

АНОТАЦІЯ

Назарук С.Л. Адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури України та провідних країн Європейського Союзу: порівняльне дослідження. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» (081 – Право). – Центральноукраїнський державний педагогічний університет імені Володимира Винниченка, Кропивницький, 2021.

Акцентовано, що дисертаційна праця є одним із перших у сучасній вітчизняній юридичній науці комплексним, порівняльним дослідженням адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України та провідних країн Європейського Союзу (далі – ЄС), здійсненим з урахуванням нових ідей і тенденцій розвитку суспільних відносин у досліджуваній сфері, а також із визначенням напрямів удосконалення та підвищення ефективності роботи органів прокуратури нашої держави.

Обґрунтовано, що актуальність дослідження обумовлена недостатнім станом наукової розробленості означеної проблематики, як у площині наукового, так і практичного значення. Зазначено, що вагомого значення дисертаційна робота набуває у зв'язку із набранням чинності норм нового Закону України «Про прокуратуру» та пов'язаного з цим процесом колізійності чинного законодавства.

Констатовано, що питання юридичної природи змісту адміністративно-правового забезпечення у різні часи тією чи іншою мірою було предметом дослідження у працях окремих науковців, проте детальне монографічне порівняльне дослідження адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури України та провідних країн ЄС здійснено вперше.

Зроблено висновок, що зазначена проблема до тепер не дістала достатнього наукового вирішення.

Наголошено, що вперше у роботі здійснено комплексний, змістовний і детальний аналіз змісту адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури нашої держави шляхом проведення порівняльного дослідження з діяльністю прокуратури провідних країн – членів європейської співдружності. Обґрунтовано конкретні напрями вдосконалення роботи прокуратури України шляхом упровадження позитивного досвіду діяльності кращих прокуратур європейських держав, який полягає у такому:

- дослідженні місця прокуратури провідних країн Європейського Союзу у системі органів державної влади;
- встановленні правового статусу прокурорів у провідних державах Європи;
- визначенні місця та ролі прокуратури провідних країн ЄС в системі захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави;
- дослідженні функцій і повноважень прокуратури провідних європейських держав;
- визначенні належності прокуратур провідних країн – учасниць Європейського Союзу до тієї чи іншої функціональної моделі прокуратури;
- дослідженні питання підконтрольності та незалежності прокурорів у провідних державах ЄС;
- аналізі спільних рис прокуратури України і країн Європейського Союзу, а також визначенні відмінностей між ними;
- встановленні правових підстав та механізму співпраці прокуратури України і провідних держав – членів ЄС;
- визначенні особливостей в діяльності прокуратури країн Європейського Союзу;
- узагальненні стандартів адміністративно-правового забезпечення прокуратури провідних держав ЄС у контексті доцільності їх імплементації у чинне вітчизняне законодавство і практичну діяльність органів прокуратури нашої країни.

Запропоновано на основі історико-правового аналізу зародження, становлення та розвитку прокуратури в контексті адміністративно-правового забезпечення її діяльності на теренах сучасної України виділити сім основних періодів, окремі з яких поділити на етапи.

Здійснено наукові розвідки і визначено історико-правову періодизацію розвитку та становлення органів прокуратури на теренах України, досліджено кожен етап і визначено його особливості. Надано оцінку реформ цього відомства. Здійснено аналіз Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року з погляду кардинального реформування функціональності прокуратури нашої країни та уведення в дію нових інституцій, зокрема, органів прокурорського самоврядування. Досліджено з різних позицій доцільність скасування функції нагляду за додержанням і застосуванням законів та з'ясовано, що, незважаючи на розбіжність у поглядах науковців з цього питання, скасування так званого загального нагляду відповідає рекомендаціям Ради Європи і вимогам європейських стандартів.

Із урахуванням думок науковців, надано оцінку оптимізації функцій органів прокуратури України у порівнянні з тими, що були визначені Законом України «Про прокуратуру» 1991 року.

Виокремлено невідкладні заходи та розкрито мету здійснення реформування прокуратури, передбачені у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури», який набув чинності 25 вересня 2019 року.

