

7.

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ СЛОВАЦЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ LEGAL REGULATION OF PROSECUTOR'S OFFICE IN SLOVAKIA**

**Стукаленко В.А.,**  
*кандидат юридичних наук, доцент кафедри прикладної економіки  
Одеського інституту фінансів  
Українського державного університету фінансів  
та міжнародної торгівлі*

Стаття присвячена аналізу правового регулювання діяльності прокуратури за законодавством Словацької Республіки. На підставі порівняльного аналізу розкрито відмінності в діяльності цього державного органу, надано окремі рекомендації щодо запозичення досвіду для вдосконалення правового регулювання діяльності органів прокуратури України.

**Ключові слова:** контроль, нагляд, прокуратура, Словацька Республіка, Україна.

Статья посвящена анализу правового регулирования деятельности прокуратуры по законодательству Словацкой Республики. На основании сравнительного анализа раскрыты особенности деятельности этого государственного органа. Приведены отдельные

рекомендации, связанные с использованием опыта, для усовершенствования правового регулирования деятельности органов прокуратуры Украины.

**Ключевые слова:** контроль, надзор, прокуратура, Словацкая Республика, Украина.

The article analyzes the legal regulation of prosecution under the laws of the Slovak Republic. Based on comparative analysis revealed differences in the activities of state agencies, provided some recommendations to improve the borrowing experience of prosecutors in Ukraine.

**Key words:** control, supervision, prosecution, Slovakia, Ukraine.

**Постановка проблеми.** Стаття присвячена вивченню досвіду правового регулювання діяльності прокуратури Словацької Республіки та визначенню недоліків і переваг цього регулювання, щоб на підставі порівняльного аналізу обрати найприйнятніші для України варіанти, сформулювати пропозиції щодо вдосконалення наукового підґрунтя для вдосконалення вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства.

**Стан дослідження.** За радянських часів проблема дотримання законності в діяльності ОВС була об'єктом дослідження досить вузького кола науковців, зокрема, увага цьому питанню приділялася в роботах В.С. Вільямського, В.М. Горшенєва, О.П. Ємельяненко, О.С. Загребельного, М.Д. Загряцкова, М.М. Козакевича, О.Є. Луньова, В.І. Попова, В.І. Ремньова, Н.Г. Саліщевої, С.С. Студенікіна, Ц.А. Ямпольської та інших авторів. У ті часи наукові дослідження не завжди характеризувалися реальною спрямованістю їх результатів на втілення в державно-правову практику.

В Україні з різних позицій питання дотримання та забезпечення законності у діяльності органів внутрішніх справ досліджували у своїх роботах В.Б. Авер'янов, Н.В. Александрова, В.І. Антипов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, О.Ф. Долженков, Ю.В. Дубко, І.К. Залобовська, Р.А. Калужний, Д.П. Калаянов, С.П. Кисіль, В.К. Колпаков, І.П. Козаченко, Ю.Б. Оболенський, В.Г. Перепелюк, В.П. Петков, О.О. Погрібний, В.І. Полухович, В.П. Столбовий, М.М. Тищенко, В.О. Шамрай, В.І. Шишкін, В.К. Шкарупа та інші.

**Метою** статті є з'ясування особливостей діяльності прокуратури в Словацькій республіці та можливості адаптувати позитивні моменти до законодавства України.

**Виклад основного матеріалу.** Україна, ставши на шлях розбудови правової держави та євроінтеграції, неухильно орієнтуючись на визнані світовою спільнотою демократичні та гуманістичні за своїм змістом і спрямованістю міжнародні стандарти, проводить реформування державних інституцій, місцевого самоврядування, системи національного права. Основною метою цього реформування є вирішення актуального питання забезпечення законності, захисту прав, свобод та законних інтересів громадян, верховенства закону. Конституційне закріплення такого підходу вимагає організації і здійснення діяльності держави, її органів і посадових осіб у повній відповідності до правових норм.

Проте, незважаючи на зазначені пріоритети державного розвитку, можемо констатувати, що сьогодні існують негативні тенденції у сфері забезпечення законності в діяльності органів внутрішніх справ, які в окремих випадках не виконують покладені на них функції, а іноді не тільки проявляють терпимість до грубих порушень громадського порядку та інших фактів беззаконня, а й самі виступають у ролі суб'єктів порушення законності та вчинення правопорушень і злочинів.

