокуратури в Китаї, підкреслюючи її наглядову функцію у державному управлінні. Така модель ефективна для централізованих політичних систем, але не повною мірою відповідає принципам розподілу влади.

2. **Тісний зв'язок з владою.** часто прокуратура підпорядковується органам виконавчої влади. На сучасному етапі в Китаї прокуратура зберегла широкі функції, проте її діяльність інтегрована в політичну систему, що регламентується правлячою партією [1].

3. **Єдиний центр управління.** Система централізована, всі прокурори підпорядковуються генеральному прокурору.

Слід відмітити, що дана модель передбачає активне втручання у різні сфери державної діяльності, що може бути ефективним, але ризикує порушенням незалежності прокуратури. Український правознавець О. Хорсуненко зазначає, що «соціалістична модель прокуратури, хоча і забезпечувала широкий спектр повноважень, часто супроводжувалася надмірною централізацією та залежністю від виконавчої влади».

Проаналізувавши функціонування прокуратури в зарубіжних країнах, слід підкреслити доцільність запозичення елементів цих моделей, таких як механізми виборності прокурорів або спеціалізовані антикорупційні підрозділи. Науковці акцентують увагу на необхідності поєднання позитивного досвіду континентальної та англосаксонської систем для адаптації до українських реалій [7].

Крім того, наголосимо на необхідності забезпечення реальної незалежності прокуратури, яка можлива лише за умов дотримання принципу розподілу влади та впровадження механізмів громадського контролю [3].

Україна, реформуючи прокуратуру, може використовувати досвід зарубіжних моделей, інтегруючи кращі практики. Наприклад, підвищення прозорості роботи прокуратури, децентралізація або впровадження механізмів громадського контролю.

Висновки. Діяльність прокуратури є визначальним елементом правової системи будь-якої держави. Зарубіжні моделі організації прокуратури демонструють різноманіття підходів до забезпечення незалежності, підзвітності та ефективності її роботи. Україна, аналізуючи цей досвід, має можливість створити сучасну, ефективну та незалежну прокуратуру, яка відповідатиме як національним потребам, так і міжнародним стандартам.

Правові засади діяльності прокуратури значною мірою визначають її ефективність у забезпеченні верховенства права. Зарубіжні моделі організації прокуратури демонструють різні підходи до розподілу повноважень, рівня незалежності та підзвітності. Вибір оптимальної моделі для України має базуватися на врахуванні міжнародного досвіду, національних традицій і сучасних викликів. Це сприятиме створенню прозорої, ефективної та незалежної системи прокуратури, яка забезпечуватиме захист прав громадян і держави.

Список використаних джерел

1. Meijun Ji. Brief Introduction to the Procuratorial System in China. 2022. P. 1-36. URL: https://www.researchgate.net/publication/358332076_Origin_and_Characteristics_of_the_Procuratorial_System_in_China (дата звернення: 20.11.2024).
2. Банах С. В. Міжнародний досвід організації прокуратури. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «ПРАВО». 2020. Вип. 29. С.276–280.
3. Бисага Ю. М. Незалежність як ключовий принцип діяльності прокуратури: загальні засади реалізації. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2022. № 74. С. 196–198.
4. Рябовол Л.Т. Документи органів ради Європи як основа реформування прокуратури в Україні. Наукові записки. Серія: Право. 2021. № 10. С. 9–14.
5. Холодницький Н. І. Історико-правовий аналіз дуалізму системи прокуратури США. *Правове життя сучасної України : матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу (м. Одеса, 16-17 травня 2013 р.)*. Одеса : Фенікс, 2013. С. 201–203.
6. Холодницький Н. І. Федеральні окружні прокурори Сполучених Штатів Америки: історико-правовий аналіз. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 2. С. 74–77.
7. Хорсуненко О. В. Прокуратура України та країн-членів Європейського Союзу: порівняльне дослідження: дис...канд.юрид. наук: 12.00.10. Одеса. 2019. 221 с.
8. Шульган І. Незалежність прокурорів як засада діяльності прокуратури. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». 2021. № 4(32). С. 153–158.

References

1. Meijun, Ji. (2022). Brief Introduction to the Procuratorial System in China. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/358332076_Origin_and_Characteristics_of_the_Procuratorial_System_in_China [in English].
2. Banakh, S. V. (2020). Mizhnarodnyi dosvid orhanizatsii prokuratury. [International experience in organizing the prosecutor's office]. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu imeni V. N. Karazina. Seriiia «PRAVO» - Bulletin of the V. N. Karazin Kharkiv National University. Series «PRAVO», 29, 276-280* [in Ukrainian].
3. Bysaha, Yu. M. (2022). Nezalezhnist yak kliuchovyi pryntsyp diialnosti prokuratury: zahalni zasady realizatsii [Independence as a key principle of the prosecutor's office: general principles of implementation]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho Natsionalnoho Universytetu - Scientific Bulletin of the Uzhgorod National University, 74, 196-198* [in Ukrainian].
4. Riabovol, L. T. (2021). Dokumenty orhaniv rady yevropy yak osnova reformuvannia prokuratury v Ukraini. [Documents of the Council of Europe as the basis for reforming the prosecutor's office in Ukraine]. *Naukovi zapysky. Seriiia: Pravo - Scientific notes. Series: Law, 10, 9-14* [in Ukrainian].
5. Kholodnytskyi, N. I. (2013). Istoryko-pravovyi analiz dualizmu systemy prokuratury SShA. [Historical and legal analysis of the dualism of the US prosecutor's office system]. *Pravove zhyttia suchasnoi Ukrainy : materialy Mizhnar. nauk. CONF. prof.-vykl. ta aspirant. skladu - Legal life of modern Ukraine: materials of the International Scientific Conference of professors and postgraduates (m. Odesa, 16-17 travnia 2013 r.)*. Odesa: Feniks, 201-203 [in Ukrainian].
6. Kholodnytskyi, N. I. (2013). Federalni okruzhni prokurory Spoluchenykh Shtativ Ameryky: istoryko-pravovyi analiz [Federal district attorneys of the United States of America: historical and legal analysis]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava - Journal of the Kyiv University of Law, 2, 74-77* [in Ukrainian].
7. Khorsunencko, O. V. (2019). Prokuratura Ukrainy ta krain-chleniv Yevropeiskoho Soiuzu: porivnialne doslidzhennia. [Prosecutor's Office of Ukraine and Member States of the European Union: a comparative study]. Candidate's thesis. Odesa [in Ukrainian].
8. Shulhan, I. (2021). Nezalezhnist prokuroriv yak zasada diialnosti prokuratury. [The independence of prosecutors as a basis for the activities of the prosecutor's office]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu «Lvivska politekhnika». Seriiia: «Iurydychni nauky» - Bulletin of the National University «Lviv Polytechnic». Series: «Legal Sciences», 4(32), 153-158* [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 30.11.2024