



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Фонд Східна Європа



Функції органів прокуратури в країнах Європи

Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України

Функції органів прокуратури у країнах Європи

У Рекомендації Rec (2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури у системі кримінального правосуддя прокурори були визначені як «представники органів державної влади, які від імені суспільства та в інтересах держави гарантують застосування закону, коли його порушення веде до кримінальних санкцій, враховуючи як права фізичної особи, так і необхідну ефективність системи кримінального судочинства»¹. У всіх державах Європи було створено державні органи (назви яких відрізняються), уповноважені на прийняття рішень про порушення кримінального переслідування та підтримання кримінального обвинувачення в суді. Втім, роль прокуратури не є однаковою у різних країнах. Так, у всіх європейських країнах прерогативою прокуратури є кримінальне правосуддя, однак у багатьох країнах компетенція прокурорів поширюється на цивільне та адміністративне право². Детальніша інформація про повноваження прокурорів у різних країнах подана у нижченаведеній таблиці.

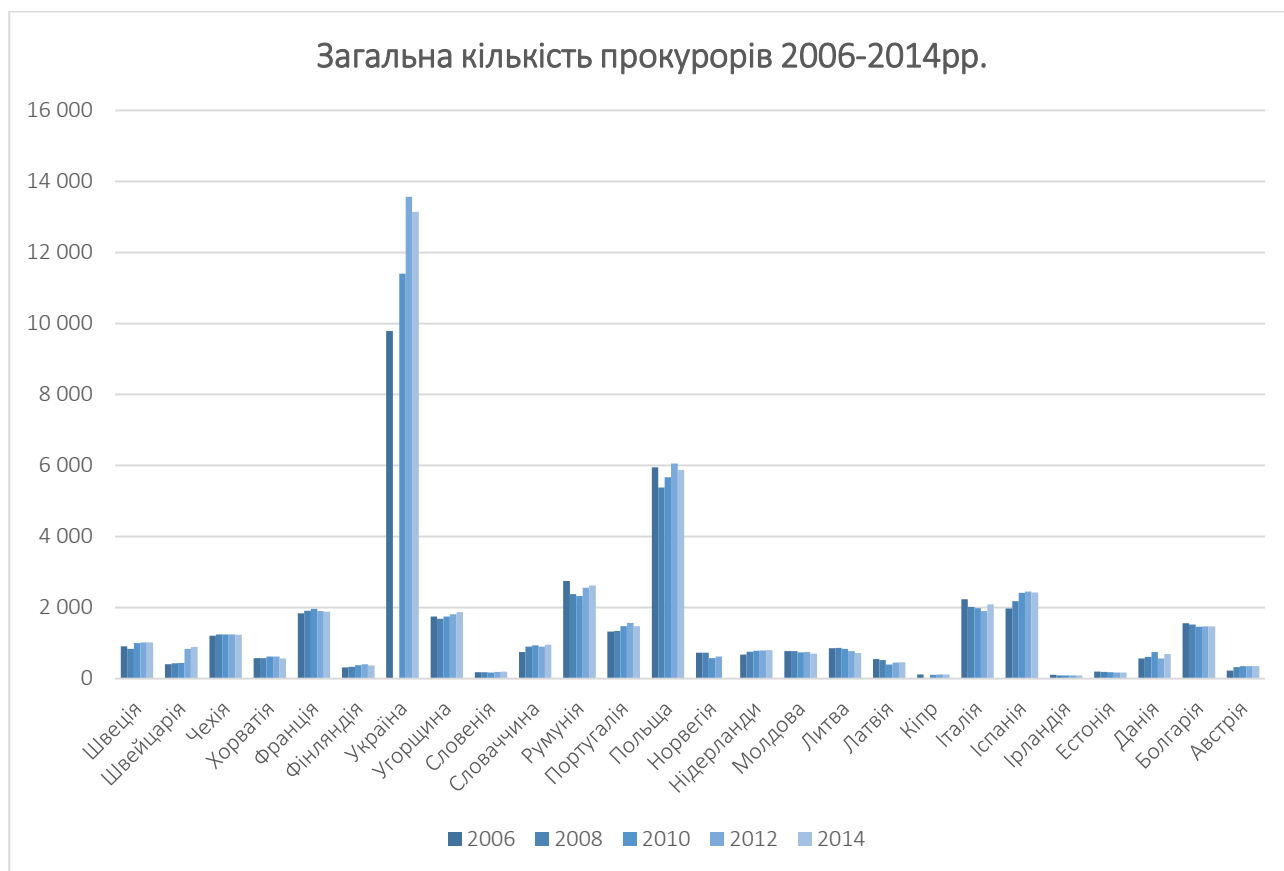
Країна	Повноваження прокуратури												
	проводити або здійснювати нагляд за поліцейським розслідуванням	проводити розслідування	за необхідності звертатись до суду за дозволом на слідчі дії	виступати обвинувачення	представляти справу в суді	пропонувати судді міру покарання	подавати апеляцію	здійснювати нагляд за правозастосовною процедурою	припиняти провадження без рішення суду	завершувати провадження шляхом рішення про покарання або запобіжний захід без рішення суду	інші важливі повноваження	повноваження у цивільних та адміністративних справах	повноваження у справах про банкрутство
Австрія													
Болгарія													
Данія													
Естонія													
Ірландія													
Іспанія													
Італія													
Кіпр													
Латвія													
Литва													

