

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЦЕНТРАЛЬНОУКРАЇНСЬКИЙ
ДЕРЖАВНИЙ ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ВОЛОДИМИРА ВИННИЧЕНКА**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

НАЗРУК СЕРГІЙ ЛЕОНІДОВИЧ


УДК 343.163+347.963

**ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ТА ПРОВІДНИХ КРАЇН
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ПОРІВНЯЛЬНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ**

Спеціальність – 081 «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня **доктора філософії**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

 / С.Л. Назарук
Науковий керівник –
Окопник Олена Миколаївна
кандидат юридичних наук, доцент

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.

ЗМІСТ

| | |
|--|------------|
| ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ | 18 |
| ВСТУП..... | 19 |
| РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ | 30 |
| 1.1. Історико-ретроспективний аналіз адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури на території сучасної України та Європейського Союзу..... | 30 |
| 1.2. Поняття та зміст адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури..... | 59 |
| 1.3. Сутність і значення законодавчого регулювання адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України та провідних країн Європейського Союзу | 72 |
| Висновки до розділу 1 | 88 |
| РОЗДІЛ 2. СТРУКТУРА МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ТА ПРОВІДНИХ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ | 92 |
| 2.1. Поняття та структура механізму адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України | 92 |
| 2.2. Особливості реалізації адміністративно-правових та організаційних форм і методів у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України | 100 |
| 2.3. Функціонування механізму адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури провідних країн Європейського Союзу | 117 |
| Висновки до розділу 2 | 141 |
| РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В АСПЕКТІ АДАПТАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО НОРМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ | 146 |
| 3.1. Перспективний досвід адміністративно-правового забезпечення прокуратури провідних країн Європейського Союзу | 146 |
| 3.2. Співпраця з прокуратурами провідних країн Європейського Союзу як форма підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України | 159 |
| 3.3. Удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України за рахунок упровадження стандартів Європейського Союзу..... | 173 |
| Висновки до розділу 3 | 193 |
| ВИСНОВКИ..... | 197 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ..... | 204 |
| ДОДАТКИ | 231 |

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

| | |
|--------------------|---|
| ВРУ | Верховна Рада України |
| ГПУ | Генеральна прокуратура України |
| ЄС | Європейський Союз |
| ЄСПЛ | Європейський суд з прав людини |
| КДКП | Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів |
| КМУ | Кабінет Міністрів України |
| КПК України | Кримінальний процесуальний кодекс України |
| КРЄП | Консультативна рада Європейських прокурорів |
| КСУ | Конституційний Суд України |
| МЗС | Міністерство закордонних справ України |
| ОГП | Офіс Генерального прокурора |
| ООН | Організація Об'єднаних Націй |
| ПАРЄ | Парламентська Асамблея Ради Європи |
| ПФУ | Пенсійний фонд України |
| РЄ | Рада Європи |
| СРСР | Союз Радянських Соціалістичних Республік |
| УНР | Українська Народна Республіка |
| УРСР | Українська Радянська Соціалістична Республіка |

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Конституція України визначає нашу державу як правову, закріплюючи цю ознаку у статті 1 Основного Закону. У такий спосіб законодавець акцентує, що лише за правової держави створюється така форма організації державної влади, «за якої верховенство в усіх сферах життя належить правовому закону, при цьому, всі суб'єкти правових відносин – як державні органи, так і юридичні особи та громадяни однаковою мірою відповідальні перед законом» [176].

Наразі можемо із впевненістю стверджувати, що в умовах сьогодення наша країна перебуває на стадії формування дійсної, а не декларативної, правової держави, незважаючи на те, що з моменту прийняття Конституції України минуло майже четверть сторіччя.

Одним із державних органів, на який покладено функції захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, згідно з Конституцією України, є прокуратура. Саме від ефективності діяльності цього правоохоронного органу залежить стан дотримання законності в країні, гарантування і відновлення прав та свобод людини і громадянина, рівень довіри населення до діяльності державних органів тощо. Тому до діяльності органів прокуратури України завжди була прикута особлива увага суспільства, політикуму, інших державних органів та правозахисних неурядових організацій, адже зазначений орган є складовою державної влади, який інтегрований у правоохоронну систему країни. Відповідно, будь-які проблеми, пов'язані із діяльністю цього відомства, обов'язково позначаються на функціонуванні державної влади і суспільства у цілому.

Останнім часом в Україні наявні окремі проблеми у сфері діяльності прокуратури, що спричинені багатьма чинниками, серед яких можемо виокремити:

– постійні зміни вітчизняного законодавства, що регулює діяльність органів прокуратури, при цьому, існує об'єктивне погіршення якості законотворчості, що супроводжується зростанням випадків законодавчих

колізій;

– недотримання принципу політичної нейтральності прокуратури, закріпленого у Законі України «Про прокуратуру»;

– нестабільний процес реформування органів прокуратури, що характеризується зупиненням або зміною пріоритетів залежно від зміни політичного керівництва країни та інших зовнішніх факторів.

До цього переліку слід додати також такі чинники, як: тимчасова окупація частини території України; ведення гібридної війни проти України на іншій її частині; потрясіння, пов'язані із політичною і економічною кризами, поглибленням корупційних проявів в діяльності державних органів тощо.

Одним із шляхів вирішення окреслених проблем, поряд з іншим, є наукове супроводження процесу реформування прокуратури України, який, на нашу думку, повинен відбуватися системно та мати чітку мету і засоби, а його ефективність повинна контролюватися на всіх етапах. Вагомого значення при цьому набуває сфера адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури, оскільки вона регламентована нормами адміністративного права та спрямована на реалізацію покладених на цей орган функцій і повноважень з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Саме від правильності обраного напрямку і цілей залежить кінцевий результат розпочатих реформ вказаного відомства.

Враховуючи прагнення України до вступу в Європейський Союз (далі – ЄС) і розбудови правової держави, важливим вбачається вивчення досвіду діяльності прокуратур країн-членів ЄС. По-перше, більшість з цих країн сьогодні вважається взірцем моделі демократичного устрою держави, переважно це країни так званої «сталогої демократії». Відповідно, діяльність прокуратури, як правоохоронного органу таких держав, безумовно, заслуговує на увагу. По-друге, важливо вивчити й досвід країн, які лише нещодавно отримали членство в європейській спільноті, в основному це держави Східної Європи, з метою запозичення позитивного досвіду або ж уникнення помилок та проблемних аспектів у процесі розбудови і реформування органів

прокуратури, оскільки Україна має багато спільних рис та вихідних позицій з цими країнами. Викладене доводить актуальність обраної теми дисертаційного дослідження.

У різні періоди розвитку науки адміністративного права поняття адміністративно-правового забезпечення досліджували О. Буханевич, Р. Ігонін, І. Ієрусалімова, Ю. Касараба, Ю. Корнєєв, О. Кузьменко, Н. Ракша, К. Степаненко та інші науковці.

Питання змісту і співвідношення понять «забезпечення» та «правове забезпечення» вивчали у своїх працях К. Волинка, В. Демиденко, О. Домбровська, О. Наливайко, А. Олійник, А. Опалев, М. Пучкова, І. Ростовщиков, К. Толкачев, А. Хабібулін.

Проблеми організаційного, правового та кадрового забезпечення прокуратури України стали предметом наукового пошуку представників різних галузей права, серед яких М. Бурбика, В. Гарашук, С. Ківалов, М. Косюта, А. Курись, М. Мичко, В. Панов, С. Подкопаєв, Г. Серєда, М. Якимчук.

При цьому, бачення юридичної природи змісту адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури у своїх роботах висвітлювали М. Івчук, О. Ішук, Є. Попович, С. Циганок, В. Шуба.

Дослідженню діяльності прокуратур держав Європейського Союзу в різні періоди і з різних ракурсів присвятили свої праці такі науковці, як: Р. Басараб, Н. Бенч, І. Бондаренко, Л. Грицаєнко, Ю. Грошевий, В. Гусаров, М. Іншин, С. Калижка, В. Кравчук, І. Марочкін, О. Медведько, Н. Наулік, С. Пепеляєв, П. Раєвський, Н. Рибалка, В. Рябцев, Р. Сопільник, В. Сухонос, В. Тацій, Ю. Шемшученко, В. Шишкін, П. Шумський, Т. Яцьків та інші.

Водночас, незважаючи на свою актуальність, на сьогодні комплексне дослідження адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури нашої держави через призму порівняння з відповідною сферою діяльності прокуратур провідних країн ЄС відсутнє.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.
Дослідження здійснено у межах Пріоритетних напрямів розвитку правової

науки на 2016-2020 роки, затверджених Національною академією правових наук України 03.03.2016, Стратегії розвитку прокуратури на 2021-2023 роки, затвердженої наказом Генерального прокурора від 16.10.2020 за №489, Стратегії боротьби з організованою злочинністю, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 16.09.2020 за №1126-р, наказу Генерального прокурора «Про створення робочої групи з питань розробки та впровадження системи індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів і системи оцінювання якості роботи прокурорів» від 18.09.2020 за №455 із змінами, внесеними згідно із наказом від 16.11.2020 за №524, спільного наказу «Про затвердження Інструкції про порядок використання правоохоронними органами України інформаційної системи Міжнародної організації кримінальної поліції – Інтерпол» від 17.08.2020 за №613/380/93/228/414/510/2801/5; науково-дослідної роботи Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка «Концептуально-методологічні засади правового регулювання процесу європейської інтеграції України» (державний реєстраційний номер 20 0116 U 006126). Тема дисертації затверджена Вченою радою Кіровоградського (Центральноукраїнського) державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка (протокол від 26.09.2016 за №3).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є здійснення порівняльного дослідження адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України та провідних держав Європейського Союзу і формулювання на його основі науково обґрунтованих рекомендацій та пропозицій щодо удосконалення законодавства у цій сфері на підставі комплексного аналізу чинного законодавства нашої країни і держав-членів ЄС та практики його застосування, теоретичного осмислення наукових праць вітчизняних і зарубіжних учених.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі основні завдання:

- розкрити генезу адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури на території сучасної України та Європейського Союзу;
- визначити поняття і зміст адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури;
- розкрити сутність та значення законодавчого регулювання адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури нашої держави та провідних країн ЄС;
- з'ясувати поняття і структуру механізму адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України;
- визначити особливості реалізації адміністративно-правових та організаційних форм і методів у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури нашої країни;
- надати характеристику функціонування механізму адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури провідних країн Європейського Союзу;
- розкрити та систематизувати перспективний досвід адміністративно-правового забезпечення прокуратури провідних держав ЄС, а також окреслити шляхи його запозичення;
- розглянути можливість співпраці з прокуратурами провідних країн-членів Європейського Союзу як однієї із форм підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури нашої держави;
- запропонувати напрями вдосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури України за рахунок впровадження стандартів ЄС.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають під час адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України і провідних країн Європейського Союзу.

Предметом дослідження є адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури України та провідних держав ЄС.

Методи дослідження. Методологія дослідної роботи ґрунтувалась на принципах єдності теорії й практики, дотримання об'єктивності щодо емпіричного вивчення предметів і явищ, а її основу склали сукупність загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання, використання яких сприяло вирішенню сформульованих завдань і досягненню мети дисертаційного дослідження.

Зокрема, порівняльно-правовий метод дослідження використовувався під час дослідження та аналізу норм чинного законодавства, яке регулює діяльність прокуратури України і низки провідних країн Європейського Союзу (підрозділи 2.1-2.3, 3.1, 3.3), практики діяльності прокуратури у сфері правового захисту конституційних прав особи в нашій державі та за кордоном (підрозділ 3.1); соціологічний – у процесі збору і накопичення наукової інформації про об'єкт та предмет дослідження (розділи 1-3); системно-структурний – під час аналізу адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України і провідних держав ЄС (підрозділи 1.3, 2.1-2.3, 3.1, 3.2); статистичний – для збору, вивчення та аналізу статистичних даних щодо діяльності суб'єктів адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України і країн-членів Європейського Союзу (розділи 2-3), матеріалів юридичної практики (підрозділи 2.2, 2.3, 3.2); логіко-юридичний – для розробки науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства та відомчих нормативних актів у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури нашої країни і провідних держав ЄС (розділи 2-3).

Нормативно-правову основу дослідження склали Конституція України, Закони України, нормативно-правові акти Президента України, Верховної Ради України (далі – ВРУ), КМУ, галузеві накази Генерального прокурора, законодавство, яке регулює діяльність прокуратур країн-членів Європейського Союзу, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана ВРУ, а також окремі документи

міжнародно-правового характеру, що стосуються питань наукового дослідження.

Емпіричну основу дисертаційного дослідження становлять матеріали юридичної практики, статистичні дані й відомості конкретних соціологічних досліджень вітчизняних та зарубіжних дослідників у сфері діяльності прокуратури України і держав ЄС.

Наукова новизна отриманих результатів. Дисертація є однією з перших у вітчизняній науці праць, в якій на основі порівняльного дослідження комплексно розкриваються питання адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України та провідних країн Європейського Союзу.