Слід зазначити, що під час розробки й підготовки правової, зокрема судової, реформи в Україні було, на жаль, допущено механічне копіювання закордонних моделей державно-правового устрою, у тому числі системи судоустрою, структур контролюючих і наглядових органів, без урахування й належної оцінки особливостей і можливостей України. При цьому особливій критиці

піддавалися контролюючі й наглядові органи держави, що не могло не позначитися на становищі державних регулюючих структур.

23 жовтня 1996 р. Національна рада схвалила новий Закон «Про прокуратуру» [1] (далі – Закон). Відповідно до ст. 2 цього Закону *прокуратура Словацької Республіки є незалежним державним органом, який охороняє права та інтереси фізичних та юридичних осіб і держави*. Вона утворює єдину централізовану систему, в якій прокурори перебувають у відносинах субординації і свої завдання виконують на основі закону і в порядку, передбаченому законом. Відзначимо, що закріплення законодавчого статусу прокуратури саме як «незалежного» державного органу підвело ризику під дискусією в Словацькій Республіці про те, чи бути прокуратурі окремою інституцією, чи все ж таки входить до структури іншого державного органу (наприклад, Міністерства юстиції).

За структурою прокуратура складається з:

1) Генеральної прокуратури Словацької республіки, складовими частинами якої є Головна військова прокуратура і Реєстр злочинів;

2) крайових прокуратур, статус яких має також і вища військова прокуратура;

3) окружних прокуратур, статус яких мають і гарнізонні військові прокуратури.

Очолює прокуратуру країни Генеральний прокурор, який є посадовою особою в ранзі керівника центрального органу влади. На посаду він призначається і звільняється з неї Президентом республіки за поданням Національної ради. Відповідно до ч. 3 ст. 17 Закону Генеральним прокурором може бути призначений прокурор, який має вищу юридичну освіту, досяг не менше, ніж 35 років і згоден на призначення. Строк його повноважень – 5 років, причому одна й та ж особа може бути призначена не більше двох разів поспіль. У такий спосіб було закріплено модель прокуратури, за якої очолити цей державний орган може лише особа, котра пройшла певні сходинки у службовому зростанні в межах прокуратури, а не політик, як це характерно для деяких розвинених демократій.

Головний військовий прокурор, який очолює військову прокуратуру, у Словацькій республіці є одночасно заступником Генерального прокурора. На нього відповідно до ч. 1 ст. 24 Закону покладено керівництво і здійснення контролю за діяльністю всіх органів прокуратури, в тому числі військової.

Кожен прокурор на відповідній території забезпечує дотримання й однакове застосування законів та інших загальнообов'язкових правових приписів. Прокурорів у необхідних випадках та у визначеному законом обсязі замінюють їхні заступники.

Як правоохоронний орган прокуратура Словацької республіки в межах своїх повноважень зобов'язана вживати заходів для попередження, встановлення й усунення порушень законності, на відновлення порушених прав і притягнення до відповідальності.

Завдання прокуратури, визначені в положеннях ст. 4 Закону Словацької республіки «Про прокуратуру», у порівнянні із законодавством України є більш широкими та конкретними:

1) притягнення до кримінальної відповідальності осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, і нагляд за законністю попереднього процесу;

2) нагляд за дотриманням законів й інших загальнообов'язкових правових приписів у місцях, де обмежена особиста свобода громадян на підставі рішення державних органів;

3) участь і застосування своїх повноважень у судовому процесі;

4) представництво держави як власника в судовому процесі;

5) нагляд за додержанням законів та інших загальнообов'язкових правових приписів у діяльності та рішеннях органів державної влади й органів територіального самоврядування і нагляд за дотриманням законів та інших загальнообов'язкових правових приписів у діяльності та рішеннях інших юридичних осіб в обов'язі, в якому їм законом дозволено приймати рішення, що стосуються прав та обов'язків фізичних чи юридичних осіб у галузі публічної влади. Над діяльністю органів місцевого самоврядування прокурор нагляду не здійснює, якщо окремим законом не визначено іншого;

6) участь у реалізації превентивних заходів, спрямованих на попередження порушень законів та інших загальнообов'язкових правових приписів та на усунення причин та умов злочинної діяльності;

7) участь у дорадчих органах державної влади, які працюють над підготовкою проектів нормативних актів або над профілактикою і зниженням рівня злочинності.