¹Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя. – Режим доступу: <http://bit.ly/2zY7X2z>

²European judicial systems. Efficiency and quality of justice/ CEPEJ STUDIES No. 23 – Режим доступу: <http://bit.ly/2hSLRrz>

Кількість співробітників органів прокуратури

У період 2010-2014 рр. тенденція зростання чисельності співробітників органів прокуратури спостерігалася в **Угорщині, Латвії, Словенії, Швейцарії та Україні** (див. графік «Загальна кількість прокурорів 2006-2014 рр.»). Значне збільшення кількості прокурорів у **Швейцарії** було викликане реформою 2011 року (прийняття нового Кримінального процесуального кодексу), пов'язаною з покладенням функції з кримінального переслідування на прокурорів та скасуванням системи слідчих суддів. У **Словенії** було прийняте нове законодавство про прокуратуру (листопад 2011 року), яким було створено [Спеціалізоване управління прокуратури](#) з розслідування кримінальних справ, пов'язаних з організованою злочинністю, корупцією та хабарництвом, тероризмом, торгівлею людьми тощо.



Країна	2006	2008	2010	2012	2014	Динаміка
Австрія	219	318	346	349	345	
Болгарія	1 558	1522	1 455	1 466	1 466	
Данія	560	607	748	566	690	
Естонія	191	189	175	168	168	
Ірландія	100	84	82	89	89	
Іспанія	1 974	2178	2 408	2 445	2 425	
Італія	2 231	2018	1 978	1 900	2 088	
Кіпр	109		106	112	110	
Латвія	549	523	390	451	457	
Литва	854	863	834	767	720	
Молдова	772	770	738	743	696	
Нідерланди	675	756	781	790	796	
Норвегія	730	730	577	616		
Польща	5 951	5379	5 668	6 059	5 877	
Португалія	1 321	1341	1 475	1 565	1 476	
Румунія	2 743	2379	2 326	2 557	2 622	
Словаччина	745	897	935	901	948	
Словенія	180	175	165	189	194	
Україна	9 786		11 400	13 569	13 143	
Угорщина	1 743	1686	1 741	1 812	1 869	
Фінляндія	314	329	372	402	363	
Франція	1 834	1908	1 961	1 901	1 882	
Хорватія	575	570	619	617	565	
Чехія	1 201	1239	1 240	1 242	1 232	
Швейцарія	402	426	434	839	893	
Швеція	905	831	1 001	1 013	1 015	

Фінансування прокуратури. Зарплати прокурорів

Динаміка обсягу коштів, виділених з бюджету на органи прокуратури у 2010-2014 рр., євро³