У результаті сформульовано й обґрунтовано низку наукових положень, які виносяться на захист, зокрема:

уперше:

– запропоновано авторське визначення адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури, яке слід розуміти 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;

– наведено авторське визначення поняття методів діяльності прокуратури, під якими необхідно розуміти способи впливу та прийоми, притаманні прокуратурі, визначені Конституцією України і законодавством, у процесі реалізації покладених функцій з метою захисту прав, свобод людини та інтересів держави;

– здійснено періодизацію зародження, становлення і розвитку органів прокуратури в контексті адміністративно-правового забезпечення їх діяльності на теренах сучасної України та виокремлено сім основних періодів: I – зародження основ прокуратури; II – козацьких визвольних змагань; III – імперський, який поділяється на два етапи: «дореформенний» (1722-1864 роки) і «післяреформенний» (1864-1917 роки);

IV – західноукраїнський; V – існування Української Народної Республіки (далі – УНР), який включає в себе три етапи: «УНР», «Гетьманату» та «Директорії»; VI – радянський, який поділяється на чотири етапи: «довоєнний» (1933-1941 роки), «воєнний» (1941-1945 роки), «повоєнний» (1945-1978 роки) і «конституційний» (1978-1991 роки); VII – відродженої української державності, який включає у себе два етапи: «пострадянський» (1991-2014 роки) та «сучасний» (2014 рік – до сьогодні).

удосконалено:

– теоретичні положення щодо функціонування прокуратури у європейських державах, що у більшості випадків пов'язано із віднесенням цього відомства до однієї з гілок влади;

– чинне законодавство України, шляхом внесення пропозицій щодо змін до Закону України «Про прокуратуру» в частині соціального забезпечення працівників прокуратури, підтримання публічного обвинувачення в суді, регламентації процесу призначення на посаду прокурора до Офісу Генерального прокурора (далі – ОГП) та чіткого визначення функцій прокуратури;

– стандарти етичної поведінки працівників органів прокуратури шляхом введення на національному рівні Кодексу етичної поведінки прокурорів, що передбачає дотримання ними правил етичної поведінки відповідно до найвищих європейських стандартів як під час виконання своїх функціональних обов'язків, так і поза службою.

набули подальшого розвитку:

– теоретичні положення про адміністративно-правове забезпечення діяльності інституту прокуратури, зокрема, аналізу форм і методів діяльності прокуратури України і провідних країн ЄС, сутності та значення законодавчого регулювання адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України і провідних держав Європейського Союзу, а також впливу якості законодавства на діяльність прокуратури;

– теоретичні положення про механізм адміністративно-правового

забезпечення діяльності прокуратури нашої країни та його структури, зокрема, за рахунок впровадження передового досвіду провідних держав-членів ЄС;

– теоретичні положення про методи діяльності прокуратури та їх класифікацію, зокрема до них запропоновано віднести примусовий, договірний, превентивний та заохочувальний;

– теоретичні положення щодо форм співпраці прокуратури України і держав Європейського Союзу з метою дотримання високих стандартів діяльності зазначеного правоохоронного органу та вдосконалення адміністративно-правового забезпечення його діяльності.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що у результаті здійсненого дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій щодо удосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури нашої держави.

Одержані результати можуть бути використані у:

– науково-дослідній сфері – для подальшого наукового пошуку розв’язання теоретичних та практичних проблем адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури (акт впровадження результатів дисертації у навчальний процес Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка від 24.04.2020 за №256/2-н);

– нормотворчій діяльності – як теоретичний матеріал у процесі розробки і вдосконалення чинного законодавства у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України та впровадження передового досвіду провідних держав ЄС;

– правозастосовній діяльності – для удосконалення практики застосування норм чинного законодавства у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури України (акт впровадження матеріалів дисертаційного дослідження в практичну діяльність Кіровоградської обласної прокуратури від 08.02.2021 за №09/1-170). Окрім того, висновки

і пропозиції, що містяться в дисертації, можуть бути використані під час розробки змін та доповнень до нормативних актів, що регламентують діяльність прокуратури України;

– освітньому процесі – під час розробки навчальних посібників, лекцій, методичних рекомендацій, розділів підручників для студентів закладів вищої освіти і викладання таких навчальних дисциплін, як: «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративної реформи в Україні», «Проблеми реформування системи правоохоронних органів України» (акт впровадження результатів дисертації у навчальний процес Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка від 24.04.2020 за №256/2-н), а також у науково-дослідній роботі студентів вищих навчальних закладів України.

Апробація результатів дослідження. Основні положення дисертаційного дослідження оприлюднювалися у виступах і тезах на Всеукраїнських та міжнародній науково-практичних конференціях, а також різного рівня семінарах, таких як: «Актуальні проблеми національного законодавства» (м. Кропивницький, 18 жовтня 2016 року); «Українські перспективи у світовому розвитку» (м. Київ, 04 листопада 2016 року); «Актуальні проблеми національного законодавства» (м. Кропивницький, 18 квітня 2017 року).

Публікації. Основні положення та результати дисертації висвітлено у шести наукових статтях: одну з яких підготовлено у співавторстві з науковим керівником – кандидатом юридичних наук, доцентом Окопник О.М., чотири опубліковано у фахових виданнях України та дві – в наукових міжнародних виданнях (*Jurnalul juridic national: teorie si practica* і *Visegrad Journal on Human Rights*), а також в трьох тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається з анотації, переліку умовних позначень, вступу, трьох розділів, дев'яти підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків.

Загальний обсяг дисертації становить 235 сторінок, з яких: 203 сторінки – основний текст, 26 сторінок – список використаних джерел (267 найменувань) і додатки – 5 сторінок.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ

1.1. Історико-ретроспективний аналіз адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури на території сучасної України та Європейського Союзу

Діяльність прокуратури має важливе значення для належного функціонування системи державної влади та державного устрою в цілому. Саме тому до цього процесу прикута значна увага суспільства, а також науковців, дослідників, практиків, законодавців, політикуму. На сьогодні органи прокуратури України перебувають на стадії свого реформування, тому важливого значення набуває наукове супроводження цього процесу. Одним із шляхів окреслення місця і ролі цього правоохоронного органу в системі органів публічної влади є здійснення історико-правового аналізу зародження, становлення та розвитку прокуратури на території сучасної України, а також її адміністративно-правового забезпечення, що має вагоме теоретичне і практичне значення.

Дослідженню генези адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури, основ та визначення напрямів удосконалення правового статусу прокуратури присвятили свої праці такі вчені, як: Ю. Аленіна, С. Альперт, Д. Бакаєв, О. Бандурка, І. Вернидубов, Ю. Грошевий, В. Гусаров, Л. Давиденко, В. Долежан, В. Зеленецький, П. Каркач, В. Корж, Л. Лобойко, В. Лукашевич, В. Малярєнко, І. Марочкін, О. Михайленко, М. Мичко, Г. Мурашин, В. Нор, Д. Письменний, М. Погорецький, Ю. Полянський, М. Руденко, Г. Серєда, В. Шибіко та інші.

Основною метою цього підрозділу є здійснення аналізу зародження основ адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури на території сучасної України, а також виокремлення певних етапів цього процесу шляхом його періодизації.

Слід зазначити, що подібний науковий прийом – періодизація, досить часто застосовується в історико-правових дослідженнях, адже це дозволяє не тільки виокремити певний етап із усього історичного масиву, а й сприяє чіткому розмежуванню процесу становлення того чи іншого органу або досліджуваного явища. Як приклад, можемо навести дослідження О. Коломойця [79], В. Стукаленка [221] та багатьох інших науковців.

Зрозумілим є той факт, що на початку свого існування інститут прокуратури не був розвинений досконало, його призначення та функції змінювалися у процесі його становлення та розвитку, еволюціонували відповідно до розвитку правової думки, режиму правління, національної ментальності та суспільної свідомості. Відповідно, в окремих випадках, насамперед це спостерігається на початкових етапах, існують проблеми із чітким окресленням безпосередньо саме адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури або органів, які виконували на той час її функції. Тому у своєму дослідженні ми дотримуємося думки щодо необхідності аналізу генези розвитку прокуратури України в комплексі із усім масивом законодавства, що регулював її діяльність, виокремлюючи відповідні стадії та етапи адміністративно-правового забезпечення діяльності цього правоохоронного органу.

Слід зазначити, що специфіка такої періодизації становлення органів прокуратури взагалі та адміністративно-правового забезпечення їх діяльності, зокрема, полягає в тому, що в різні історичні періоди територія сучасної України знаходилася у складі різних держав, що суттєво позначалося на діяльності цих органів. Тому ми вважаємо за необхідне виходити саме з позиції територіальності під час здійснення такої періодизації.

Певна проблема у здійсненні чіткої періодизації адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури на теренах сучасної України полягає в тому, що в цьому питанні відсутня єдність думок науковців, чого майже не спостерігається в інших сферах під час подібних досліджень. Це пов'язане із досить умовним терміном створення та існування того

чи іншого органу, що мав функції прокуратури, а також належністю до різних держав території сучасної України в один і той же часовий проміжок. Так, у дослідженнях таких науковців, як: О. Литвак, П. Шумський [122], А. Матвієць [192], О. Михайленко [139], які вивчали періодизацію розвитку та становлення цього інституту, акцентується на відсутності чітко визначених меж, які б характеризували точний час виникнення цього органу.

У свою чергу, В. Кравчук, Н. Наулік, М. Мичко, М. Сірий наводять власні часові обмеження розвитку та становлення прокуратури, які на нашу думку, є неповними, що свідчить про актуальність досліджень зазначеної проблематики.

Так, М. Сірий, визначаючи етапи історичного розвитку прокуратури виділяє лише три історико-правові традиції:

- традицію Російської імперської прокуратури як адміністративно-наглядового органу (прокуратура – «око государеве»);
- українську історико-правову традицію формування інституту прокуратури з Х до XVIII століття та за часів УНР – ґрунтується на тісному зв'язку з адвокатурою та судом;
- історико-правову традицію прокуратури радянської доби з успадкованими ідеями Російської імперії [207].

Деталізує та вимірює часовими обмеженнями становлення та розвиток прокуратури України М. Мичко, який виокремлює вже чотири історико-правові періоди становлення та розвитку прокуратури України:

- перебування України у складі Російської імперії (1722-1917 роки);
- УНР (1917-1922 роки);
- радянський (1922-1991 роки);
- пострадянський (сучасний) [140, с.14].

Отже, науковець початком становлення прокуратури вважає 1722 рік, коли основна частина території України вже перебувала у складі Російської імперії та вийшов відомий указ російського царя «Про реорганізацію сенату».

Подібною думки дотримується і К. Кизименко, яка, досліджуючи основні етапи розвитку законодавства про прокуратуру в Україні, запропонувала процес розвитку прокуратури в Україні поділити на чотири історико-правових періоди:

- період входження України до складу Російської імперії (1722-1917 роки);
- період УНР (1917-1922 роки);
- радянський (1922-1991 роки);
- період незалежності Української держави, який розпочався в 1991 році й триває до теперішнього часу [73, с.211].

Вважаємо таку періодизації дещо неповною. Для підтвердження своєї позиції наведемо думку В. Кравчука, який наголошує на збідності наукових досліджень авторів, які не враховують період розвитку прокуратури у добу відродження Української держави 1917-1921 років. При цьому, він пропонує власну періодизацію розвитку прокуратури, виділяючи п'ять періодів:

- виникнення та розвиток функцій прокуратури в часи козацької держави (війти, бургомістри, згодом – інститут «інстигаторства») – період Української козацької держави;
- прокуратура на українських землях за часів Російської імперії – період перебування України у складі Російської імперії;
- прокуратура в часи УНР – період відродження Української держави на початку ХХ століття;
- радянська прокуратура – радянський період;
- прокуратура сучасної Української держави – період становлення і розвитку суверенної незалежної України [110, с.92].

Наведений перелік, безумовно, є більш розширеним, ніж у зазначених вище дослідників цього питання, але, на нашу думку, В. Кравчук залишає без уваги періоди розвитку прокуратури часів давнини, а також пострадянської прокуратури.

Не погоджується із початком відліку створення прокуратури

В. Тертишний, який припускає, що на території України інститут прокуратури був започаткований ще у XV-XVII століттях, коли провадження судочинства здійснював такий унікальний інститут давньоукраїнського права, як копний суд (суд громади) [228, с.14].

Інші дослідники називають більш ранній період створення інституту прокуратури в Україні. Наприклад, В. Лакізіук та О. Михайленко вважають, що історія вітчизняної прокуратури починається з XVI століття, коли 1578 року на сеймі Речі Посполитої було створено особливий для України Луцький трибунал. Дія цього вищого суду поширювалася на Київське, Брацлавське та Волинське воєводства. Луцький трибунал наділявся правом законодавчої ініціативи. Його функції згодом перебрав на себе Український трибунал, створений у 1579 році в Батурині. Протягом наступного XVII століття прокурор разом із гетьманом, генеральним писарем, генеральним возним та генеральним суддею засідав в Українському трибуналі [119, с.35].

Найбільш повним переліком періодів становлення прокуратури в Україні вважаємо запропонований Н. Наулік, яка виокремлює вісім основних періодів становлення та розвитку прокуратури України, а саме:

- прокуратура за часів давнини;
- прокуратура в часи козацької держави;
- прокуратура на українських землях за часів Російської імперії;
- прокуратура в Галичині;
- прокуратура у період відродження Української держави;
- прокуратура Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – УРСР);
- пострадянська прокуратура;
- прокуратура сучасної України [157, с.167].

Обговорюючи питання такого періоду, як «пострадянський», хочемо зауважити, що не зовсім доцільно визначати пострадянський та сучасний період в одній площині, оскільки прокуратура кожного з цих періодів кардинально відрізнялась, в тому числі функціонально, проте й виокремлювати

два періоди вважаємо не зовсім вірним. Пропонуємо в так званий період «відновленої української державності (1991 рік – до сьогодні)» включити й «пострадянський», розділивши його на два етапи – «пострадянський (1991 – 2014 роки)» та «сучасний (2014 рік – до сьогодні)».

Враховуючи зазначене та ґрунтуючись на думках провідних науковців, вважаємо за доцільне виділити сім основних періодів становлення та розвитку органів прокуратури України, при цьому основну увагу приділити сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури.

Окремі науковці [157, с.167; 133, с.182], до першого періоду відносять зародження інституту прокуратури, що припадає на часи давнини – «зародження основ прокуратури». У цей період прокурор був одноосібний та не існувало прокуратури як органу, прокурор був наділений правами не лише у кримінальному провадженні, а й у різних цивільних і господарських правовідносинах [157, с.167].

З огляду на викладене, можна констатувати, що це були перші спроби формування інституту прокуратури, які заклали основу сучасної прокуратури в Україні.

Другий період припадає на часи існування козацької державності – період «козацьких визвольних змагань», який характеризується виникненням інституту «інстигаторства» (прокурорів). Пріоритетним завданням інстигаторів (прокурорів) визнавалося забезпечення законності, а функцією – нагляд за дотриманням законів у різних сферах, переважно у судових інституціях [43, с.103]. Закріплена у часи козацької держави функція нагляду за дотриманням законів знайшла своє відображення та застосування і в наступних періодах розвитку органів прокуратури, про що йтиметься далі.

Третім періодом становлення інституту прокуратури на українських землях слід вважати часи Російської імперії – «імперський». На думку Н. Наулік, «на українських землях у складі Російської імперії цей інститут бере початок із 1722 року. Саме тоді указом Петра I було закріплено: бути при Сенатові генерал-прокурору і обер-прокурору, а також у всякій колегії

по прокурору, які повинні будуть рапортувати генерал-прокурору» [157, с.167]. При цьому науковець спирається на думку М. Мавдрика, який вважає, що «створена прокуратура являла собою модель спеціального контролюючого державного органу «государевого ока» – прокуратури, яка повинна була наглядати за центральними та місцевими державними органами» [128, с.31]. Таким чином, на цьому етапі прокуратура відзначається необхідністю її закріплення за певною територією та зародками субординації.

Аналізуючи процес розвитку органів прокуратури на теренах сучасної України за часів перебування її значної частини у складі Російської імперії, Н. Наулік зазначає, що «подальшими указами Петра I засновано прокуратуру у провінціях, біля надвірних судів і прокуратуру при святішому синоді. Органи прокуратури, які знаходилися і функціонували на території тодішньої України, були складовими прокурорської системи Російської імперії» [157, с.168]. Щодо повноважень, то «на губерньського генерал-прокурора, що вважався «оком государевим» в губернії, покладалися завдання «дивитися і пильнування мати про збереження всякого порядку, законом визначеного» [70, с.184], тобто прокуратура знову ж таки характеризується необхідністю територіального розширення меж функціонування органів прокуратури та їх нагляду за законом.

У нормативних актах того періоду щодо призначень чиновників органів прокуратури розкриваються також їх повноваження та завдання. Зокрема, як приклад, Н. Наулік наводить указ Петра I «Про заснування в Глухові малоросійської колегії та про призначення в оную присутствующим бригадира Вельямінова» від 16 травня 1722 року», яким «на території України запроваджено посаду прокурора. Основними завданнями, які покладалися на прокуратуру, було здійснення нагляду за законністю діяльності державних органів і структур» [157, с.168]. Подібні дані наводяться у посібнику для прокурорської служби, виданої за авторства відомого юриста М. Муравйова, – «на прокуратуру покладался нагляд за законністю та правопорядком, боротьба з корупцією, контроль та нагляд за місцями

утримання ув'язнених під вартою» [144, с.325]. Саме на цьому етапі розпочинається зародження адміністративно-правового, в тому числі, кадрового забезпечення прокуратури із визначенням її повноважень.

Компетенція прокурорів при державних установах поширювалася на коло питань відповідного відомства. «Присутственные» місця приймали рішення з того чи іншого питання, а прокурори спостерігали за провадженням, охороняючи законність, не беручи у вирішенні питання особистої участі. У результаті, як відзначають дослідники, у Царській Росії виник інститут нагляду, що містив елементи французької прокуратури, шведських омбудсменів, німецьких фіскалів і суто тодішнього російського винаходу [46, с.10]. Із Франції, крім назви, була запозичена ієрархічна командна структура інституту й головна функція прокуратури – нагляд за точним виконанням закону тим або іншим органом, при якому перебував прокурор. Як шведський омбудсмен, російський генерал-прокурор наглядав за виконанням указів, йому, як і омбудсмену, підпорядковувалися фіскали. Отже, прокуратура в Росії, а згодом і в нашій країні, виникла як побудований за принципом централізації з підпорядкуванням усіх прокурорів генерал-прокуророві орган держави, основною функцією якого було здійснення нагляду. Як зазначає О. Бойков «правові, судові й адміністративні реформи в Росії за весь період існування прокуратури тією чи іншою мірою торкалися її функцій і повноважень, однак вони зберігали прокуратуру в ролі найважливішого правоохоронного й правозахисного інституту» [20]. Це пояснюється тим, що прокуратура виникла й розвивалася як результат державних потреб і була затребувана державою, що традиційно відіграло особливу роль на всіх історичних етапах.

Порівнюючи тогочасний інститут прокуратури з наявним інститутом фіскалів, С. Артемова робить висновок, що «прокуратура була більш прогресивним явищем у порівнянні з інститутом фіскалів. Прокурорський нагляд здійснювався постійно, у той час як фіскали, не прикріплені до «присутственных» місць, діяли час від часу. Прокурорський нагляд міг мати

превентивний, попереджувальний характер, а фіскали ж розслідували зловживання, які вже відбулися. Нарешті, прокурори діяли відкрито, а фіскали – таємно» [8]. Виконуючи свої обов'язки, прокурори повинні були нагадувати чиновникам про неналежне виправлення займаної посади, пропонувати усунути допущені ними порушення, опротестовувати й припиняти дію їхніх незаконних рішень, доносити генерал-прокуророві про здійснену роботу із припинення виявлених порушень і попередження їх виникнення у майбутньому.

Єдиним методом діяльності прокурорів був гласний, а не таємний нагляд, результатом якого міг стати відкритий протест прокурора, а не таємне виказування. Тому на законодавчому рівні прокурорам було забезпечено вільний доступ до документів і матеріалів установ [193].

Аналізуючи законодавство того періоду про прокуратуру, можна виділити такі основні принципи її діяльності: централізація, гласність, незалежність, внутрішньовідомчий контроль. Законодавство також свідчить про те, що прокуратура створювалася як орган нагляду за законністю й продовжувала залишатися такою на подальших етапах свого розвитку.

С. Артемова зазначає, що подальший «розвиток прокуратури, аж до судової реформи 1864 року, відбувався в основному у рамках моделі прокуратури наглядового типу при посиленні або зменшенні ролі прокуратури в системі державних органів, а також уточненні її функцій і повноважень. При цьому основними факторами, що впливають на статус прокуратури, залишалася воля монарха, а також зміна економічних, соціальних і правових умов розвитку країни» [8]. Водночас прокуратура перебувала у підпорядкуванні виконавчої влади й у всьому підпорядковувалася міністрові юстиції.

Не вніс принципів змін у становище прокурора й Звід законів 30-х років XIX століття, у якому лише уточнювалися і деталізувалися окремі положення про прокуратуру та збільшилася кількість присвячених їй статей. В усьому іншому залишався той же правовий статус прокуратури, який вона

набула на початку XIX століття. У результаті авторитет прокурорської влади в передреформний період помітно зменшився. Прокуратура перебувала в стані глибокого застою, а у сфері захисту прав підданих вона зробила крок назад порівняно з попередніми роками. Це обумовлювалося наявністю в Росії середини XIX століття системної кризи державності, вихід з якої передбачав проведення глибоких реформ усіх сфер суспільного й державного життя.

Однією з таких реформ стала судова реформа 1864 року, що істотно й принципово змінила становище прокуратури в російському суспільстві. У Судових Установах 1864 року прокуратура визначалася як орган винятково судового нагляду, а загальний нагляд був віднесений до компетенції Міністерства юстиції.

Як орган судового нагляду, прокуратура представляла в судах обвинувачення й здійснювала карне переслідування. Вона була державною установою в системі Міністерства юстиції. Інакше кажучи, прокуратура продовжувала перебувати у підпорядкуванні виконавчої влади. Судові Установи лише обмежили функції прокуратури «справами судового відомства», де прокурори повинні були здійснювати нагляд за дізнанням і слідством, за виконанням законів під час розгляду справ у судах, за виконанням вироків і рішень судів [156, с.238-239].

Прокуратура будувалася на принципах єдиноначальності й підпорядкування прокурорів нижчого рівня вищим. При цьому прокурори в судових розглядах не були зв'язані позицією й думкою прокурорів вищого рівня, а діяли на підставі свого переконання і законів. Не залежали вони й від місцевої влади. Однак на практиці ці правові норми реалізовані не були. Це позначалося на відносинах між прокурорами й губернаторами, оскільки під час введення нових незалежних судів прокурори постійно повинні були стикатися з губернаторською владою і її агентами. Міністерство юстиції приписувало прокурорам «не протидіяти губернаторській владі, а навпаки діяти у повній відповідності з нею». Водночас «охорона прав осіб та їх права на приватну власність передусім відводилася прокурорському нагляду,

від якого й залежала більша або менша забезпеченість цивільних прав окремих осіб» [104, с.325]. Це завдання прокуратура в тих умовах не виконувала. Вона залежала від адміністративної влади, що була прихильником каральних дій і фактично перетворила прокуратуру на каральний орган. За влучним висловлюванням відомого російського юриста того часу А. Коні, «..., перебуваючи у прямих зносинах з міністром юстиції, губерньський прокурор, по суті своїх прав і обов'язків, був представником центральної урядової влади, залученим до сфери місцевого управління» [82, с.28]. А. Коні також вважав вилучення з функцій прокуратури загального нагляду «великою помилкою Судових Установ», які по суті створили тільки «прокурора-обвинувача» [82, с.29].

Така кардинальна зміна правового статусу прокуратури реформаторами того періоду, з одного боку, пояснювалася тим, що функції загального нагляду за законністю дій місцевих органів були потрібні через недосконалість суспільного ладу. З іншого, необхідність прокурора, як представника уряду, підтримувати публічне обвинувачення в суді за всіма кримінальними справами і вести їх у всіх судових інстанціях позбавляла будь-якої можливості здійснювати загальний нагляд. Адже прокурор, зауважував інший відомий юрист того часу, а потім міністр юстиції М. Муравйов, «незмінно займає протягом усього процесу особливе становище, що різко відрізняється від становища інших осіб, які беруть участь у справі – саме своїм посадовим, офіційним характером» [143, с.115-116]. Однак, на наш погляд, перераховані фактори не були головними під час змін у правовому статусі прокуратури. Домінуючим було саме бажання правлячої еліти, адміністративного апарату позбутися контролю над своєю діяльністю. Ці настрої стали визначальними під час вирішення питання про судову реформу 1864 року. У результаті прокуратура перетворилася з органу наглядового типу на орган карного переслідування з виділенням функції підтримки державного обвинувачення за кримінальними справами у судах і здійсненням нагляду за проведенням дізнання і досудового слідства.

Як орган карного переслідування прокуратура зберігала свій статус до Жовтневої революції 1917 року. Спроби змінити цей статус прокуратури робилися не одноразово. Найбільш авторитетно працювала в цьому напрямі в період з 1894 до 1899 року Комісія для перегляду законоположень із судової частини, що діяла під керівництвом міністра юстиції М. Муравйова, завданням якої був перегляд Судових Установ. Підсумком роботи цієї комісії став висновок про те, що «діяльність прокурорського нагляду в цей час є більш-менш задовільною, а прокуратура не має потреби в жодних організаційних змінах; виявлені недоліки можуть бути усунуті за рахунок збільшення особового складу, покращення його матеріального становища й заходів, що знаходяться у розпорядженні міністра юстиції» [143, с.177]. Отже, правове становище прокуратури після роботи комісії не змінилося, а нова редакція Судових Установ так і не була прийнята.

Таким чином, у «імперський» (дореволюційний) період відбулися зміни правового статусу російської прокуратури, яка з органу загального нагляду перетворилася на орган карного переслідування, хоча спочатку створювалась як орган забезпечення законності й здійснення нагляду за дотриманням законів державними установами.

До четвертого періоду розвитку органів прокуратури доцільно віднести часи перебування частини західних земель України під протекторатом Австро-угорської імперії – «західноукраїнський».

Важливу роль у формуванні прокуратури України протягом зазначеного періоду відіграло утворення та діяльність прокуратури в Галичині у складі Австрії та Австро-Угорщини в період з 1849 до 1918 року. Значимість прокуратури в Галичині обумовлювалась тим, що вона була утворена за зразками європейської правової системи. При цьому, посади державних прокурорів вперше були запроваджені у 1840 році, а в 1855 році створено єдину систему державних прокуратур, яка складалася з вищих державних прокуратур та підпорядкованих їм державних прокуратур.

Вагомим аспектом є створення в 1851 році Галицької фінансової прокуратури у м. Львові з підпорядкованими їй експозитурами (відділами) [157, с.168].

Отже, цей період характеризується запровадженням структуризації прокуратури, а також створенням спеціалізованої прокуратури.

Наступним етапом, на нашу думку, є період становлення органів прокуратури, до якого слід віднести українську історико-правову особливість формування інституту прокуратури з X до XVIII століття та за часів Української Народної Республіки (1917-1922 роки) – період «існування УНР». У цей період вперше прослідковується тісний зв'язок інституту прокуратури з адвокатурою та судом [207], що поклало початок основним традиціям співпраці цих трьох органів для проведення об'єктивного правосуддя з дотриманням принципів змагальності.

Враховуючи важливість для сучасної історіографії прокуратури, цей період її становлення був досить детально та послідовно вивчений, зокрема й з погляду адміністративно-правового забезпечення. Так, окремі дослідники одним із знакових подій по праву вважають проголошення у листопаді 1917 року III Універсалом Центральної Ради Української Народної Республіки (УНР). Саме цей момент, на думку окремих дослідників, можна вважати початком зазначеного періоду, оскільки «створення судів та прокурорського нагляду стало одним із першочергових завдань влади» [191]. Слід зауважити, що прокуратура УНР опинилася у подвійному підпорядкуванні. З одного боку, вона діяла при Генеральному Суді і називалася – Прокураторія Генерального Суду, а з іншого, – її регламент затверджувався Секретарством судових справ і воно ж надавало одному з прокурорів звання старшого й доручало «провід над прокураторією» [191].

Важливим для адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури став спеціальний закон «Про урядження прокураторського догляду на Україні», який було ухвалено 04.01.1918 Центральною Радою [235]. Як вважається, «це було продовженням розпочатої роботи щодо створення структур прокурорського нагляду УНР. Прокуратори організувалися при

апеляційних та окружних судах. Очолювали відповідні прокуратури старші прокуратори. Всі прокуратори призначалися Генеральним секретарем судових справ. Водночас скасовувались посади прокурорів та товаришів прокурора окружних судів. У березні цього ж року Центральна Рада затвердила штати Генерального Суду. До штату Прокуратури входили Старший прокуратор, три прокуратори, писар та помічник писаря» [191].

Однак, на розвиток адміністративно-правового забезпечення діяльності тогочасних органів прокуратури молодого країни негативно впливали українські міжусобиці. Як відомо, у квітні 2018 року до влади в Україні прийшов гетьман Скоропадський, а «декларована ним ідея сильної влади втілювалась у затверджених 29 квітня 1918 року «Законах про тимчасовий державний устрій України». Гетьман уособлював не тільки виконавчу, а й законодавчу владу, адже саме він «стверджує закони і без його санкцій ніякий закон не може мати сили». На Генеральний Суд покладалися обов'язки «вищого охоронителя і захисника закону» та Вищого Суду України в судових і адміністративних справах» [191]. Але в подальшому «8 липня 1918 року Рада Міністрів прийняла закон «Про утворення Державного Сенату», який фактично визначав лише структуру державного сенату, вимоги до senatorів і порядок їхнього призначення. Законом передбачалося створення замість Генерального Суду іншої вищої судової інстанції – Державного Сенату. «Президент Державного Сенату і Сенатори Загального Зібрання призначалися наказами гетьмана, після попередньої ухвали кандидата Радою Міністрів». У свою чергу, Сенат поділявся на Генеральні суди: Адміністративний, Цивільний, Карний. Зберігалися діючі до революції судові палати» [67, с.8]. Що ж до діяльності прокуратури, то «деякі статті закону торкалися питань прокуратури» [191]. Зокрема, «при кожному Генеральнім Судді, а також при Загальнім Зібранні Державного Сенату перебувають прокурор і товариш прокурора під вищим наглядом міністра юстиції, як Генерального прокурора» [251, с.25].

Як свідчить подальший історичний перебіг подій після зречення влади гетьманом Скоропадським, «Директорія проголосила про відновлення

Української Народної Республіки» [191], і відповідно, відновлення дії всіх нормативно-правових актів, прийнятих раніше. Зокрема, «зі скасуванням 2 січня 1919 року Закону «Про утворення Державного Сенату» була відновлена діяльність Генерального Суду, який тепер почав називатися «Надвищий Суд Української Народної Республіки». Як зазначає П. Шумський, «на початку січня Рада народних міністрів УНР затвердила штати Надвищого Суду, яким охоплювалася і Прокуратурія. Вона складалася зі старшого прокуратора, семи прокураторів та одного секретаря прокуратора» [251, с.26]. Але, як вказує науковець, широка діяльність Прокуратурії, як і інших органів державної влади Директорії, не розгорнулася. На частині території України вже діяв Радянський уряд, поступово радянська влада була встановлена на всій території України, за винятком окупованих Польщею, Чехо-Словаччиною та Румунією земель [251, с. 26].

Шостим є період діяльності прокуратури УРСР, саме в цей період основна частина території сучасної України перебувала у складі Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР) – «радянський». Його ми пропонуємо поділити на чотири основні етапи – «довоєнний» (1933-1941 роки), «воєнний» (1941-1945 роки), «повоєнний» (1945-1978 роки) та «конституційний» (1978-1991 роки).

Початок цього періоду є неоднозначним, оскільки Декретом Ради Народних Комісарів України в лютому 1919 року постановлено скасувати усі судові установи, у тому числі прокурорський нагляд, котрий діяв на території України до встановлення Радянської влади [163, с.162]. Нагляд і контроль у перші п'ять років існування Радянської держави не був зосереджений у якому-небудь спеціальному органі й входив до функцій багатьох органів і установ, починаючи із ВЦВКа і його Президії та закінчуючи губернськими й повітовими відділами юстиції. Усе це, зрозуміло, не сприяло єдиному розумінню й виконанню законів на території всієї країни.

Причини ліквідації прокуратури в перші роки радянської влади в історико-правовій науці пояснюються досить традиційно, виходячи з тих

концепцій, які склалися у попередні десятиліття. Йдеться про те, що дотримання дореволюційних законів, які виражають інтереси монарха й правлячих кіл, суперечило поглядам працюючих мас, особливо селян. Ось чому вони бачили у прокуратурі свого непримиренного ворога. При цьому посилаючись на слова П. Стучки, який писав: «Недарма в селі говорили: не бійся закону, а бійся законника» [18, с.28]. Із цим твердженням можна було б погодитися, якби прокуратура в останні передреволюційні роки здійснювала функції загального нагляду. Тому причини її ліквідації необхідно шукати не тільки в особі працівника прокуратури, але й поза його межами. На нашу думку, такі причини полягають у тому, що, по-перше, після Жовтневого перевороту припиняється виконання «старого» законодавства, а, отже, відпадає потреба в органах, які здійснювали б нагляд за його виконанням. По-друге, більшість прокурорів зберігала відданість колишньому режиму. По-третє, в роки громадянської війни для більшості силових органів у країні дотримання законності й правопорядку не належало до пріоритетних функцій. У регіонах існував вакуум влади, і замість законів прийшла так звана «революційна доцільність». У цих умовах прокуратура була поза увагою нової влади, оскільки основне завдання останньої полягало у збереженні цієї влади, а не у забезпеченні прав і свобод людини й громадянина. Підсумком такої політики стало створення революційних трибуналів і надзвичайних комісій на всій території Радянського Союзу, які здійснювали позасудові переслідування, розстріли на місці без суду й слідства.

Декретом Ради Народних Комісарів України «Про юридичні відділи губернських, повітових і місцевих виконкомів» від 25.02.1919 було передбачено створення юридичних відділів при цих виконкомах та визначено їх повноваження. Так, коло їх діяльності охоплювало: ліквідування старих судових установ, підготовку роботи із складання списків на посади членів трибуналу та судових органів, народних засідателів тощо. Юрвідділи підпорядковувались у порядку нагляду Народному комісару юстиції [163, с.221-222].

Після громадянської війни знову постало питання про створення прокуратури як спеціального органу, який діяв би від імені центральної влади, незалежно від місцевої влади. Його завданням мало бути забезпечення єдиної законності у всіх сферах державного й громадського життя, що сприяло б боротьбі із правопорушеннями й зміцненню правопорядку.

Обговорення проекту Положення про встановлення прокурорського нагляду в травні 1922 року на третій сесії ВЦВК засвідчило, що більшість членів комісії ВЦВК, обраної з цього питання, висловилося за те, щоб прокуратура підпорядковувалася не тільки центральній, але й місцевій владі, у вигляді губернських і повітових виконкомів [256, с.69]. Отже, комісія ВЦВК вимагала так званого «подвійного» підпорядкування прокурорів, яке встановлювалося для всіх місцевих працівників у цілому. В. Ленін не підтримував цю позицію, у результаті на з'їзді перемогла його точка зору, хоча й у компромісному варіанті – в обмін на відхід від принципу «подвійного» підпорядкування, більшість з'їзду наполягла на позбавленні прокурорів права оскаржити в суді незаконні рішення виконкомів [18, с.28].

Розкриваючи завдання прокуратури радянського періоду в роки закінчення громадянської війни, І. Бойцова, аналізуючи «Положення про прокурорський нагляд від 28 травня 1922 року» [61], зауважує, що «на утворену в складі Наркомату юстиції прокуратуру покладались такі завдання: здійснення нагляду від імені держави за законністю дій усіх органів влади, господарських установ, суспільних і приватних організацій, приватних осіб шляхом порушення карного переслідування проти винних і опротестування постанов, що порушують закон; безпосереднє спостереження за діяльністю органів слідства й дізнання у сфері розкриття злочинів; підтримка обвинувачення в суді; спостереження за правильністю утримування ув'язнених під вартою» [21, с.55-56]. При цьому науковець робить висновок, що «цим нормативним актом відновлювалася прокуратура наглядового типу, характерна для петровського періоду Петра I. За нею закріплювалися ті чотири групи повноважень, які збереглися в діяльності прокуратури України

аж до 2014 року» [21, с.56].

При цьому радянська прокуратура була елементом більшовицької держави, ідеологізованої системи й відігравала ту роль, і виконувала ті функції, які обумовлювалися цією системою. Забезпечення прав і свобод окремої особи, віднесене до так званого «буржуазного індивідуалізму», перебувало за межами завдань і функцій прокуратури.

Після утворення Радянського Союзу Прокуратура СРСР була сформована у складі Верховного Суду СРСР [169, с.45]. Таким чином, на території України діяли два рівні прокурорського нагляду – прокуратура Наркомату юстиції УРСР і судова прокуратура СРСР, які не були пов'язані між собою. За такої ситуації нагальним стало питання про створення єдиної централізованої прокуратури, яке було вирішене тільки в 1933 році після ліквідації Прокуратури Верховного Суду СРСР, функції якої перейшли до Прокуратури СРСР. Отже, прокуратура стала самостійним органом, з єдиною централізованою системою, підзвітною ЦВК СРСР і його Президії.

У постанові ЦВК СРСР від 20 червня 1933 року «Про заснування Прокуратури Союзу РСР» зазначалося, що Прокуратура СРСР засновується «з метою зміцнення соціалістичної законності й належної охорони суспільної власності у Союзі РСР від замахів антисуспільних елементів». На Прокуратуру СРСР, серед основних напрямів її діяльності, покладался також нагляд за відповідністю постанов і розпоряджень окремих відомств Союзу РСР і союзних республік та місцевих органів влади Конституції Союзу РСР, постановам і розпорядженням Уряду Союзу РСР [214, с.2-а, 2-б].

Розкриваючи значення прийняття цих актів для діяльності прокуратури, І. Бойцова свідчить, що «... вперше в радянському законодавстві Конституція була названа основним нормативно-правовим актом у сфері прокурорського нагляду. Саме з цього моменту можна говорити про діяльність прокуратури у сфері забезпечення конституційної законності, яку треба розуміти як забезпечення відповідності нормативно-правових актів, що видавалися органами державної влади, Конституції СРСР» [21, с.152].

При цьому слід зазначити, що у законодавстві також уперше про діяльність прокуратури у сфері зміцнення конституційної законності сказано не заувальовано, через поняття загального нагляду, а безпосередньо – «прокуратура Союзу РСР у разі виявлення невідповідності постанов і розпоряджень окремих відомств СРСР і союзних республік, місцевих органів влади Конституції СРСР, постановам, розпорядженням Уряду СРСР наділялася правом опротестовувати зазначені акти відомств і місцевих органів влади до відповідних вищих органів» [21, с.153]. На думку І. Бойцової, «ця тенденція розвитку радянської прокуратури була закріплена в Конституції СРСР 1936 року і прокуратура, таким чином, одержала вищий конституційний статус. Вона визнавалася самостійною системою державних органів, що діяли незалежно від місцевої влади й підпорядковувалася Генеральному прокуророві СРСР [21, с.157].

Однак у період відсутності реальних правових засад захисту прав людини та гарантування незалежного судочинства «ця незалежна система прокуратури в 30-ті – першій половині 50-х років ХХ століття не змогла протистояти сталінським репресіям» [21, с.158]. На слушну думку відомого дослідника прокуратури В. Бесарабова: «У репресивній системі не могло бути суддів, прокурорів і слідчих, які б володіли «почуттям законності», тобто моральним почуттям, що дозволяло б відрізнити добро від зла, правду від неправди, – почуттям, заснованому не на знанні законів й інструкцій, а на «добрій совісті й милосерді». «Прапор революційної законності» несли нові люди, сумлінні (або не дуже) виконавці вищої волі, які не замислювалися над аморальністю отриманих для виконання наказів. Однак від них саме це й було потрібно» [18, с.29]. Саме тому, на думку І. Бойцової, «прокуратура в ті роки не стала й не могла стати гарантією законності й правопорядку, захисницею прав і свобод людини та громадянина. Навіть займаючи активну позицію в цьому питанні, прокуратура проте реалізовувала свої повноваження не безпосередньо, а через суд» [21, с.163].

Отже, зміни у державному механізмі, викликані прийняттям нової

Конституції, торкнулись як судової системи у цілому, так і прокуратури зокрема. Перебудова цих органів була спрямована передусім на посилення репресій як головного засобу існування тоталітарно-репресивної системи [66, с. 290].

Автори підручника «Історія держави та права» з цього приводу зазначають: «Діяльність Прокуратури УРСР визначалась Конституцією СРСР 1936 року і Конституцією УРСР 1937 року, де було сказано, що вищий нагляд за точним дотриманням законів усіма наркоматами і установами, як і окремими посадовими особами і громадянами, на території республіки здійснює Генеральний прокурор СРСР як безпосередньо, так і через Прокурора УРСР. Прокурор республіки та обласні прокурори призначались Генеральним прокурором СРСР на 5 років, прокурори районів і міські – Прокурором УРСР на такий самий термін» [65, с.371].

При цьому науковці зробили висновок, що «як Прокуратура Союзу РСР, так і Прокуратура України в цей період не забезпечували належного прокурорського нагляду за правоохоронними органами. Керівництво Прокуратури СРСР само підтримувало застосування недозволених методів слідства, проведення необґрунтованих масових репресій» [65, с.371].

Прокуратура на той час перебувала під впливом НКВС, адміністративно-правове забезпечення не було актуалізоване – оскільки, на думку окремих дослідників, «не було розроблено нового положення про прокуратуру. Все ще продовжувало діяти Положення про Прокуратуру СРСР, затверджене постановою ЦВК і Раднаркому СРСР від 17 грудня 1933 року. Воно регламентувало й діяльність республіканських прокуратур, у тому числі в УРСР» [68]. Більше того, репресії торкнулися і самої системи прокуратури як у цілому СРСР, так і УРСР, зокрема, коли «у другій половині 30-х років органи НКВС було остаточно виведено з-під контролю уряду і вищих партійних органів. Фактично НКВС не підпорядковувався нікому, крім Сталіна, проте диктував свою волю усім, нехтуючи правовими нормами, спираючись виключно на власні нормативні акти – накази, директиви

та розпорядження, що були цілком утаємничені від суспільства. По країні прокотилася нова хвиля масових і жорстоких репресій, яка захопила й Україну» [48].

Воєнний етап досліджуваного періоду адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури починається «з уведення воєнного стану на території України. У цей період значно розширилася мережа військової прокуратури. Наказом НКЮ СРСР і Прокурора СРСР від 24 червня 1941 року встановлювався порядок здійснення нагляду прокуратури за діяльністю військових трибуналів» [65, с.331].

Автори підручника «Історія держави та права» зазначають: «обласні та районні прокуратури прифронтової смуги були воєнізовані, а згодом на воєнний стан переведено практично всі ланки прокуратури республіки. Прокурори, які працювали у прифронтовій смузі, залишались у підпорядкуванні Прокурора УРСР, але здійснювали свою діяльність у тісному взаємозв'язку з військовою прокуратурою. Наказом Прокурора СРСР від 27 серпня 1942 року апарат прокуратури республіки реорганізовано в оперативну групу Прокуратури УРСР. Надалі частина працівників прокуратури була призвана до лав Червоної армії, евакуйована і продовжувала свою роботу в органах Прокуратури РРФСР та інших республік» [65, с.331].

Розкриваючи генезу розвитку адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури в Україні, на нашу думку, необхідно дослідити питання про заснування прокуратури Закарпатської України, виокремлюючи при цьому західноукраїнський період. Особливість цього періоду полягає у тому, що, по-перше, він частково охоплює два суміжні – «воєнний» та «повоєнний», по-друге, наявна незначна кількість нормативно-правової бази, що регулювала адміністративно-правове забезпечення прокуратури цього квазідержавного утворення, по-третє, – незначний період його існування.

Як відомо, у 1944 році у ході наступальних дій Закарпаття зайняли радянські війська, які за допомогою місцевих комуністів утворили маріонеткову Закарпатську Україну. 29 червня 1945 року в Москві було

підписано угоду про входження колишньої Підкарпатської Русі до складу УРСР. Угода була остаточно ратифікована чехословацьким парламентом 22 листопада 1945 року [56].

12 січня 1945 року Народна Рада Закарпатської України видає декрет «Про утворення органів прокуратури Закарпатської України». Цей акт встановив правовий статус прокуратури краю, її завдання та функції, організаційну структуру. Як зазначалось у преамбулі, органи прокуратури створюються «для зміцнення державного ладу – боротьби з ворогами народу та кримінальними злочинцями, а також для нагляду за діяльністю судових органів, державної безпеки, народної міліції і діяльністю всіх органів на місцях щодо втілення в життя декретів і постанов, виданих Народною Радою» [226, с.149].

Прокуратура Закарпатської України формувалася як незалежна державна установа, котра від імені й за волею Народної Ради мала стати гарантом захисту прав громадян та інтересів держави. Характерно, що органи прокуратури були підзвітні тільки Народній Раді. Чітко були окреслені й межі прокурорських повноважень у здійсненні загального нагляду за законністю. Окружний прокурор мав право опротестувати постанови та розпорядження сільських народних комітетів. Такий протест він вносив до окружного Народного комітету, рішення якого мало бути остаточною. Головний прокурор вносив такий документ до Народної Ради на постанови й розпорядження окружних і міських народних комітетів.

Після возз'єднання 29 червня 1945 року Закарпатської України з УРСР на всій території Закарпатської області було введено законодавство УРСР [226, с.151].

Нове Положення про прокурорський нагляд від 24 травня 1955 року більш чітко регламентувало наглядові повноваження, завдання й засоби прокурорського реагування і закріпило статус прокуратури як органу держави з відповідними державно-владними повноваженнями. При цьому схема галузей прокурорського нагляду залишалася колишньою.

Завдання забезпечення прокуратурою конституційної законності реалізовувалося головним чином за допомогою загального нагляду за виконанням законів установами, організаціями, посадовими особами, хоча ця функція була присутня і в інших галузях прокурорського нагляду. Крім того, Положення 1955 року встановлювало, що Генеральний прокурор і підлеглі йому прокурори у межах своєї компетенції здійснюють нагляд за точною відповідністю актів, які видаються міністерствами, відомствами й підпорядкованими їм установами й підприємствами, а також виконавчими і розпорядницькими органами місцевих Рад депутатів трудящих, кооперативними та іншими громадськими організаціями, – Конституції й законам СРСР, конституціям і законам союзних і автономних республік, постановам Ради Міністрів СРСР, Рад Міністрів союзних і автономних республік [25, с.222].

Правовими актами, що є об'єктом прокурорського нагляду, були нормативно-правові акти різного рівня й акти застосування права. Відповідність законів союзних і автономних республік Конституції СРСР і законодавству СРСР не було тоді предметом прокурорського нагляду. Проте, як зазначає І. Бойцова, «сам факт збереження в законодавстві зазначення на конституційну законність мав свою значимість для забезпечення юридичного верховенства Конституції СРСР порівняно з іншими нормативно-правовими актами» [21, с.134]. На думку науковця, саме «у 60-ті – 70-ті роки ХХ століття приймаються законодавчі акти, що конкретизували окремі аспекти організації і діяльності прокуратури. Однак у них конституційний нагляд не став самостійною галуззю прокурорського нагляду, а здійснювався у межах загального нагляду» [21, с.135].

Аналізуючи значення Конституції СРСР 1977 року для діяльності прокуратури, І. Бойцова зробила висновок, що вона «... відвела прокуратурі самостійну главу, в якій розкривалися основні принципи її організації й діяльності; одержали закріплення принципи незалежності прокурорського

нагляду, єдності й централізації органів прокуратури; закріплювався обов'язок прокурорів здійснювати нагляд за точним і однаковим виконанням законів. Прокурорський нагляд ставав самостійною формою державної діяльності. Ці конституційні положення давали можливість прокурорам більш якісно виконувати свої повноваження, що позитивно відобразалося на стані законності й правопорядку, захисту прав і свобод особи навіть в умовах партійного керівництва органами прокуратури й надмірної ідеологізованості цієї сфери державної діяльності» [21, с.136].

Конституція УРСР 1978 року наділила прокуратуру «значними повноваженнями у сфері нагляду й визначила її структуру в республіці. Прокурор УРСР і прокурори областей призначалися Генеральним прокурором СРСР. Районні та міські прокурори призначалися Прокурором УРСР і затверджувалися Генеральним прокурором СРСР. Строк повноважень Прокурора УРСР і всіх підпорядкованих йому прокурорів обмежувався п'ятьма роками» [65, с.341].

На думку І. Бойцової, «ця тенденція була закріплена й у прийнятому на основі Конституції СРСР 30 листопада 1979 року Законі «Про Прокуратуру СРСР» [26, с.843], що більш детально регламентував діяльність прокуратури у зміцненні конституційної законності [21, с.137]. Як зауважують окремі дослідники, «... він передбачив утворення колегій у Головній військовій прокуратурі, прокуратурах автономних республік, країв, областей, міст (на правах прокуратур областей). У 1987 році Закон «Про прокуратуру СРСР» було доповнено нормами, що передбачали право прокурорів використовувати як засоби реагування на порушення законів приписи і застереження [65, с.341]. Незважаючи на той факт, що зазначений закон дещо розширив окремі повноваження прокуратури, в основному «сфера прокурорського нагляду залишалася незмінною: загальний нагляд; нагляд за виконанням законів органами дізнання й попереднього слідства; нагляд за дотриманням законів у місцях тримання затриманих, у місцях попереднього ув'язнення, під час виконання покарань та інших заходів примусового характеру, що призначалися

судом. У такому вигляді прокуратура залишалася до розпаду СРСР» [21, с.137].

Слід зазначити, що у період існування прокуратури УРСР до основних її функцій належали:

- здійснення від імені держави нагляду за законністю дій усіх органів влади, господарських установ, громадських і приватних організацій та окремих осіб, шляхом порушення кримінального переслідування проти винних і опротестування постанов, які порушують закон;

- нагляд за діяльністю органів дізнання та слідства під час розкриття злочинів;

- підтримка державного обвинувачення в суді;

- участь у цивільному судочинстві;

- нагляд за належним утриманням ув'язнених під вартою [145, с.158-159].

Отже, аналізуючи радянський період адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури слід зробити висновки, що саме за часів УРСР було започатковано фундаментальні функції прокуратури, які частково збереглися за органами прокуратури і в незалежній Україні.

Зокрема, у червні 1933 року створено прокуратуру СРСР.

У подальшому, як зазначає М. Мавдрик, «Конституція УРСР 1937 року віднесла повноваження щодо призначення прокурора УРСР безпосередньо до компетенції прокурора СРСР. Так, згідно зі статтями 112, 113 Конституції УРСР 1937 року [101], вищий нагляд за точним виконанням законів усіма народними комісарами і підвідомчими їм установами, так само, як окремими службовими особами, а також громадянами на території УРСР здійснювався як прокурором СРСР безпосередньо, так і через прокурора УРСР. Прокурор УРСР призначався прокурором СРСР на строк 5 років [128, с.34]».

Розкриваючи значення Конституцій СРСР 1977 та УРСР 1978 років, Н. Наулік, зробила висновок, що вони «містили положення про організацію і діяльність органів прокуратури» [157, с.168]. При цьому, науковець зазначає,

що у цих Основних законах «... встановлювалося, що «найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів усіма міністерствами, державними комітетами й відомствами, підприємствами, установами та організаціями, виконавчими і розпорядчими органами місцевих Рад народних депутатів, колгоспами, кооперативними та іншими громадськими організаціями, службовими особами, а також громадянами здійснюється Генеральним прокурором СРСР і підлеглими йому Прокурором УРСР та нижчими прокурорами» [101]. Аналізуючи повноваження щодо призначення на відповідні посади в органах прокуратури, зауважимо, що, за чинним на той час законодавством, «Прокурор УРСР і прокурори областей призначалися Генеральним прокурором СРСР. Районі та міські прокурори призначалися Прокурором УРСР і затверджувалися Генеральним прокурором СРСР» [128, с.34].

Розкриваючи питання про період перебування території України в складі СРСР та дію норм чинних у різні періоди Конституцій СРСР, О. Коломєць зазначає, що «усі чотири Конституції Радянської України були документами політичними і розроблялися спершу в ідеологічних відділах ЦК КПРС. Саме тому чотири редакції Конституції УРСР (1919, 1929, 1937 та 1978 років) були побудовані на основі Конституції СРСР відповідної редакції і в цілковитій відповідності до неї. Принцип відповідності Конституції УРСР, як і конституцій усіх інших республік, основним положенням Конституції СРСР впливав із спільності і єдності економічних, політичних та ідеологічних основ розвитку усіх радянських республік у складі СРСР» [79, с.33].

Українська прокуратура часів СРСР провадила загальний нагляд та кримінальне переслідування осіб, які вчинили злочин. Аналізуючи цей період діяльності органів прокуратури можна зробити висновок, що тоталітарний режим безпосередньо вплинув на діяльність цього інституту. При цьому найбільше постраждав інститут представництва громадян та держави в суді, який у цей період фактично був відсутній [157, с.169].

Радянське законодавство про прокуратуру було насправді законодавством унітарної держави. Прокуратура діяла у межах прийнятих законів, була частиною державного механізму й була провідником державної політики унітаризму.

Підсумовуючи діяльність прокуратури за радянських часів, І. Бойцова окреслила окремі позитивні та негативні сторони. Зокрема, науковець зазначила, що «у радянський час прокуратура інтегрувалася у механізм партійно-політичної диктатури й нерідко виконувала невластиві їй функції, за допомогою соціалістичної законності оберігаючи підвалини тоталітарної держави й створені нею інститути. Однак, якщо відкинути останнє, то в радянський період організаційно склалася єдина, централізована й незалежна прокуратура, здатна вирішувати завдання зміцнення державності, законності й правопорядку, забезпечення прав і свобод особи, тобто ті завдання, які стоять перед прокуратурою на нинішньому етапі. Як державний орган, що виражає державний інтерес, прокуратура зробила свій внесок у зміцнення української державності» [21, с.156].

На сьогодні функція загального нагляду, яка в часи СРСР та в роки незалежності була ключовою у роботі прокуратури, із прийняттям Закону України «Про прокуратуру» 2014 року, ліквідована. Водночас, функція представництва існує і зараз.

Сьомим періодом, на нашу думку, доцільно вважати час пострадянської прокуратури до сьогодні – «відродженої української державності», який включає в себе два етапи – «пострадянський» (1991-2014 роки) та «сучасний» (2014 рік – по теперішній час).

Вирішальним етапом у формуванні пострадянської української прокуратури стало прийняття 24 серпня 1991 року ВРУ Декларації про державний суверенітет України [47], а 5 листопада 1991 року – Закону України «Про прокуратуру» [187].

Саме тоді як самостійна служба законності, прокуратура України розпочала якісно новий етап у своєму розвитку. На той час вона мала значні

повноваження – наприклад, перший Генеральний прокурор В. Шишкін намагався суворо дотримуватися принципу верховенства права і закону, опротестував більше 10 урядових актів як незаконних, при цьому протести були задоволені [119, с.37]. Прокуратури іноземних держав таких повноважень прокурора, такої практики не знають.

Органи прокуратури суверенної України діяли на підставі Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року та інших законодавчих актів, до яких Конституція України внесла суттєві зміни та доповнення. Так, згідно з розділом XV Конституції України, функції загального нагляду і попереднього слідства, існуючий порядок арешту, утримання під вартою і затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, а також порядок проведення огляду та обшуку житла або іншого володіння особи залишалися лише на конституційний перехідний період.

Характеризуючи становлення та розвиток прокуратури суверенної України, окремі дослідники цього періоду зазначають, що вони «припали на складний період глобальних перетворень у всіх галузях суспільного життя. Він позначився багатьма негативними явищами: затяжною економічною кризою, політичною нестабільністю, соціальними негараздами, правовим нігілізмом, вибухом злочинності» [190]. Як справедливо зазначає С. Таранушич, «особливо небезпечними виявилися прояви кризи законності на рівні особистості, недовіри громадян до права як інструменту регулювання суспільних відносин. Відбувалося знецінення авторитету будь-яких соціальних норм взагалі, у тому числі права, моралі, культурних традицій. Стрімкі і неоднозначні процеси в соціально-економічному, політичному, правовому житті країни поставили перед природоохоронною прокуратурою та прокуратурою України у цілому проблеми, яких до цього періоду практично не існувало» [225, с.139].

Проте «різкий спалах злочинності у 90-х роках ХХ століття, набуття нею небачено жорстоких, корисливих форм, «розквіт» у небувалих масштабах тіньової економіки, корупції, організованої злочинності, кримінальні

«розбори», вбивства на замовлення, бандитизм, контрабанда зброєю, наркобізнес, інші злочинні прояви та негативні явища невідступно супроводжували наше суспільство на шляху його докорінного реформування. Політична нестабільність, соціальні проблеми, а відтак й постійна напруга в суспільстві вимагали від прокуратури перебудови її діяльності, зміни пріоритетів і нових підходів до вирішення поставлених перед нею завдань. Саме в ці роки розпочався шалений тиск на прокуратуру і передусім на вищий її орган – Генеральну прокуратуру України (далі – ГПУ) з боку різних політичних кіл з метою використати її у певних кон'юнктурних цілях» [190].

У зв'язку з цим «почали лунаати пропозиції щодо обмеження її повноважень, скорочення функцій, передачі у підпорядкування органам виконавчої влади тощо, з посиланням при цьому на міжнародний досвід» [190]. Однією з причин такого стану Г. Волок називає «корумпованість у нашій державі» [36, с.86].

Аналіз джерел права та наукових праць у сфері дослідження процесу зародження, формування, становлення і розвитку органів прокуратури на теренах сучасної України дозволяє виділити сім основних періодів становлення та розвитку прокуратури України в цілому і його адміністративно-правового забезпечення, зокрема:

- зародження основ прокуратури – від зародження основ державності до початку XVII століття;
- козацьких визвольних змагань – початок XVII століття – 1722 рік;
- імперський – 1722-1917 роки, який поділяється на два етапи – «дореформенний» (1722-1864 роки) та «післяреформенний» (1864-1917 роки);
- західноукраїнський;
- існування Української Народної Республіки – (1917-1921 роки), який включає в себе три етапи – «УНР», «Гетьманату» та «Директорії»;
- радянський, який поділяється на чотири етапи – «довоєнний» (1933-1941 роки), «воєнний» (1941-1945 роки), «повоєнний» (1945-1978 роки) та «конституційний» (1978-1991 роки);

– відродженої української державності – (1991 рік – по теперішній час), який включає в себе два етапи – «пострадянський» (1991-2014 роки) та «сучасний» (2014 рік – по теперішній час).

Отже, слід зробити висновок, що з кожним періодом становлення інституту прокуратури та поетапності його розвитку розширювався спектр його завдань та функцій, що у свою чергу значно вплинуло на адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури.

Водночас хочемо зазначити, що інститут прокуратури виник, розвивався та вдосконалювався під впливом історичних періодів розвитку суспільства та державного ладу. Це, у свою чергу, породжувало вжиття уповноваженими органами заходів для забезпечення захисту від неправомірних посягань на суспільний та державний лад, права і свободи людини.

1.2. Поняття та зміст адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури

Правова діяльність прокуратури регулюється нормами багатьох галузей права, зокрема кримінального процесу та кримінального права, а також адміністративного, фінансового, бюджетного й соціального права. Серед них вагоме невід’ємне місце належить адміністративно-правовим нормам. Саме завдяки їм установлюється правовий статус прокурорів та органів прокуратури, забезпечуються незалежність і деполітизація прокуратури, регулюються кадрові питання, провадження зі звернень громадян, представництво органами прокуратури в адміністративному суді тощо [243, с.135]. Зауважимо, що сьогодні важко уявити ефективну діяльність будь-якого державного органу без його належного адміністративно-правового забезпечення. Саме розкриттю теоретичних основ поняття та змісту адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури й присвячено цей підрозділ.

Дослідження визначеного питання слід, на нашу думку, розпочати з аналізу семантики терміну «прокуратура» та місця цього правоохоронного органу в системі органів публічної влади. Такий підхід має важливе значення для визначення поняття та змісту адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури, адже в окремих провідних країнах світу повноваження та функції цього органу різняться.

Аналіз наукових праць у цій сфері дозволяє стверджувати, що вітчизняні дослідники приділили недостатньо уваги цьому питанню, незважаючи на той факт, що на сьогодні існує значна кількість робіт, присвячених діяльності прокуратури.

Розкриваючи поняття «прокуратура» у довідковій літературі, слід зазначити, що у Великому тлумачному словнику це поняття розуміється як «місцеві установи, що представляють закон» [28, с.471].

Водночас Великий енциклопедичний юридичний словник наводить таке визначення: «прокуратура» – (від лат. *procurare* – піклуватися, забезпечувати, управляти) – це орган держави, який здійснює нагляд за виконанням законів, кримінальне переслідування і підтримання обвинувачення в суді [27, с.755].

У Британській енциклопедії термін «прокурор» визначається як державний чиновник, який здійснює обвинувачення відповідачів у кримінальних справах від імені держави «корони». Хоча практично його функції є дещо ширшими: він своїм впливом охоплює всі етапи кримінального процесу, від розслідування, проведеного поліцією через суд і за його межами, до всіх рівнів оскарження. Крім того, він здійснює захист інтересів держави в цивільних справах [262].

Вітчизняні науковці М. Мельник та М. Хавронюк зазначили, що прокуратура України – самостійний централізований орган державної влади, що діє в системі правоохоронних органів держави та забезпечує захист від неправомірних посягань на суспільний та державний лад, права і свободи людини, а також основи демократичного устрою засобами і методами, що передбачені законом. Прокуратура не підпорядковується виконавчій

або судовій владі, оскільки її діяльність є елементом системи стримувань і противаг між гілками влади, які формуються та утверджуються в державі після прийняття нової Конституції [137, с.144].

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру», остання становить єдину систему, яка у порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [188].

Водночас, на нашу думку, наведені визначення терміну «прокуратура» є неповними, оскільки прокуратура є органом державної влади, на який покладено не лише здійснення нагляду за виконанням законів, а й за дотриманням та правильним їх застосуванням. Тому, пропонуємо прокуратуру розуміти як орган державної влади, що діє в системі правоохоронних органів держави, який забезпечує нагляд за виконанням законів, дотримання та правильність їх застосування з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

В Україні прокуратуру визнано конституційним органом та у статті 131-1 Конституції України за прокуратурою України закріплено відповідні функції, а саме:

- підтримання публічного обвинувачення в суді;
- організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;
- представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [100].

Не можна не усвідомлювати й того, що прокурори є суб'єктами владних повноважень. На підтвердження цього звернемося до норм Кодексу адміністративного судочинства, який до суб'єктів владних повноважень відносить орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадових чи службових

осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [76, с.4]. Отже, прокуратура, та відповідно і сам прокурор, є органом державної влади, а останній – посадовою особою, що реалізують державну політику у країні, здійснюють встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. У цьому випадку органи прокуратури, маючи значні масштаби реалізації своїх функцій та владні повноваження, беззаперечно реалізують державну владу.

На користь наведеної нами думки Закон України «Про прокуратуру» (стаття 3) розкриває основні засади діяльності прокуратури, до яких віднесено:

- верховенство права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю;
- законність, справедливість, неупередженість та об'єктивність;
- територіальність;
- презумпцію невинуватості;
- незалежність прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків;
- політичну нейтральність прокуратури;
- недопустимість незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади;
- повагу до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом;
- прозорість діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання;

– неухильність дотримання вимог професійної етики та поведінки [188].

Таким чином, можна констатувати, що прокуратура України на сьогодні наділена публічно-правовими ознаками, є невід’ємною складовою органів публічної влади, а значить є всі підстави для визначення на конституційному та законодавчому рівнях її правового статусу в системі органів державної влади.

Як уже зазначалося, на сьогодні дослідження змісту поняття адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури майже відсутні, а наявні у своїй переважній більшості торкаються досліджуваної сфери фрагментарно, що зумовлює актуальність та необхідність досліджень цього питання. Дослідженню особливостей функціонування прокуратури у тій чи іншій мірі присвятили свої праці Л. Грицаєнко, В. Долежан, І. Ієрусалімова, М. Косюта, В. Малярєнко, М. Мичко, П. Пилипчук, Н. Ракша, К. Степаненко, О. Тюрїна, Ю. Шемшученко, М. Якимчук та інші. Однак, у зв’язку прийняттям Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 та активним проведенням реформ у діяльності прокуратури нашої країни, дослідження порушеної проблеми є досить актуальним.

Для забезпечення повноти розкриття шляхів удосконалення адміністративно-правового забезпечення прокуратури України, вважаємо за необхідне насамперед дослідити зміст поняття адміністративно-правового забезпечення.

У контексті проблематики, пов’язаної із захистом прав людини, окремими вченими у межах сучасної адміністративно-правової науки, досліджувалося загальне поняття адміністративно-правового забезпечення, зокрема у працях І. Ієрусалімової [64], Н. Ракші [196], К. Степаненка [218], та інших.

Аналіз праць цих науковців свідчить, що поняття «адміністративно-правове забезпечення» є надзвичайно важливою категорією для науки адміністративного права, підтвердженням чого є низка

дисертаційних досліджень, предметом яких є адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян [116; 72; 24; 196; 103]. Як слушно зазначає С. Діденко, «останнім часом усе більше вчених-адміністративістів розкривають динаміку адміністративного права через категорію «адміністративно-правового забезпечення», яка в теорії адміністративного права залишається розкритою поверхово та потребує уточнення» [49, с.24].

Окрім того, незважаючи на поширене використання поняття «адміністративно-правового забезпечення» в наукових працях, присвячених адміністративно-правовій проблематиці, юридична наука ще не виробила загальних підходів до розуміння його змісту. Саме тому, розкриття змісту дефініції «адміністративно-правове забезпечення» сприятиме більш чіткому формулюванню понятійно-категоріального апарату адміністративно-правової науки у цілому і коректному використанню зазначеного поняття, зокрема [63, с.36].

У контексті досліджуваної термінології з метою об'єктивного розуміння поняття, яке досліджується, вважаємо за необхідне розкрити значення терміну «забезпечення».

У довідковій літературі цей термін має декілька значень, зокрема в техніці, освіті, медицині та економіці, але в досліджуваній нами сфері він означає:

- дію в значенні «забезпечити» або матеріальні засоби до існування [4, с.17];
- сукупність правових норм, що регламентують правові взаємини та юридичний статус [229];
- задоволення когось, чогось у якихось потребах, створення надійних умов для здійснення чого-небудь;
- гарантування чогось [263];
- постачаючи щось у достатній кількості, задовольняти кого-, що-небудь у якихось потребах;
- створювати надійні умови для здійснення чого-небудь;

- захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки [5].

Слушною є думка К. Барсукова, який розглядає поняття «забезпечення» у двох значеннях – як діяльність уповноважених державою органів щодо здійснення своїх функцій та як результат цієї діяльності, що виражається у фактичній реалізації правових приписів, прав і свобод громадян [14, с.7].

Як ми вже зазначали вище, наукові праці останніх років у досліджуваній сфері свідчать, що у більшості з них термін «адміністративно-правове забезпечення» досліджувався переважно у контексті аналізу відповідної сфери діяльності державних органів влади (наприклад, будівельної галузі, місцевих судів чи органів місцевого самоврядування тощо). У цьому сенсі можемо навести низку визначень адміністративно-правового забезпечення, які пов'язані із конкретними суспільними відносинами, зокрема:

- адміністративно-правове забезпечення захисту справ споживачів є впливом держави на суспільні відносини з метою впорядкування, захисту та охорони відносин між органами влади, споживачами та суб'єктами господарювання, що здійснюється за допомогою норм права та через спеціальний механізм (за Є. Колесніковим) [78, с.434];

- адміністративно-правовою формою забезпечення інформаційної безпеки є здійснення, визначеної нормативно-правовими актами, теорією та практикою державного управління однорідної діяльності посадовими та службовими особами органів виконавчої влади, за допомогою якої реалізується їх компетенція із забезпечення інформаційної безпеки (за О. Логвіновим) [125, с.18];

- адміністративно-правове забезпечення встановленого порядку управління – це створення та підтримка умов для виконання вимог встановленого порядку управління за допомогою адміністративно-правових засобів у правовій сфері (за В. Марчуком) [135, с.9];

- адміністративно-правове забезпечення діяльності банків доцільно розглядати як здійснення органами влади правових, організаційно-технічних та інших комплексних заходів, спрямованих на регулювання правових відносин

при встановленні структури, функцій банківської системи і банківської діяльності, регламентації здійснення основних банківських операцій, взаємовідносин з клієнтами та партнерами, юридичними нормами, закріпленими актами законодавчих органів (за І. Хитрою) [238, с.15];

– адміністративно-правове забезпечення проходження служби у складі миротворчих підрозділів – це складне, багатопланове, комплексне поняття, головним змістом якого є діяльність держави щодо створення належних правових умов відбору персоналу, підготовки кадрів, направлення до миротворчих місій та гарантування правового захисту, шляхом встановлення відповідного нормативно-правового забезпечення проходження служби (за К. Барсуковим) [14, с.9].

Отже, аналіз наведених визначень дозволяє зробити висновок, що, за наявності спільних ознак, у більшості вони різняться рисами, притаманними лише конкретним суспільним відносинам, до сфери дослідження якої вони належать.

Проте існують й окремі наукові праці, присвячені суто теоретичному аспектові питання поняття та структури адміністративно-правового забезпечення. Так, О. Гумін та Є. Пряхін [45] на основі аналізу значної кількості наукових праць, наводять авторське визначення дефініції «адміністративно-правове забезпечення», яке вони пропонують «розглядати у широкому та вузькому розуміннях. У широкому розумінні – це упорядкування суспільних відносин уповноваженими на те державою органами, їх юридичне закріплення за допомогою правових норм, охорона, реалізація і розвиток. Вузьке визначення адміністративно-правового забезпечення буде змінюватися залежно від того, про які суспільні відносини буде йтися» [45, с.49].

Автори підручника «Загальна теорія держави і права» розглядають адміністративно-правове забезпечення як один із видів правового забезпечення, який потрібно розуміти як «цілеспрямовану дію на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів» [242, с.327].

Водночас нам імпонує позиція Р. Ігоніна, який відзначає, що адміністративно-правове забезпечення – це регламентована адміністративно-правовими нормами діяльність суб'єктів державно-владних повноважень та встановлена адміністративно-правовими нормами система гарантій їх належного функціонування [63, с.39].

Досліджуючи питання загальної структури адміністративно-правового забезпечення, вважаємо за необхідне навести думку О. Гуміна та Є. Пряхіна, які до його основних елементів пропонують віднести: об'єкт; суб'єкт; норми права (норми адміністративного права); адміністративно-правові відносини та їх зміст; гарантії, заходи, засоби, форми та методи адміністративно-правового забезпечення [45, с.49].

Що стосується поняття адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури, то, як ми вже зазначали, на сьогодні юридична природа цього терміна не знайшла свого консолідованого визначення, а науковці та дослідники цієї проблеми підходять до трактування наведеного поняття неоднозначно. Зокрема, С. Циганок зазначає, що юридична природа змісту адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури полягає в адміністративній діяльності прокурорів та органів прокуратури на основі реалізації норм адміністративного права. Його метою є забезпечення якісного і своєчасного підтримання прокурорами публічного обвинувачення в суді, організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та деякі інші функції. Це здійснюється через визначення адміністративно-правового статусу, забезпечення незалежності та деполітизації органів прокуратури, надання своєрідних адміністративних послуг, виконавчо-розпорядчу діяльність і здійснення внутрішньоорганізаційної діяльності, засади юридичної відповідальності працівників прокуратури та соціальний захист прокурорів [243, с.135].

Вважаємо, що з такою позицією С. Циганка можливо погодитись, адже у теорії адміністративного права існують й певні тенденції щодо

юридичної природи адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури [243, с.137].

При цьому науковець наводить думку М. Якимчука, який вважає, що «... теорію управління в органах прокуратури розглядає згідно із забезпечувальним характером самої функції управління, яка є похідною від концептуальних уявлень про призначення й функціональний зміст діяльності прокуратури» [255, с.12] та «... предметом управління в органах прокуратури є внутрішня взаємодія складників цієї системи – органів і посадових осіб, оскільки ізольовані дії учасників управлінського процесу не породжують управлінських відносин. Процес управління в прокуратурі розкривається через відповідну характеристику функцій, форм і методів управління, управлінських відносин, стадій управлінського процесу. При цьому, система принципів управління в органах прокуратури пов'язана з принципами організації діяльності та здійснення прокурорського нагляду» [255, с.12-13].

При цьому М. Якимчук слушно відзначає поєднання принципів управління в прокуратурі, організації діяльності та здійснення прокурорського нагляду. Водночас, врахувавши думки зазначених дослідників, постає необхідність у з'ясуванні змісту адміністративно-правового статусу органів прокуратури. З цього приводу позиції науковців також є різними.

Досліджуючи поняття і зміст адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України, С. Циганок наводить думки низки науковців – М. Івчука, О. Іщука, В. Шуби та декількох інших, що вивчали це питання. Зокрема, за М. Івчуком, «адміністративно-правовий статус органів прокуратури – це врегульований законодавством порядок створення, реорганізації, ліквідації цих органів, визначення функцій і завдань прокуратури та наділення їх необхідною компетенцією для виконання покладених державою на органи прокуратури прав та обов'язків. Елементами адміністративно-правового статусу прокуратури є юридично закріплені цілі, завдання й функції, компетенція, організаційно-структурний

компонент і відповідальність. До основних характеристик адміністративно-правового статусу органів прокуратури належать такі:

- по-перше, він закріплюється адміністративно-правовими нормами;
- по-друге, його зміст становлять права й обов'язки;
- по-третє, він визначає місце прокуратури в системі органів державної влади;
- по-четверте, є засобом реалізації владних повноважень» [62].

Ми ж вважаємо спірною позицію М. Івчука в частині віднесення до основних характеристик адміністративно-правового статусу прокуратури визначення місця органів прокуратури в системі органів державної влади, оскільки на сьогодні це питання на законодавчому рівні не врегульоване та відповідним чином не закріплене.

У цьому сенсі доцільно було б зазначити позицію А. Комзюка, який також звертає увагу на «особливе місце прокуратури в системі правоохоронних органів, що дозволяє визначити її як єдину систему державних органів зі спеціальним конституційним та адміністративно-правовим статусом, який наділяє її процесуальною незалежністю для ефективного та неупередженого виконання покладених на неї обов'язків, основним функціональним призначенням яких є охорона та захист прав, свобод та інтересів людини та громадянина, утвердження режиму законності та правопорядку в суспільстві та державі, та яка підзвітна та підконтрольна виключно Президенту України, Верховній Раді України та громадянам України» [80, с.233].

Розкриваючи поняття адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури, В. Шуба зазначає, що це «врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що складаються як під час зовнішньої, так і внутрішньоорганізаційної діяльності прокуратури, одним із обов'язкових учасників яких є прокуратура або її посадова особа. До зазначеної категорії правовідносин зараховано питання, пов'язані з правотворчістю, проходженням служби, розглядом звернень громадян, реалізацією контрольних і наглядових повноважень» [250].

Окрім того, С. Циганок цитує думку О. Іщука, який «доводить, що правовим статусом органів прокуратури, як суб'єкта адміністративної юрисдикції є регламентоване адміністративними нормами (в органічних законах про прокуратуру та судоустрій, кодексах та інших нормативно-правових актах) правове становище органів прокуратури, яке характеризується низкою елементів, а саме: місцем у державному механізмі, сукупністю повноважень, функціями, системою правових і соціальних гарантій прокурорської діяльності» [69]. При цьому, до елементів адміністративної юрисдикції прокуратури вчений зараховує:

- «участь органів прокуратури у провадженні у справах про адміністративні правопорушення;
- прокурорський нагляд у сфері дисциплінарної відповідальності;
- участь органів прокуратури у провадженні зі звернень громадян щодо дотримання процесуального порядку та особливостей розгляду й вирішення звернень громадян, а також процесуальні повноваження прокурора в певному виді провадження;
- представництво органами прокуратури інтересів держави та громадянина в адміністративному суді, як представницьку функцію органів прокуратури звернення до адміністративного суду із заявами або позовами про захист інтересів громадянина, держави або про визнання незаконними правових актів, дій чи рішень органів і посадових осіб;
- безпосередню участь прокурора в суді під час розгляду адміністративних справ;
- внесення апеляційної або касаційної скарги чи заяв про їх перегляд за нововиявленими та винятковими обставинами й участь у цих переглядах» [69].

У цілому така позиція О. Іщука заслуговує на увагу, однак, на нашу думку, на сьогодні вона втратила певну актуальність, зокрема, до елементів адміністративної юрисдикції прокуратури не доцільно відносити участь прокуратури у провадженні у справах про адміністративні правопорушення.

Це пояснюється тим, що після ліквідації функції так званого загального нагляду органи прокуратури України позбавлені повноважень щодо контролю за справами про адміністративні правопорушення. Тобто, якщо раніше прокуратура мала можливість вивчати справи цієї категорії, та, за наявності підстав, вносити протести на рішення у таких справах, то наразі така можливість відсутня.

Таким чином, розкриваючи зміст адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури вважаємо навести визначення, запропоноване С. Циганком, яке, на нашу думку, найбільш повно відображає його сутність – це система норм адміністративного права, основоположні засади (концепції, доктрини і принципи правового регулювання), адміністративно-правові відносини й адміністративний інструментарій (форми та методи адміністративної діяльності й адміністративні процедури), які в сукупності формують комплексний інститут адміністративного права, що наповнений численними вертикальними й горизонтальними зв'язками, що поєднують однорідні суспільні відносини [243, с.137-138].

Подібну думку висловлює і П. Шаганенко, який, окрім іншого, акцентує на комплексному і багатоаспектному характері адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури. При цьому, він пропонує розуміти цей термін як комплексний, багатоаспектний процес чи діяльність, яка врегульована нормами адміністративного законодавства, що здійснюється відповідним органом прокуратури, та спрямована на утвердження всіх необхідних і належних умов для функціонування відповідного органу прокуратури, системи прокуратури України загалом, а також передбачає надання відповідних гарантій для ефективної діяльності відповідного органу прокуратури [245, с.12].

Отже, враховувавши думки науковців з досліджуваної проблеми, пропонуємо адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури розуміти 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.

За аналогією з дослідженням О. Логвінова, яке здійснене ним у сфері адміністративно-правових форм забезпечення інформаційної безпеки органів виконавчої влади [125, с.18] та ґрунтуючись на наведених ним класифікаціях, пропонуємо адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури поділяти на правове та не правове (організаційне та організаційно-правове).

Відповідно до наведеної праці, до правових форм слід віднести: нормотворчу, правореалізаційну та правоохоронну форми. Водночас до неправових – організаційні (регламентуюча, матеріально-технічна, ідеологічна, виховна тощо) та організаційно-правові форми (засідання, збори, колегії, представництво в певних органах чи на певній території, індивідуальна і колективна робота тощо).

Адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури України, як будь-яка інша правова категорія, може бути розкрита з внутрішньої (за сутністю) та зовнішньої (за змістом) сторони.

1.3. Сутність і значення законодавчого регулювання адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України та провідних країн Європейського Союзу

Функціонування органів прокуратури, як і будь-якого іншого органу державної влади, неможливе без належного законодавчого регулювання суспільних відносин, оскільки в умовах побудови правової, демократичної, соціальної держави оцінка надзвичайно важливих економічних, політичних, національних, культурних та інших соціальних процесів неможлива без урахування впливу на них права та його юридичної форми – законодавства [75].

Реалізація покладених Конституцією України та чинним законодавством на прокуратуру повноважень тісно пов'язана з правовим становищем прокуратури, регламентацією її функцій та обов'язків, оскільки відповідно до статті 4 Закону України «Про прокуратуру» [188] функції прокуратури

України здійснюються виключно прокурорами, і, відповідно, делегування цих функцій іншим органам заборонено. Але на сьогодні, попри проведення низки реформ та спрямування Україною курсу на євроінтеграцію, продовжують існувати обставини, які негативно впливають на реалізацію професійних функцій прокурорами та працівниками органів прокуратури. До них передусім слід віднести недосконалість чинного законодавства, негативні випадки існування корупційних зв'язків, професійне вигорання, непрофесійне виконання посадовою особою покладених на неї обов'язків тощо. Водночас досконале законодавче регулювання відносин і визначення правового статусу прокурора є визначальною складовою у його професійній діяльності, що, у свою чергу, відбивається на ефективності діяльності останнього, адже основними засадами діяльності прокуратури є законність, справедливість, неупередженість, об'єктивність тощо. Ці положення зумовлюють актуальність нашого дослідження.

Дослідженням проблеми правового регулювання діяльності органів прокуратури України в різних аспектах та правовій площині займалися такі науковці, як: В. Авер'янова, О. Бандурка, М. Бурбика, Л. Давиденко, В. Долежан, В. Зеленецький, П. Каркач, М. Косюта, А. Куліш, І. Марочкін, О. Медведько, Є. Михайловська, М. Мичко, А. Мудров, В. Остапчук, М. Руденко, В. Сухонос, Я. Толочко, Н. Якимчук тощо.

Незважаючи на дослідження науковцями окресленої проблеми, у сучасній доктрині поки що не повною мірою вивчено питання особливостей впровадження європейських стандартів у практику реформування системи прокуратури нашої держави, яке є особливо актуальним у період стрімких законодавчих змін.

Метою дослідження є аналіз особливостей законодавчого регулювання діяльності органів прокуратури України у ракурсі здійснених реформ, з урахуванням особливостей правої основи діяльності прокуратур провідних країн Європейського Союзу.

У підрозділі 1.1. даного розділу ми з'ясували, що необхідність нормативного врегулювання діяльності прокуратури з'явилася на етапі розвитку та становлення прокуратури нашої держави – періоді відродження Української держави, коли було прийнято законодавчий акт про прокуратуру незалежної Української держави – Закон «Про утворення Генерального Суду», відповідно до якого у складі суду, крім окремих департаментів, діяла прокуратура.

Прийняття цього закону зумовлено було необхідністю визначення на законодавчому рівні регулювання діяльності прокуратури та відповідних відносин, що виникали у процесі професійної діяльності цих посадових осіб.

У цьому сенсі слушною є позиція В. Селіванова, який стверджує, що нормативно-правове регулювання є необхідною передумовою цілеспрямованої демократичної організації суспільних відносин, надання їм певної рівноваги, упорядкованої свободи та соціальної справедливості [206, с.22].

Саме для забезпечення належного врегулювання суспільних відносин та подальшого розвитку інституту прокуратури адміністративно-правове забезпечення діяльності цього органу знайшло своє продовження і в наступних періодах свого становлення.

Погоджується з такою позицією і О. Скакун, яка зазначає, що внаслідок такої правової регуляції формується юридична основа, визначаються фіксовані в правових величинах орієнтири для організації діяльності учасників регулятивних відносин та досягнень цілей права. Таким чином, у результаті правового регулювання відповідні суспільні відносини отримують своє юридичне закріплення, охорону й розвиток [208, с.529].

Як ми вже зазначали, свій подальший розвиток нормативно-правового забезпечення прокуратура отримала в Конституції УРСР 1937 року, якою було визначено процедуру призначення прокурора УРСР, а також закріплено за прокуратурою нагляд за додержанням законів.

Конституціями СРСР 1977 та 1978 років закріплено положення про організацію і діяльність органів прокуратури. А вже з прийняттям Верховною Радою України Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 було чітко визначено, що діяльність прокуратури спрямована на утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку та захист від неправомірних посягань. У свою чергу, Конституцією України 1996 року визначено прокуратуру як єдину систему, її функції, порядок призначення і звільнення Генерального прокурора, строк його повноважень.

Аналізуючи Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014, відзначимо, що прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [188].

Хочемо звернути увагу на ситуацію, що на сьогодні одночасно діє два Закони України «Про прокуратуру» – це Закон України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 за №1789-ХІІ (продовжують діяти частина третя, четверта, шоста та одинадцята статті 50-1 та стаття 2 в частині підстав звільнення з посади Генерального прокурора), а також Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 за №1697-VII. Ситуація що склалася, досить ускладнює процедуру регулювання діяльності органів прокуратури та прокурорів, оскільки відбувається подвійна регламентація щодо пенсійного забезпечення працівників прокуратури, звільнення з посади Генерального прокурора. То ж постає питання про недоречність дії одночасно цих законодавчих актів та необхідність припинення дії Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 за №1789-ХІІ.

У вказаному Законі закріплено низку новел, які наближають прокуратуру нашої країни до вимог європейського співтовариства, а саме: ліквідацію функції нагляду за додержанням і застосуванням законів; запровадження прокурорського самоврядування; визначення нового порядку призначення прокурорів на посади; зміну системи прокуратури тощо [106].

Так, завдяки євроінтеграції було внесено низку доповнень до чинного законодавства, а саме: частиною 1 статті 66 Закону України «Про прокуратуру» введено такі інституції, як прокурорське самоврядування, спрямування якого – самостійне колективне вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури. Прокурорське самоврядування здійснюється через Раду прокурорів України та всеукраїнську конференцію працівників прокуратури, яка є найвищим органом прокурорського самоврядування [188]. Введено роботу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (далі – КДКП), а також запроваджено діяльність Консультативної ради.

Особливе місце у правовому регулюванні діяльності прокуратури нашої держави посідає Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури», який набув чинності 25 вересня 2019 року та передбачає здійснення нової реформи у діяльності прокуратури. Як ми вже зазначали, метою цієї реформи є введення нових стандартів роботи прокурорів. Окрім цього, Закон пропонує замість чинної структури прокуратури побудувати, після проведення атестації прокурорів, нову структуру, що має включати: Офіс Генерального прокурора, обласні та окружні прокуратури [195].

У свою чергу, підпунктом 7 пункту 22 цього ж Закону передбачено, що в Офісі Генерального прокурора, у кожній обласній прокуратурі утворюються відповідні кадрові комісії як органи для забезпечення, крім іншого, проведення атестації прокурорів ГПУ, регіональних, місцевих та військових прокуратур [179].

Водночас, незважаючи на те, що наразі вже завершено атестацію прокурорів Генеральної прокуратури, регіональних та місцевих прокуратур, кадрові комісії обласних прокуратур ще навіть не створені, що є однією із підстав численних звернень звільнених прокурорів до суду із вимогою поновлення на посаді та визнання недійсними рішень кадрових комісій, які здійснювали атестацію прокурорів регіональних прокуратур.

Зазначені порушення є суттєвими та можуть призвести до таких наслідків, як відновлення судом, в тому числі Європейським судом з прав людини (далі – ЄСПЛ), на посаді осіб у зв'язку з тим, що було недотримано процедури проведення атестації.

У свою чергу, наказом Генерального прокурора від 16.01.2020 за №30 «Про проведення добору на зайняття вакантної посади прокурора в Офісі Генерального прокурора» із 20 січня 2020 року розпочато проведення добору на зайняття 100 вакантних посад прокурора в ОГП [183].

Основні вимоги до майбутніх прокурорів Офісу Генерального прокурора такі:

- мати громадянство України;
- мати вищу юридичну освіту та стаж роботи в галузі права не менше п'яти років;
- вільно володіти державною мовою;
- не займати посаду прокурора станом на 25 вересня 2019 року;
- мати нульову толерантність до корупції;
- хотіти працювати за новими стандартами діяльності прокурора [183].

У пункті 3 статті 27 Закону України «Про прокуратуру» визначені загальні вимоги до кандидатів на посаду прокурора ОГП, в яких визначені вимоги відносно освіти, кваліфікаційного рівня, стажу роботи в галузі права з визначенням кількості років.

Із викладеного випливає, що, відповідно до вимог, визначених у наказі, до Офісу Генерального прокурора не можуть претендувати особи, які вже перебувають на посаді прокурора станом на 25 вересня 2019 року, про що як пряме посилення не зазначено у статті 27 Закону України «Про прокуратуру». Більше того, у статті 28 цього закону зазначено, що добір кандидатів на посаду прокурора здійснюється із числа осіб, які відповідають вимогам, установленим статтею 27 Закону України «Про прокуратуру».

На нашу думку, проведення такого відбору, у тому числі в частині заборони участі в ньому діючим працівникам прокуратури, є таким, що обмежує права працюючих працівників прокуратури у частині Конституційних прав відносно вільного вибору праці (стаття 43) [100]. Відстоюючи свою позицію вважаємо, що прийняття до найвищої ланки осіб з-поза системи органів прокуратури жодним чином не підвищить ефективність роботи цього відомства, оскільки особи не мають практичного досвіду роботи у зазначеній сфері і, як наслідок, – не зможуть належним чином здійснювати покладені на прокуратуру функції та координувати роботу обласних і окружних прокуратур, у тому числі адміністративно-територіальних одиниць.

Для усунення цих, на нашу думку, антиконституційних положень, пропонуємо внести доповнення до пункту 3 статті 27 Закону України «Про прокуратуру» в частині визначення стажу роботи, виклавши її у такій редакції: *«... 3. Прокурором Офісу Генерального прокурора може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права у тому числі й прокуратурі не менше п'яти років та володіє державною мовою».*

Слід зазначити, що добір на зайняття вакантної посади прокурора в ОГП проводиться за аналогією із атестацією, яка відбувалась у ГПУ до створення Офісу Генерального прокурора. Зокрема, кандидати повинні пройти комп'ютерні тести на знання законодавства і на загальні здібності та навички, а також співбесіду, частиною якої буде виконання практичного завдання.

За результатами тестування та співбесіди будуть відібрані кандидати, яким запропонують пройти стажування. У разі успішного завершення всіх етапів відбору, а також стажування особи мають бути призначені на посади в ОГП.

За даними Офісу Генерального прокурора, 1597 осіб виявили бажання брати участь у зазначеному доборі. За результатами опрацювання поданих ними документів, 1247 кандидатів допущено до тестування [59].

На сучасному етапі діяльність органів прокуратури України регламентується Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру», наказами Генерального прокурора та міжнародними договорами і угодами, згоду на обов'язковість яких надано ВРУ.

Окрім цього, з метою оптимізації та побудови прокуратури європейського зразку органи прокуратури України в умовах сьогодення особливу увагу приділяють міжнародним нормативно-правовим актам.

Так, серед міжнародно-правових документів, якими керується прокуратура України, значне місце посідають двосторонні меморандуми, протоколи намірів, угоди про правову допомогу і співробітництво з різних аспектів прокурорської діяльності. На сьогодні угоди про правову допомогу і співробітництво укладені між органами прокуратури України і прокуратурами деяких держав Європейського Союзу. У зв'язку зі здійсненням прокуратурою України міжнародного співробітництва з відповідними органами зарубіжних країн Генеральним прокурором видано низку наказів та інструкцій, які регулюють цю діяльність [247, с.23-24].

Підтримка міжнародних партнерів базується на інтересах нашої держави та закріплена міжнародними договорами, згідно з якими на кожному зі сторін покладені відповідні зобов'язання. