

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВЗАЄМОДІЇ ПРОКУРАТУРИ  
З ІНШИМИ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ ТА МОЖЛИВОСТІ  
ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ**

**FOREIGN EXPERIENCE OF INTERACTION OF THE PROSECUTOR'S  
OFFICE WITH OTHER LAW ENFORCEMENT AGENCIES  
AND THE POSSIBILITY OF ITS USE IN UKRAINE**

У статті встановлено, що взаємодія прокуратури з іншими правоохоронними органами в Сполучених Штатах Америки базується на особливому правовому статусі прокуратури в цій країні, відповідно до якого зазначене відомство координує та певною мірою контролює роботу правоохоронної системи. У цьому аспекті взаємодія відбувається з «ієрархічно-вертикальним» забарвленням, коли самостійні правоохоронні органи не тільки співпрацюють, але й підпорядковуються прокуратурі країни. Аналіз зарубіжного досвіду на прикладі таких країн, як Сполучені Штати Америки, Франція, Республіка Білорусь, Республіка Казахстан, показав різноплановість національних підходів до побудови механізмів взаємодії прокурорських органів з іншими правоохоронними органами. Здебільшого відмінності полягають у підході до організації діяльності прокуратури в тій чи іншій країні загалом. Так, наприклад, у державах Заходу прокуратура – це орган процесуальний, який здебільшого займається представництвом державних інтересів у суді. При цьому його взаємодія із правоохоронними органами обмежена виключно судовою сферою та відбувається у кримінально-процесуальній формі. Однак є також винятки з правила, зокрема в деяких країнах, наприклад, прокуратура має право консультувати інші правоохоронні органи в межах їхньої процесуальної діяльності. Обґрунтовано доцільність запровадження такого зарубіжного досвіду у вітчизняній реальності: необхідність запровадження такої форми взаємодії, як надання консультативних порад прокуратурою представникам інших правоохоронних органів з метою забезпечення правильності застосування ними законодавства України в процесі провадження правоохоронної діяльності; створення правових підстав участі органів прокуратури в нормотворчості з питань протидії злочинності та удосконалення правоохоронного сектору держави безпосередньо, а не тільки в рамках координації. Подібне можливе у разі надання органам прокуратури права на пряму взаємодію із нормотворчими органами нашої держави за рахунок направлення відповідних пропозицій та проєктів нормативно-правових актів; визначення обов'язку систематично приймати спільні з іншими правоохоронними органами документи, що орієнтовані на довготривале виконання у форматі стратегій у сфері протидії злочинності та правопорушенням на території України, в рамках яких визначати форми та заходи взаємодії, а також напрями їх реалізації.

**Ключові слова:** прокуратура, взаємодія прокуратури, зарубіжний досвід, удосконалення, законодавство.

The article states that the interaction of the prosecutor's office with other law enforcement agencies in the United States is based on the special legal status of the prosecutor's office in this country, according to which the agency coordinates and to some extent controls the law enforcement system. In this aspect, the interaction takes place with a "hierarchical-vertical" colour, when independent law enforcement agencies not only cooperate, but also report to the country's prosecutor's office. The analysis of foreign experience on the example of such countries as the United States,

France, the Republic of Belarus, the Republic of Kazakhstan showed the diversity of national approaches to building mechanisms for interaction between prosecutors and other law enforcement agencies. In most cases, the differences are in the approach to the organization of the prosecutor's office in a country as a whole. For example, in Western countries, the prosecutor's office is a procedural body that is mostly engaged in representing state interests in court. At the same time, his interaction with law enforcement agencies is limited exclusively to the judiciary and takes place in criminal procedure. However, there are also exceptions to the rule, particularly in some countries, such as the prosecutor's office has the right to advise other law enforcement agencies in the course of their proceedings. The expediency of introducing the following foreign experience into domestic realities is substantiated: the need to introduce such a form of cooperation as providing advisory advice by the prosecutor's office to representatives of other law enforcement agencies to ensure correct application of Ukrainian legislation in law enforcement; creation of legal grounds for the participation of the prosecutor's office in rule-making on crime prevention and improvement of the state's law enforcement sector directly, and not only within the framework of coordination. This is possible in the case of granting the prosecutor's office the right to directly interact with the rule-making bodies of our state by sending appropriate proposals and draft regulations; determining the obligation to systematically adopt joint with other law enforcement agencies focused on long-term implementation of documents in the format of strategies in the field of combating crime and delinquency in Ukraine, within which to determine the forms and measures of cooperation and their implementation.

**Key words:** *prosecutor's office, interaction of prosecutor's office, foreign experience, improvement, legislation.*

**Постановка проблеми.** Останніми роками в Україні було проведено суттєві організаційно-правові зміни у будові та правовому статусі багатьох правоохоронних органів. Не стала винятком для реформаційного впливу прокуратура України, діяльність якої переформатовано. Проте у функціональному плані не щезла проблема необхідності удосконалення правового регулювання діяльності цього органу, особливо за напрямом його взаємодії з іншими елементами державного апарату та посадовими особами. У цьому разі пошук найбільш ефективних напрямів розвитку прокуратури доречно проводити шляхом аналізу відповідного зарубіжного досвіду, адже в багатьох країнах нині функціонують досить дієві та цікаві моделі взаємодії прокурорських органів з іншими органами державної влади, окремі аспекти яких можливо запозичити та імплементувати в межах національних реалій.

**Стан дослідження проблеми.** Особливості роботи прокуратури в різних країнах досліджувались у межах наукових робіт учених: О.П. Мілевського, В.В. Варушечкіна, Д.А. Фрідмана, Н.І. Холодницького, В.К. Пучинського, М.Й. Штефана, А.А. Новикова, В.Н. Додонова та інших. Напрацювання перелічених, а також інших науковців стали основою проведеного у статті аналізу.

**Мета і завдання дослідження.** Метою статті є опрацювання можливостей використання зарубіжного досвіду взаємодії прокуратури з іншими правоохоронними органами у вітчизняних реаліях. Для цього узагальнено досвід низки держав Європи, а також посткомуністичних країн.

**Наукова новизна дослідження.** Новизна статті полягає в тому, що в науковій роботі вперше не тільки було оцінено зарубіжний досвід взаємодії прокуратури з іншими правоохоронними органами, але й встановлено можливі шляхи імплементції такого досвіду в українській реалії.

**Виклад основного матеріалу.** Першою країною, досвід якої варто взяти до уваги, є Сполучені Штати Америки (далі – США). Ця держава виступає однією з найбільш розвинутих у плані організації та забезпечення дієвої роботи свого правоохоронного сектору, незважаючи на значну територію та федеративний устрій. Прокуратура США представлена спеціальною Аторнейською службою, що є типовим для Сполучених Штатів інститутом державної влади, який не має аналогів в інших країнах. Аторнейська служба в США не має суворой централізації і співпорядкованості: на рівні штатів з метою координації діє Національна асоціація окружних аторнейів. Генеральний прокурор у США призначається Президентом «за поданням та за згодою» Верховної палати Конгресу США (Сенату) і в його безпосередньому віданні перебувають: служба соліситорів, поліція з виконання судових рішень (маршали США), федеральні в'язниці та інші місця позбавлення волі, Федеральне бюро розслідувань (ФБР), служба імміграції та натуралізації, що наділена повноваженнями розслідування злочинів. Президент США також призначає на

посаду прокурорів федеральних округів з відома Сенату на чотирирічний термін, який зазвичай співпадає з президентським терміном правління. Традиційно Президент вибирає кандидатуру прокурора за рекомендацією старшого сенатора або представника президентської партії того штату, в якому прокурор проходить службу. На відміну від Генерального прокурора США, що призначається, генеральний прокурор штату є виборною посадою. Реалізуючи функцію кримінального переслідування, Аторнейська служба: здійснює кримінальне переслідування осіб, які скоїли злочини; порушує кримінальні справи; розслідує злочини; здійснює перевірки; притягує до кримінальної відповідальності; підтримує обвинувачення в суді. Повноваження і престиж американського прокурора останніми роками сильно змінилися, аторнеї отримали більше повноважень, більшу незалежність від судового нагляду за своєю діяльністю. Генеральний прокурор на федеральному юрисдикційному рівні координує всі програми здійснення правоохоронної діяльності і попередження злочинності; контролює здійснення кримінального переслідування; процес виконання рішень судів, і називається в цьому разі «головним посадовцем у федеральному правозастосуванні», хоча й не має адміністративної влади над усіма правоохоронними органами країни. У США послідовно здійснюються заходи щодо розвитку і посилення правового статусу прокурорів, введення у кримінальний процес норм, які значно посилюють положення державного обвинувача [1; 2, с. 187; 3, с. 3].

Таким чином, взаємодія прокуратури з іншими правоохоронними органами у Сполучених Штатах Америки базується на особливому правовому статусі прокуратури в цій країні, відповідно до якого зазначене відомство координує та певною мірою контролює роботу правоохоронної системи. У цьому аспекті взаємодія відбувається з «ієрархічно-вертикальним» забарвленням, коли самостійні правоохоронні органи не тільки співпрацюють, але й підпорядковуються прокуратурі країни.

Наприклад, прокуратура у Франції віднесена до виконавчої гілки влади і підпорядковується міністерству юстиції. Організація і функції прокуратури, процесуальний статус прокурора регламентований Кримінальним процесуальним кодексом Франції, кодексом судової організації та ордонансом № 58-1270. Посадові особи прокуратури дуже близькі до суддівського корпусу (ті й інші іменуються магістратами), позаяк вони отримують однакову підготовку і в ході своєї кар'єри нерідко переходять із прокурорів у судді і назад [4]. Прокуратура є централізованою системою органів. Вона діє в особі генеральних прокурорів, генеральних адвокатів та їхніх заступників при апеляційному та касаційному судах, прокурорів республіки і їхніх заступників при судах великої інстанції, що мають статус магістратів судової системи. Структура прокуратури збігається зі структурою судів. Прокуратура розглядається як орган, що захищає інтереси суспільства, тому деякі її посади, наприклад помічників генерального прокурора, називають генеральними адвокатами. При кожному апеляційному суді є генеральний прокурор зі своїми помічниками. Він перебуває в безпосередньому підпорядкуванні міністра юстиції і має право давати вказівки всім посадовцям прокуратури в районі компетенції апеляційного суду. Під його наглядом перебувають і всі посадові особи судової поліції. Генеральний прокурор особисто або через своїх заступників підтримує обвинувачення в апеляційному суді і в суді присяжних. Республіканські прокурори перебувають при судах малої і великої інстанцій, при виправних трибуналах і здійснюють кримінальне переслідування по всіх справах у районі дії трибуналу. Вони особисто або через заступників підтримують звинувачення в більшості судів присяжних у виправних трибуналах, а за необхідності і в поліцейських трибуналах. У своїй діяльності вони підпорядковуються генеральним прокурорам при апеляційних судах. Своєю чергою генеральні прокурори безпосередньо підпорядковуються міністру юстиції. Вони мають право давати обов'язкові для виконання вказівки нижчестоящим прокурорам у районі компетенції апеляційного суду. Прокурору республіки підкоряються посадові особи прокуратури при поліцейських трибуналах району їх компетенції. Основним правоохоронним органом, з яким взаємодіє прокуратура Франції, є судова поліція. Діяльність судової поліції носить допоміжний характер стосовно діяльності прокуратури. Проте основний тягар роботи, необхідної для прийняття прокурором рішення звинувачувати або не звинувачувати, лежить на поліції, яка під контролем прокурора здійснює всі передбачені законом види дізнання. Інша річ відносини прокуратури із судовими органами попереднього слідства. Ці органи самостійні і незалежні в здійсненні своїх функцій від прокуратури. Прокуратура здатна певною мірою впливати на прийняття рішень органами попереднього слідства. Так, прокурор може відновлювати розслідування у справі, закритій слідчим суддею, брати участь у засіданнях слідчої камери, витребувати справу із суду (в разі необхідності перекваліфікації вчиненого діяння на більш тяжке) і передати її зі своїм висновком на розгляд до слідчої камери [5; 6].

Слід зауважити, що модель організації роботи прокурорських органів та забезпечення їх взаємодії з іншими правоохоронними відомствами західних країн досить сильно відрізняється

від тенденцій у рамках аналогічного питання на території країн пострадянського простору. Так, у державах, що колись входили до складу Радянського Союзу, на прокурорські органи досить часто покладається широкий спектр повноважень. Наприклад, у Республіці Білорусь прокуратура – це єдина і централізована система органів, які здійснюють від імені держави нагляд за точним і однаковим виконанням нормативних правових актів на території Республіки Білорусь, а також виконують інші функції, встановлені законодавчими актами [7; 8].

Таким чином, органи прокуратури Республіки Білорусь насамперед взаємодіють з іншими правоохоронними органами в рамках здійснення загального нагляду. Так, завданнями прокуратури є забезпечення верховенства права, законності і правопорядку, захист прав і законних інтересів громадян і організацій, а також громадських і державних інтересів. З метою виконання цих завдань прокуратура здійснює нагляд за: точним і однаковим виконанням законів, декретів, указів і інших нормативних правових актів республіканськими органами державного управління та іншими державними організаціями, місцевими представницькими, виконавчими та розпорядчими органами, громадськими об'єднаннями, релігійними організаціями та іншими організаціями, посадовими особами та іншими громадянами, в тому числі індивідуальними підприємцями; виконанням законодавства у разі здійснення оперативно-розшукової діяльності; виконанням закону в ході досудового провадження, у здійсненні слідства і дізнання; відповідністю закону судових постанов, а також за дотриманням законодавства під час їх виконання; дотриманням законодавства під час виконання покарання та інших заходів кримінальної відповідальності, а також заходів примусового характеру [8].

Окрім цього, на прокуратуру Республіки Білорусь покладаються координаційні завдання в галузі боротьби зі злочинністю. Так, Генеральний прокурор Республіки Білорусь, підпорядковані йому прокурори територіальних та спеціалізованих прокуратур координують правоохоронну діяльність органів внутрішніх справ, органів державної безпеки, інших державних органів, які здійснюють боротьбу зі злочинністю і корупцією, а також діяльність з боротьби зі злочинністю інших організацій. З цією метою утворюється очолювана прокурором координаційна рада по боротьбі зі злочинністю та корупцією, до складу якої входять керівники державних органів, які здійснюють боротьбу зі злочинністю та корупцією, та інших організацій, що беруть участь у боротьбі зі злочинністю. З метою забезпечення координації правоохоронної діяльності державних органів прокурор: проводить засідання координаційної ради, організовує тимчасові комісії (робочі групи); дає письмові вказівки з питань організації боротьби зі злочинністю та корупцією, обов'язкові для виконання; заслуховує звіти керівників державних органів, які здійснюють боротьбу зі злочинністю та корупцією, інших організацій, що беруть участь у боротьбі зі злочинністю; витребує статистичну та іншу необхідну інформацію; представляє в установленому порядку Президентові Республіки Білорусь, Раді Міністрів Республіки Білорусь, Національним збором Республіки Білорусь, місцевим представницьким, виконавчим і розпорядчим органам інформацію про стан боротьби зі злочинністю та корупцією і вносить пропозиції про заходи щодо боротьби зі злочинністю і корупцією; інформує громадськість про стан боротьби зі злочинністю та корупцією [8].

Іншою формою взаємодії прокуратури Республіки Білорусь з правоохоронними органами держави та органами влади є участь у нормотворчій діяльності. У межах неї Генеральний прокурор Республіки Білорусь має право видавати відповідно до своєї компетенції нормативні правові акти у формі наказів, у тому числі такі, які затверджують положення та інструкції. Генеральний прокурор Республіки Білорусь має право вносити на розгляд Пленуму Верховного Суду Республіки Білорусь, Пленуму Вищого Господарського Суду Республіки Білорусь пропозиції про надання судам роз'яснень з питань застосування законодавства, що виникають у разі розгляду справ і виконання судових постанов. Генеральна прокуратура Республіки Білорусь у порядку, встановленому законодавством, бере участь у підготовці проєктів законів та інших нормативних правових актів. Генеральний прокурор Республіки Білорусь, його заступники, нижчестоящі прокурори територіальних та спеціалізованих прокуратур та їх заступники вправі в установленому порядку в межах своєї компетенції направляти пропозиції в нормотворчий орган (посадовій особі) про прийняття, зміну, доповнення, тлумачення або визнання такими, що втратили чинність, нормативно-правових актів [8].

Аналогічною до білоруської є модель організації роботи та взаємодії прокуратури з іншими владними органами у Казахстані. У зазначеній державі прокуратура від імені держави здійснює у встановлених законом межах і формах вищий нагляд за дотриманням законності на території Республіки Казахстан, представляє інтереси держави в суді і від імені держави здійснює кримінальне переслідування. Прокуратура в межах, встановлених законом, здійснює такі завдання: захист і відновлення прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів юридичних осіб, суспільства і держави; виявлення й усунення порушень законності, причин і умов, що

їм сприяють, а також їх наслідків; координацію діяльності правоохоронних та інших державних органів щодо забезпечення законності, правопорядку і боротьби зі злочинністю [9].

**Висновки.** Таким чином, аналіз зарубіжного досвіду на прикладі таких країн, як Сполучені Штати Америки, Франція, Республіка Білорусь, Республіка Казахстан, показав різноплановість національних підходів до побудови механізмів взаємодії прокурорських органів з іншими правоохоронними органами. Здебільшого відмінності полягають у підході до організації діяльності прокуратури в тій чи іншій країні загалом. Так, наприклад, у державах Заходу прокуратура – це орган процесуальний, який здебільшого займається представництвом державних інтересів у суді. При цьому його взаємодія із правоохоронними органами обмежена виключно судовою сферою та відбувається у кримінально-процесуальній формі. Однак є також винятки з правила. Так, у деяких країнах, наприклад, прокуратура має право консультувати інші правоохоронні органи в межах їхньої процесуальної діяльності.

Водночас на території країн пострадянського простору взаємодія має більш виражений та широкий характер. Прокуратура у цих державах відіграє координаційну роль, тобто спрямовує та контролює правоохоронні органи в процесі реалізації ними завдань боротьби зі злочинністю. У деяких країнах, наприклад Білорусі, на прокуратуру також покладаються функції у сфері нормотворчості.

Незважаючи на відмінності між західною та східною моделями організації взаємодії органів прокуратури з іншими правоохоронними відомствами, на наш погляд, не можна остаточно взяти до уваги якийсь один тип. Зарубіжний досвід у цій сфері необхідно переймати та впроваджувати в Україні консолідовано, беручи до уваги насамперед такі моменти, як:

– необхідність запровадження такої форми взаємодії, як надання консультативних порад прокуратурою представникам інших правоохоронних органів з метою забезпечення правильності застосування ними законодавства України в процесі провадження правоохоронної діяльності;

– створення правових підстав участі органів прокуратури в нормотворчості з питань протидії злочинності та удосконалення правоохоронного сектору держави безпосередньо, а не тільки в рамках координації. Подібне можливе у разі надання органам прокуратури права на пряму взаємодію із нормотворчими органами нашої держави за рахунок направлення відповідних пропозицій та проектів нормативно-правових актів;

– визначення обов'язку систематично приймати спільні з іншими правоохоронними органами документи, що орієнтовані на довготривале виконання у форматі стратегій у сфері протидії злочинності та правопорушенням на території України, в рамках яких визначати форми та заходи взаємодії, а також напрямки їх реалізації.

Ми вважаємо, що у вищевказаному виражено саме ті ключові моменти зарубіжного досвіду, які слід перейняти в рамках національних реалій з метою удосконалення вітчизняної моделі взаємодії прокуратури України з іншими правоохоронними органами.

#### Список використаних джерел:

1. Холодницький Н.І. Федеральні окружні прокурори Сполучених Штатів Америки: історико-правовий аналіз. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 3. С. 74–77.
2. Мілевський О.П., Варущечкіна В.В., Фрідман Д.А. Погляд на правовий статус прокурора у кримінальному судочинстві в зарубіжних країнах. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2017. Вип. 4–5 (8–9). С. 185–190.
3. Князева Е.Г. Прокурорський надзор в зарубіжних країнах. *Юрист-Правовед*. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prokurorskiy-nadzor-v-zarubezhnyh-stranah/viewer>.
4. Решетніков Ф.М. Правові системи країн світу : довідник. Москва : Юрид. літ., 1993. 135 с.
5. Додонов В.Н. Прокуратури зарубіжних країн : справочник / под общ. ред. С.П. Щербя. Москва, 2006. 195 с.
6. Кириллова Н.П. Прокурорський надзор : учебник и практикум для среднего профессионального образования. Москва : Издательство Юрайт, 2018. 385 с.
7. О прокуратуре Республики Беларусь : Закон от 08.05.2007 № 220-3. Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: [https://www.legislationline.org/download/id/3967/file/Belarus\\_Law\\_Prosecutor\\_2007\\_am2009\\_ru.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/3967/file/Belarus_Law_Prosecutor_2007_am2009_ru.pdf).
8. Прокуратура Республики Беларусь: статья. Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/gosudarstvo-i-pravo/prokuratura-respubliki-belarus/>.
9. О прокуратуре : Закон от 30.06.2017 № 81-VI. Официальный вебпортал законодательства Республики Казахстан. URL: [https://online.zakon.kz/m/Document/?doc\\_id=31690116](https://online.zakon.kz/m/Document/?doc_id=31690116).