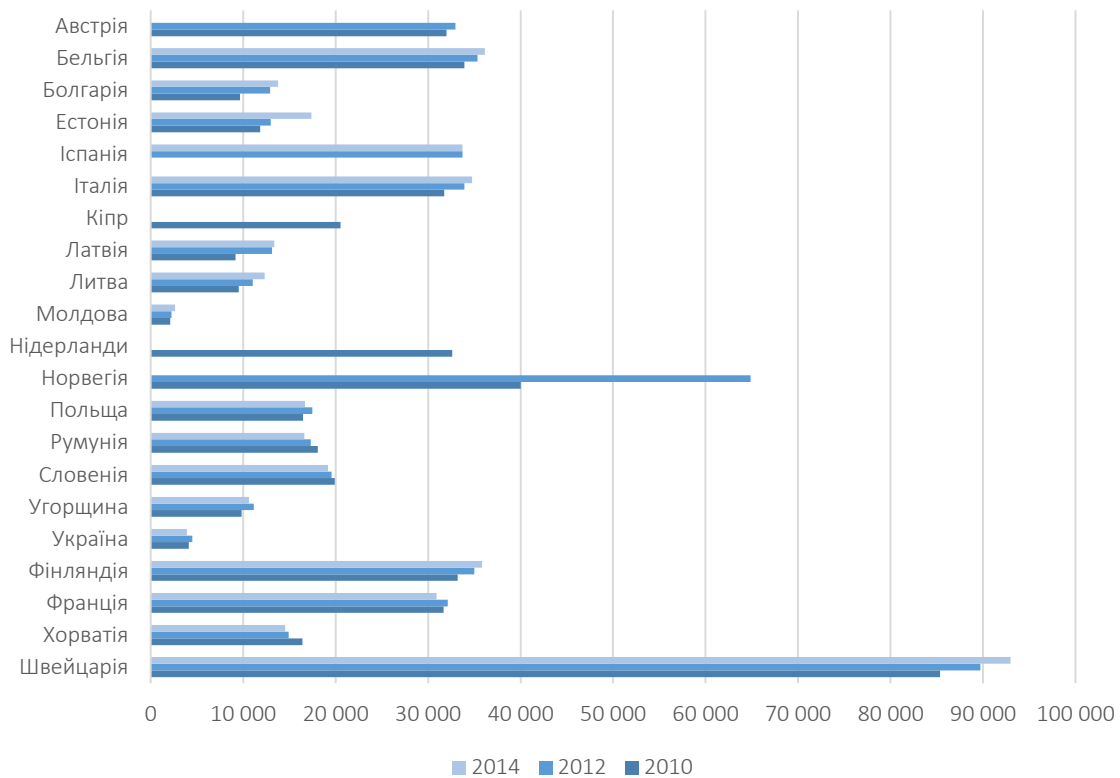
Країни	2010	2012	2014	Динаміка
Болгарія	79 203 203	81 248 370	93 698 490	
Данія		94 400 000	97 116 986	
Естонія	9 135 614	9 256 322	10 627 825	
Ірландія	43 854 000	40 528 000	37 813 000	
Іспанія		211 352 960	270 480 209	
Італія	1 249 053 619	1 435 025 477	1 460 367 057	
Кіпр	15 964 412	17 971 759	15 798 704	
Латвія	15 913 545	20 495 958	21 771 366	
Литва	29 555 000	26 101 135	28 563 485	
Молдова	4 416 909	5 877 744	8 339 575	
Нідерланди	615 642 000	636 924 000	568 734 000	
Норвегія	18 298 000	22 266 400	20 818 906	
Польща	312 514 570	424 128 567	437 424 395	
Португалія	119 901 622	97 551 326	88 786 150	
Румунія	162 428 333	148 321 292	238 801 232	
Словаччина	63 702 886	60 309 536	70 099 751	
Словенія	19 263 376	17 655 253	17 559 460	
Угорщина	102 321 320	125 851 993	119 744 000	
Фінляндія	42 937 000	45 312 000	46 223 000	
Франція	714 870 193	729 425 027	780 762 888	
Хорватія	41 296 176	42 040 323	40 820 393	
Чехія	83 446 289	84 706 722	85 213 339	
Швейцарія	297 932 258	499 544 104	539 206 343	
Швеція	127 316 425	144 485 809	138 456 474	

Зростання обсягу фінансування прокуратури може бути пояснене зростанням кількості співробітників прокуратури (Швейцарія), зростанням заробітної плати співробітників прокуратури (Молдова), організаційними змінами, які вимагають збільшення фінансування (Болгарія, Польща). Так, у Швейцарії у декількох кантонах було збільшено кількість співробітників прокуратури через набуття чинності Кримінальним процесуальним кодексом у 2011 році. Відповідно до вимог нового кодексу, кантони повинні були скасувати систему слідчих суддів та покласти обов'язок з розслідування справи на прокурорів, які також виконують функцію з підтримування обвинувачення в суді⁴.

³ European judicial systems. Efficiency and quality of justice/ CEPEJ STUDIES No. 23. – Режим доступу: <http://bit.ly/2hSLRrz>

⁴ CEPEJ Report on «European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice». – Режим доступу: <http://bit.ly/2A1SmgI>

Рівень заробітної плати прокурорів у 2010-2014 рр., *євро*
(чистий річний дохід прокурорів на початку кар'єри)



Країни	2010	2012	2014
Австрія	31 999	32 966	
Болгарія	9 651	12 911	13 785
Бельгія	33 925	35 334	36 154
Естонія	11 845	12 972	17 381
Іспанія		33 721	33 721
Італія	31 729	33 911	34 758
Кіпр	20 540		
Латвія	9 180	13 104	13 348
Литва	9 522	11 059	12 308
Молдова	2 122	2 236	2 641
Нідерланди	32 604		
Норвегія	40 000	64 873	
Польща	16 492	17 489	16 679
Румунія	18 062	17 316	16 606
Словенія	19 901	19 560	19 164
Україна	4 116	4 500	3 922
Угорщина	9 828	11 152	10 622
Фінляндія	33 200	35 013	35 832
Франція	31 674	32 112	30 898
Хорватія	16 416	14 927	14 556
Швейцарія	85 375	89 709	92 984

Навантаження на прокурорів

За методологією Європейської комісії з питань ефективності правосуддя навантаження на прокурорів можна виміряти, розглянувши три фактори: кількість прокурорів (за необхідності, кількість посадових осіб, які виконують ті самі функції, що й прокурори), кількість проваджень, над якими працює прокурор, та кількість функцій прокурора⁵.

Навантаження на прокурорів у 2014 р.

Країна	Кількість прокурорів на 100 000 осіб	Кількість функцій прокурора	Кількість проваджень на 100 осіб
Австрія	4,0	10	6,14
Болгарія	20,4	12	1,93
Данія	12,2	8	3,56
Естонія	12,8	10	2,44
Ірландія	1,9	6	5,45
Іспанія	5,2	10	NA
Італія	3,4	8	5,45
Кіпр	12,8	6	NA
Латвія	22,8	12	0,66
Литва	24,6	12	3,54
Молдова	19,6	10	1,87
Нідерланди	4,7	11	1,24
Німеччина	6,5	11	5,66
Польща	15,3	11	2,72
Португалія	14,2	12	NA
Румунія	11,8	11	3,54
Словаччина	17,5	12	1,85
Словенія	9,4	10	4,20
Україна	30,6	9	0,04
Угорщина	19,0	13	1,85
Фінляндія	6,6	6	1,54
Франція	2,8	13	7,44
Хорватія	13,4	12	1,52
Чехія	11,7	11	3,77
Швейцарія	10,8	10	6,64
Швеція	10,4	8	5,38

Кількість прокурорів на 100 000 осіб, 2014р.