Відзначено, що здійснене порівняльне дослідження адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України і провідних держав ЄС дало змогу виявити та виокремити відповідні заходи, спрямовані на удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури нашої країни, у тому числі, щодо доцільності визначення її місця і ролі в системі органів державної влади.

Акцентовано на існуванні кількох типів організаційної та функціональної побудови прокуратури у провідних зарубіжних країнах Європи. З'ясовано, що кожній із них притаманна своя специфіка, яка обумовлена сформованими національними традиціями, менталітетом народу, місцем прокуратури у механізмі органів державної влади, визначенням місця і ролі прокуратури в системі захисту прав та свобод людини, інтересів суспільства і держави тощо. Їх особливість полягає в об'єднанні у межах Європейського Союзу країн, які віднесено до двох правових сімей, а саме: романо-германської (континентальної) та англосаксонської (загального права).

Здійснено аналіз законодавства держав ЄС у контексті функцій, що виконуються прокуратурою цих країн, при цьому, виокремлено п'ять функціональних моделей прокуратур, які різняться між собою домінуванням тих чи інших виконуваних ними функцій. Досліджено особливості у роботі таких прокуратур, зокрема, на прикладі окремих європейських держав.

Зауважено, що в окремих провідних країнах – членах Європейського Союзу прокуратура безпосередньо підпорядковується Міністерству юстиції й одночасно є частиною судової системи (Бельгія, Італія, Люксембург, Франція, Нідерланди, Данія, Румунія, Естонія). Зазначено, що існує низка прокуратур, які підпорядковуються Міністерству юстиції, діють у межах судової системи, але не є її частиною, а тільки значаться при судах (Австрія). Наголошено, що в деяких країнах прокуратуру виокремлено у самостійну систему і вона є підзвітною парламенту або голові держави (Литва, Словаччина, Угорщина, Швеція, Португалія).

Констатовано, що нормативно-правову базу, яка визначає місце, систему, завдання та функції прокуратури провідних держав ЄС, складають, переважно, норми національних конституцій.

У свою чергу, діяльність прокуратури нашої держави регулюється нормами багатьох галузей права, серед яких провідне місце посідають норми кримінального права і процесу. Проте аналіз функціонального аспекту

діяльності прокуратури дозволив зауважити, що вона не можлива без ефективного механізму адміністративно-правового забезпечення.

Досліджено форми та методи діяльності прокуратури України і провідних країн – учасниць Європейського Союзу та встановлено, що законодавство визначає різні форми та методи діяльності прокуратури, які відмінні між собою залежно від мети, наслідків, повноважень тощо. Система цих форм і методів утворює процедурно-функціональний елемент адміністративного механізму забезпечення реалізації покладених на прокуратуру завдань.

Аналіз особливостей співпраці прокуратури нашої країни та провідних держав ЄС дав підстави стверджувати, що після ратифікації Україною у 2014 році Угоди про асоціацію з Європейським Союзом і його державами – членами, органи влади, які мають повноваження у сфері європейської інтеграції, зобов'язані забезпечувати ефективне виконання міжнародних домовленостей. При цьому, у межах взятих на себе зобов'язань Уряд нашої країни прийняв низку нормативно-правових актів, які регулюють співпрацю України з ЄС.

Відзначено, що співробітництво між державами – членами Європейського Союзу у сфері правоохоронної діяльності здійснюється через Європол та Євроюст.

Окрім того, порівняльний аналіз діяльності прокуратури України і провідних європейських країн засвідчив, що на сьогодні діяльність органів прокуратури нашої держави суттєво відрізняється від відповідної у країнах ЄС. Водночас, прокуратура України у деяких аспектах має спільні ознаки із прокуратурами окремих держав Європейського Союзу.

Разом із цим, особливість окремих провідних країн – членів ЄС полягає у тому, що прокуратура належить до однієї із гілок влади. В Україні це питання залишається наразі відкритим для широкого кола дискусій. У цьому сенсі відзначено позитивну практику функціонування прокуратур окремих держав Європейського Союзу, які діють у межах судової системи, а також акцентовано, що у нашій країні проблематика віднесення органів прокуратури до судової

влади також свого часу була предметом активного обговорення. Звідси наголошено на зазначеному аспекті та необхідності вивчення питання щодо доцільності імплементації європейського досвіду у практичну діяльність прокуратури України. Зауважено, що сьогодні такий шлях обрали такі держави – члени ЄС, як Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, Болгарія, Греція, Нідерланди, Румунія, Латвія.