Крім того, Генеральна прокуратура веде Реєстр злочинів відповідно до окремого закону.

Як засвідчує наведене вище, *прокуратура Словацької республіки здійснює наглядові функції, але при цьому нагляд не є «загальним»*. Слідчих кадрів у системі прокуратури немає зовсім, оскільки відповідних функцій цей орган не має. Разом з тим прокуратура в цій країні не є настільки слабкою, як, наприклад, у сусідній Чеській республіці з її моделлю «державного представництва». Суттєво відрізняється вона й від американської моделі, в якій структурно прокуратура входить до системи міністерства юстиції.

Повноваження прокуратури в «некримінальній» галузі (так званий «загальний нагляд») протягом періоду після 1989 р. неодноразово змінювалися [2]. Значно зужені повноваження цього органу в цивільно-правовій сфері були, зокрема, схваленою 1 січня 1992 р. новелою до Цивільного процесуального кодексу. Зміни внесла й прийнята 1 вересня 1992 р. Конституція Словацької республіки, визначивши статус прокуратури як захисника охоронюваних законом інтересів фізичних осіб, юридичних осіб і держави.

Узагальнивши чинне законодавство Словацької республіки, спробуємо визначити функції прокуратури в цій сфері:

1) Генеральний прокурор може подати клопотання про порушення розгляду справи в Конституційному суді Словацької республіки: це право для нього передбачено ст. 130 Конституції Словацької республіки;

2) прокурори можуть подати протест на рішення, розпорядження й інші акти, схвалені селом, органом державного управління, якщо вони суперечать закону або іншим загальнообов'язковим правовим приписам. Протест вноситься до того владного органу, який приймав незаконний акт, або до вищого і має бути розглянутий протягом 30 днів. Протест не може бути внесений, якщо з моменту прийняття правового акту минуло більше трьох років. Підстави і порядок внесення й розгляду таких прокурорських протестів наразі регулюється ст.ст. 11-13 Закону «Про прокуратуру»;

3) прокурор може вступити до цивільного процесу в суді у справах про встановлення юридичних фактів, оголошення особи померлою, реєстрацію суб'єкта підприємництва, виховання неповнолітніх, опікуєнство. Це

право для нього визначено ст. 35 Цивільного процесуального кодексу;

4) прокурор як представник держави може ініціювати розгляд судом справи про недійсність приватизації (відповідно до ст. 12 Закону «Про управління майном держави»);

5) Генеральний прокурор може виступати ініціатором позбавлення батьківських прав (відповідно до ст. 62 Закону «Про сім'ю»);

6) прокурор може звернутися до суду з позовом про визнання страйку незаконним (відповідно до ст. 21 і ст. 29 Закону «Про колективні переговори»);

7) Генеральний прокурор може звернутися до суду з ініціативою про прийняття рішення про розпуск політичної партії чи політичного руху (відповідно до ст. 15 Закону «Про об'єднання в політичні партії і в політичні рухи»).

Порівнюючи статус прокуратури Словацької республіки з моделлю врегулювання такої інституції в Україні, можемо зробити такі висновки.

По-перше, Генеральний прокурор у цій країні призначається і звільняється з посади за участю двох владних органів – глави держави й парламенту, причому в обох випадках подання виходить від парламенту. Такий підхід дозволяє вберегти Генерального прокурора від односторонності та політичної заангажованості. Включення Генерального прокурора до правовідносин політичного характеру, виражених у системі «довіри»-«недовіри», безперечно, не сприяє інституційній незалежності прокуратури як органу, покликаного неупереджено й поза політичними впливами здійснювати свої правоохоронні функції.

По-друге, прокуратура в Словацькій республіці позбавлена повноважень надання санкцій на взяття під варту та інші процесуальні дії ще від початку правової реформи 1990 р. Зазначені повноваження були передані суду.

По-третє, юрисдикція прокуратури в цій країні, що викликає особливі дискусії в Україні, не включає таких функцій, як здійснення загального нагляду та самостійне ведення попереднього (досудового) слідства.

Отже, можемо зробити висновок, що європейська модель прокуратури – це обмеження функцій прокурорів переважно кримінальним переслідуванням від імені держави. На це вказується і в Рекомендації Парламентської Асамблеї № 1604 (2003) [3] щодо ролі прокуратури в демократичному суспільстві, керованому верховенством права, в якій формулюються загальні вимоги до прокурорів країн-членів Ради Європи. При цьому звертається увага на такі моменти:

1) будь-яка роль прокурорів у загальному захисті прав людини не може використовуватись як утримуючий засіб стосовно осіб, які шукають захисту своїх прав у держави;

2) при наділенні прокурорів додатковими функціями необхідно забезпечити повну незалежність прокуратури від втручання в її діяльність будь-якої гілки влади на рівні окремих випадків;

3) повноваження й обов'язки прокурорів повинні обмежуватись осіб, винних у вчиненні кримінально караних діянь, і загальною роллю в захисті публічних інтересів через систему кримінального правосуддя зі створенням окремих, належним чином виділених та ефективних органів для виконання будь-якої іншої функції [4-6].

Обов'язок держави забезпечити громадянину захист його законних прав та інтересів є важливим елементом правової державності. Провідне місце у вирішенні цієї проблеми займає адміністративна юстиція – ефективний інструмент захисту особистості від незаконних або необґрунтованих утисків з боку публічної влади,

оскільки «однакове підпорядкування закону й суду ставить посадових осіб і громадян у загальну юридичну площину» [6, с. 80].

**Висновки.** Можемо зробити висновок, що в демократичному суспільстві органи державного управління й посадові особи не тільки наділяються правом видавати нормативні акти, що породжують правові наслідки для громадян, але й несуть обов'язок діяти в межах закону й відповідати за свої протиправні дії, а якщо буде потреба – відшкодувати збитки, заподіяні цими діями тощо.

Ознайомлення й вивчення питань, пов'язаних з організацією, повноваженнями наглядових органів (зокрема прокуратур) за кордоном, необхідно й корисно, оскільки з урахуванням особливостей розвитку національного законодавства воно може сприяти підвищенню ефективності наглядової діяльності в нашій країні.

Урахування зарубіжного досвіду функціонування ор-

ганів прокуратури в інших країнах взагалі та Словацької республіці зокрема повинно дати вагомий результат й забезпечити становлення конституціоналізму в Україні. Поряд з цим при визначенні місця прокуратури України в системі державного механізму та шляхів її реформування слід враховувати національні й історичні особливості правової системи нашої держави. Тобто будь-яке запозичення досвіду зарубіжної країни має обов'язково враховувати специфіку нашої країни, реальні потреби її нормотворчої та правозастосовної діяльності. При цьому необхідно аналізувати і враховувати досвід інших держав, визначати недоліки та переваги світового досвіду і на підставі порівняльного аналізу обирати найприйнятніші для України варіанти й формулювати пропозиції щодо вдосконалення наукового підґрунтя для формування вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. О prokurature z 28 marca 2001: Zakon Narodnej rady Slovenskej republiky // Sbirka zakonov [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vyvlastnenie.sk/predpisy/zakon-o-prokurature/> – Заголовок з екрану.
2. Surek S. Posobenie prokuratury SR v netrestnej oblasti/ S.Sure // Justicna revue, 1999.
3. Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною : Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи №1466 (2005) від 5 жовтня 2005 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_611](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_611) – Заголовок з екрану.
4. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 // Відомості Верховної Ради України – 1991. – N 53. – Ст.793.
5. Щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві, керованому верховенством права: Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1604 (2003). / Українська асоціація прокурорів. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uar.org.ua/ua/actions/point-of-view/recomendation-1604-2003/index.html> – Заголовок з екрану.
6. Елистратов А.И. Должное лицо и гражданин / А.И. Елистратов // Вопросы административного права. – М.: Т-во Тип. А.И. Мамонтова, 1916, Кн. 1. – С. 76-89.