Європейський інформаційно-політичний центр ©

Таким чином, найбільший обсяг роботи у 2014 році мали прокурори **Франції**, де кількість прокурорів була найнижчою в Європі (2,8 на 100 000 осіб), а кількість проваджень була рекордно високою (7 справ на 100 осіб); при цьому прокурори мали виконувати низку інших функцій. Виходячи з таких критеріїв навантаження, можна говорити, що прокурори **Австрії**, **Ірландії** та **Італії** також мали значний об'єм роботи. Попри те, що в **Нідерландах** кількість прокурорів є невеликою, кількість отриманих ними проваджень була порівняно меншою, ніж у згаданих країнах.

⁵ European judicial systems. Efficiency and quality of justice/ CEPEJ STUDIES No. 23 – Режим доступу: <http://bit.ly/2hSLRrz>

З іншого боку, у більшості країн Центральної та Східної Європи кількість прокурорів є значною (від 10 прокурорів на 100 000 осіб), а кількість справ, отриманих ними, є малою (менш ніж 4 на 100 осіб), навіть зважаючи на широку низку поставлених перед ними завдань. Особливо яскраво це твердження ілюструє приклад **України** (понад 30 прокурорів на 100 000 осіб і менш ніж 1 справа на 100 осіб), **Болгарії, Угорщини, Латвії, Литви, Молдови, Словаччини, Польщі**.

Призначення генеральних прокурорів

Країна	Процедура призначення	Термін повноважень	Законодавство
Німеччина	Генерального прокурора (Generalbundesanwalt) призначає Президент за пропозицією Міністерства юстиції, яка вимагає схвалення Бундесрату ⁶ .	Безстроково	ст. 149 Закону «Про судочинство»
Естонія	Генерального прокурора призначає Уряд за пропозицією Міністра юстиції після розгляду кандидатури у Комітеті з правових питань парламенту. Міністр юстиції за пропозицією Генерального прокурора призначає Головного державного прокурора, Державного прокурора та Головного прокурора.	5 років	ст. 16 Закону «Про прокуратуру»
Латвія	Генерального прокурора призначає Сейм за рекомендацією Голови Верховного суду.	5 років	ст. 38 Закону «Про прокуратуру» ⁷
Болгарія	Генерального прокурора призначає Президент за пропозицією Вищої судової ради.	7 років	Закон «Про судову систему» ⁸

⁶ Gerichtsverfassungsgesetz (GVG). – Режим доступу: https://www.gesetze-im-internet.de/gvg/_149.html

⁷ Prokuratūras likums. – Режим доступу: <https://likumi.lv/doc.php?id=57276>

⁸ Закон за съдебната власт. – Режим доступу: <http://bit.ly/2mUPC1t>

Чехія	Верховного прокурора призначає Уряд за рекомендацією Міністра юстиції	безстроково	ст. 9 Закону «Про державну прокуратуру» ⁹

Вимоги до кандидатів у прокурори

В **Естонії** кандидатом на посаду Генерального прокурора, Головного державного прокурора, Головного прокурора, державного прокурора, старшого прокурора, спеціалізованого прокурора або окружного прокурора може бути дієздатний громадянин Естонії, який досяг 21 року та який:

- одержав диплом магістра за спеціальністю право;
- володіє естонською мовою (рівень C1);
- має високі моральні якості;
- володіє компетенціями та особистими якостями, необхідними для роботи прокурором¹⁰.

У **Латвії**, відповідно до Закону «Про прокуратуру» (ст. 33), кандидатом на посаду прокурора може бути громадянин Латвії, який одержав вищу юридичну освіту (в університеті Латвії або у іншому ВНЗ, який за висновком факультету права університету Латвії є еквівалентним університету Латвії), пройшов стажування в Офісі прокурора та склав кваліфікаційний іспит¹¹.

Кандидати на посаду прокурора в **Чехії** повинні бути громадянами Чехії, досягти 25 років, одержати ступінь магістра за спеціальністю «право» в університеті Чехії, успішно скласти підсумковий іспит та володіти моральними якостями, необхідними для роботи прокурором¹².

У **Словаччині** прокурором може бути призначена особа, яка:

- є громадянином Словаччини;
- на час призначення досягла 25 років;
- отримала ступінь магістра з права у вищому навчальному закладі Словаччини або іншої держави;
- володіє необхідними моральними якостями;
- має повну дієздатність;
- володіє державною мовою;
- постійно проживає на території Словаччини;
- не є членом політичної партії або політичного руху;
- склала кваліфікаційний іспит¹³.

⁹Zákon o státním zastupitelství. – Режим доступу: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-283>

¹⁰Prosecutor's Office Act. – Режим доступу: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/513112013015/consolide#da0d4f3f-8558-4101-b90a-6528941d7450>

¹¹ Prokuratūras likums. – Режим доступу: <https://likumi.lv/doc.php?id=57276>

¹² Zákon o státním zastupitelství. – Режим доступу: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-283>

¹³ Zákon o prokurátoroch a právnych čakateloch prokuratúry. – Режим доступу: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2001-154>

Таким чином, основною вимогою до кандидатів на посаду прокурора у зазначених країнах є ступінь магістра за спеціальністю «право».

Місце європейських держав у рейтингах за індексами сприйняття корупції та верховенства права

Індекс сприйняття корупції (Transparency International)¹⁴

Місце в рейтингу (2016 рік)	Країна	Кількість балів				
		2016	2015	2014	2013	2012
1	Данія	90	91	92	91	90
3	Фінляндія	89	90	89	89	90
4	Швеція	88	89	87	89	88
5	Швейцарія	86	86	86	85	86
6	Норвегія	85	88	86	86	85
8	Нідерланди	83	84	83	83	84
10	Німеччина	81	81	79	78	79
10	Люксембург	81	85	82	80	80
10	Великобританія	81	81	78	76	74
14	Ісландія	78	79	79	78	82
15	Бельгія	77	77	76	75	75
17	Австрія	75	76	72	69	69
19	Ірландія	73	75	74	72	69
22	Естонія	70	70	69	68	64
23	Франція	69	70	69	71	71
29	Польща	62	63	61	60	58
29	Португалія	62	64	63	62	63
31	Словенія	61	60	58	57	61
38	Литва	59	59	58	57	54
41	Іспанія	58	58	60	59	65
44	Латвія	57	56	55	53	49
47	Чехія	55	56	51	48	49
47	Мальта	55	60	55	56	57
54	Словаччина	51	51	50	47	46
55	Хорватія	49	51	48	48	46
57	Угорщина	48	51	54	54	55
57	Румунія	48	46	43	43	44
60	Італія	47	44	43	43	42
69	Греція	44	46	43	40	36
75	Болгарія	41	41	43	41	41
79	Білорусь	40	32	31	29	31
123	Молдова	30	33	35	35	36
131	Україна	29	27	26	25	26

Індекс верховенства права (World Justice Project)

Індекс складається з 9 факторів: обмеження владних повноважень (Constraints on Government Powers), відсутність корупції (Factor 2: Absence of Corruption), відкритий уряд (Open Government), основоположні права (Fundamental Rights), закон і безпека (Order & Security), правозастосовча практика (Regulatory Enforcement), цивільне правосуддя (Civil Justice), кримінальне правосуддя (Criminal Justice), неформальні системи правосуддя (Informal Justice)

¹⁵

Місце в рейтингу	Країна	Кількість балів
1	Данія	0,89
2	Норвегія	0,88
3	Фінляндія	0,87
4	Швеція	0,86
5	Нідерланди	0,86
6	Німеччина	0,83
7	Австрія	0,83
10	Великобританія	0,81
13	Бельгія	0,79
14	Естонія	0,79
17	Чехія	0,75
21	Франція	0,72
22	Польща	0,71
23	Португалія	0,71
24	Іспанія	0,70
27	Словенія	0,67
32	Румунія	0,66
35	Італія	0,64
39	Хорватія	0,61
41	Греція	0,60
49	Угорщина	0,57
53	Болгарія	0,54
57	Білорусь	0,54
77	Молдова	0,49
78	Україна	0,49

*Підготувала
аналітик
Європейського інформаційно-дослідницького центру
Катерина Пенькова*

¹⁵ https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/RoLI_Final-Digital_0.pdf