Окрім цього, окрему увагу приділено дослідженню поняття та змісту адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури.

На підставі аналізу праць науковців, а також власного дослідження цієї проблематики запропоновано авторське визначення адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури, яке розуміється як регламентований нормами адміністративного права комплексний процес, спрямований на створення всебічних умов належного функціонування органів прокуратури з метою повноцінної реалізації покладених на них функцій та повноважень.

Водночас механізм адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури запропоновано розглядати як сукупність правових засобів, заходів і способів, за допомогою яких забезпечується функціонування і розвиток органів прокуратури, а також їх взаємодія з іншими суб'єктами правоохоронної системи.

Обґрунтовано, що до елементів механізму адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури необхідно віднести норми адміністративного права, що закріплюють права й обов'язки працівників прокуратури України; спеціальні адміністративно-правові режими діяльності прокуратури у процесі забезпечення, гарантування та відновлення прав і свобод людини та громадянина; адміністративно-правові відносини, що виникають у процесі діяльності органів прокуратури щодо виконання покладених на них функцій та взаємодії з іншими суб'єктами правоохоронної системи; акти реалізації прав і обов'язків працівників органів прокуратури, що закріплюють і реалізують положення адміністративно-правових норм

у процесі виконання ними своїх обов'язків та взаємодії з іншими суб'єктами правоохоронної системи.

Ключові слова: прокуратура, адміністративно-правове забезпечення, діяльність, функції, повноваження, країни ЄС, прокуратура держав – членів ЄС, реформування, досвід, європейські стандарти.

SUMMARY

Nazaruk S.L. Administrative and legal support of the prosecutor's office of Ukraine and leading countries of the European Union: a comparative study. – *Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

The dissertation on competition of a scientific degree of the doctor of philosophy on a specialty 12.00.07 «Administrative law and process; finance law; information law» (081 – Law). – Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State Pedagogical University, Kropyvnytskyi, 2021.

It is emphasized that the dissertation is one of the first in modern domestic jurisprudence comprehensive, comparative study of administrative and legal support of the Prosecutor's Office of Ukraine and leading European Union (hereinafter – the EU), carried out taking into account new ideas and trends in public relations, as well as with the definition of areas for improvement and increase the efficiency of the prosecutor's office of our country.

It is substantiated that the relevance of the study is due to the insufficient state of scientific development of these issues, both in terms of scientific and practical significance. It is noted that the dissertation becomes important in connection with the entry into force of the new Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office» and the related conflict of laws.

It is stated that the issue of the legal nature of the content of administrative and legal support at different times to some extent was the subject of research in the works of individual scholars, but a detailed monographic comparative study of administrative and legal support of prosecutors of Ukraine and leading EU countries was conducted for the first time.

It is concluded that this problem has not yet received a sufficient scientific solution.

It was emphasized that for the first time a comprehensive, meaningful and detailed analysis of the content of administrative and legal support of the prosecutor's office of our country by conducting a comparative study with the prosecutor's office of leading countries – members of the European Union.

Specific directions of improving the work of the Prosecutor's Office of Ukraine by introducing a positive experience of the best prosecutors of European countries, which is as follows:

- study of the place of the prosecutor's office of the leading countries of the European Union in the system of public authorities;
- establishing the legal status of prosecutors in leading European countries;
- determining the place and role of the prosecutor's office of the leading EU countries in the system of protection of human rights and freedoms, the interests of society and the state;
- study of the functions and powers of the prosecutor's office of leading European countries;
- determining the affiliation of the prosecutor's offices of the leading countries – members of the European Union to one or another functional model of the prosecutor's office;
- research on the control and independence of prosecutors in leading EU countries;
- analysis of common features of the Prosecutor's Office of Ukraine and the European Union, as well as identification of differences between them;
- establishing the legal basis and mechanism for cooperation between the Prosecutor's Office of Ukraine and leading EU member states;
- identifying features in the activities of the prosecutor's office of the European Union;
- generalization of standards of administrative and legal support of the prosecutor's office of the leading EU states in the context of expediency of their implementation in the current domestic legislation and practical activity of the prosecutor's offices of our country.

It is proposed on the basis of historical and legal analysis of the origin, formation and development of the prosecutor's office in the context of administrative and legal support of its activities in modern Ukraine to identify seven main periods, some of which are divided into stages.

Scientific investigations have been carried out and the historical and legal periodization of the development and formation of the prosecutor's office in Ukraine has been determined, each stage has been studied and its peculiarities have been determined. An assessment of the agency's reforms is provided. An analysis of the Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office» of October 14, 2014 in terms of radical reform of the functionality of the prosecutor's office of our country and the introduction of new institutions, in particular, prosecutorial self-government. The expediency of abolishing the function of supervising the observance and application of laws has been studied from various points of view and it has been found that, despite the differences of opinion of scientists on this issue, the abolition of so-called general supervision meets the recommendations of the Council of Europe.

Taking into account the opinions of scientists, an assessment of the optimization of the functions of the prosecutor's office of Ukraine in comparison with those defined by the Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office» of 1991 is given.

Urgent measures have been identified and the purpose of reforming the prosecutor's office provided for in the Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning Priority Measures to Reform the Prosecutor's Office», which entered into force on September 25, 2019, has been revealed.

It is noted that the comparative study of administrative and legal support of the Prosecutor's Office of Ukraine and leading EU countries allowed to identify and provide appropriate measures aimed at improving the administrative and legal support of the prosecutor's office of our country, including the feasibility of determining its place and role in the system of public authorities.

Emphasis is placed on the existence of several types of organizational and functional structure of the prosecutor's office in the leading foreign countries of Europe. It was found that each of them has its own specifics, which is due to established national traditions, the mentality of the people, the place

of the prosecutor's office in the mechanism of public authorities, determining the place and the role of the prosecutor's office in protecting human rights and freedoms. Their peculiarity is the unification within the European Union of countries that belong to two legal families, namely: the Romano-Germanic (continental) and Anglo-Saxon (common law).

An analysis of the legislation of the EU countries in the context of the functions performed by the prosecutor's office of these countries, with five functional models of prosecutor's offices, which differ in the dominance of certain functions performed by them. Peculiarities of the work of such prosecutor's offices have been studied, in particular, on the example of individual European states.

It is noted that in some leading countries – members of the European Union, the prosecutor's office is directly subordinated to the Ministry of Justice and at the same time is part of the judiciary (Belgium, Italy, Luxembourg, France, the Netherlands, Denmark, Romania, Estonia). It is noted that there are a number of prosecutor's offices that report to the Ministry of Justice, operate within the judiciary, but are not a part of it, but only appear before the courts (Austria). It is emphasized that in some countries the prosecutor's office is separated into an independent system and is accountable to the parliament or the head of state (Lithuania, Slovakia, Hungary, Sweden, Portugal).

It is stated that the normative-legal base, which determines the place, system, tasks and functions of the prosecutor's office of the leading EU states, consists mainly of the norms of national constitutions.

In turn, the activity of the prosecutor's office of our state is regulated by the norms of many branches of law, among which the leading place is occupied by the norms of criminal law and process. However, the analysis of the functional aspect of the prosecutor's office allowed us to note that it is not possible without an effective mechanism of administrative and legal support.

The forms and methods of activity of the Prosecutor's Office of Ukraine and leading countries – members of the European Union are studied and it is established that the legislation defines different forms and methods

of activity of the Prosecutor's Office, which differ depending on the purpose, consequences, powers, etc. The system of these forms and methods forms establishes a procedural and functional element of the administrative mechanism to ensure the implementation of the tasks assigned to the prosecutor's office.

The analysis of the peculiarities of cooperation between the Prosecutor's Office of our country and the leading EU states gave grounds to assert that after Ukraine ratified the Association Agreement with the European Union and its member states in 2014, the authorities with European integration powers are obliged to ensure effective implementation, international agreements. At the same time, within the framework of its commitments, the Government of our country has adopted a number of regulations governing Ukraine's cooperation with the EU.

It is noted that cooperation between the member states of the European Union in the field of law enforcement is carried out through Europol and Eurojust.

In addition, a comparative analysis of the activities of the Prosecutor's Office of Ukraine and leading European countries showed that today the activities of the prosecutor's offices of our country differ significantly from those in the EU. Meanwhile, the Prosecutor's Office of Ukraine in some respects has common features with the Prosecutor's Offices of some European Union countries.

At the same time, the peculiarity of some leading EU member states is that the prosecutor's office belongs to one of the branches of government. In Ukraine, this issue remains open to a wide range of discussions. In this sense, the positive practice of the prosecutor's offices of some European Union countries operating within the judiciary was noted, and it was emphasized that in our country the issue of referring prosecutors to the judiciary was also the subject of active discussion. Hence, the emphasis is placed on this aspect and the need to study the issue of the feasibility of implementing the European experience in the practice of the Prosecutor's Office of Ukraine. It is noted that today such a path has been chosen by such EU member states as France, Italy, Spain, Belgium, Bulgaria, Greece, the Netherlands, Romania and Latvia.

In addition, special attention is paid to the study of the concept and content

of administrative and legal support of the prosecutor's office.

On the basis of the analysis of works of scientists, and also own research of this problems the author's definition of administrative and legal maintenance of activity of prosecutor's office is offered, which is understood as a complex process regulated by the norms of administrative law, aimed at creating comprehensive conditions for the proper functioning of the prosecutor's office in order to fully implement the functions and powers entrusted to them.

At the same time, the mechanism of administrative and legal support of the prosecutor's office is proposed to be considered as a set of legal means, measures and methods by which the functioning and development of the prosecutor's office is ensured, as well as their interaction with other law enforcement agencies.

It is substantiated that the elements of the mechanism of administrative and legal support of the prosecutor's office should include the norms of administrative law, which enshrine the rights and responsibilities of employees of the Prosecutor's Office of Ukraine; special administrative and legal regimes of the prosecutor's office in the process of ensuring, guaranteeing and restoring human and civil rights and freedoms; administrative and legal relations arising in the course of activity of bodies of prosecutor's office concerning the performance of the functions assigned to them and interaction with other subjects of law enforcement system; acts of realization of the rights and responsibilities of employees of the prosecutor's office, which consolidate and implement the provisions of administrative and legal norms in the process of fulfilling their duties and interaction with other subjects of the law enforcement system.

Key words: prosecutor's office, administrative and legal support, activity, functions, powers, EU countries, prosecutor's office of EU member states, reform, experience, European standards.

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ,
в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:**

1. Назарук С.Л. Прокурорське самоврядування – вагома складова у реформуванні органів прокуратури. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. № 43. Т. 2. С. 69-71.

2. Назарук С.Л. Кваліфікаційно – дисциплінарна комісія прокурорів – вагомий крок на шляху до європейського співтовариства. *Наукові записки. Серія: Право*. 2017. № 2. С. 142-145.

3. Назарук С.Л. Окремі аспекти розвитку та становлення інституту прокуратури. *Наукові записки. Серія: Право*. 2018. № 5. С. 114-119.

4. Окопник О.М., Назарук С.Л. Поняття та зміст адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури. *Наукові записки. Серія: Право*. 2019. № 7. С. 84-90.

5. Назарук С.Л. Адміністративно-правове забезпечення діяльності органів прокуратури України крізь призму порівняння з окремими країнами Європейського Союзу. *Jurnalul juridic national: teorie si practica*. 2019. № 2 (36). Ч. 1. С. 47-49.

6. Назарук С.Л. Особливості діяльності прокуратури країн Європейського Союзу. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 6. С. 126-129.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Назарук С.Л. Прокурорське самоврядування – вагома складова у реформуванні органів прокуратури. *Актуальні проблеми національного законодавства*: зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Кропивницький, 18 жовт. 2016 р.). С. 119-123.

2. Назарук С.Л. Запровадження консультативної ради прокуратури, як один із кроків до європейських стандартів. *Українські перспективи у світовому розвитку*: зб. матеріалів Наук.-практ. конф. молодих учених (м. Київ, 04 лист. 2016 р.). С. 95-96.

3. Назарук С.Л. Європейський Союз як напрям розвитку адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури

України. *Актуальні проблеми національного законодавства*: зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Кропивницький, 18 квіт. 2017 р.). С. 141-144.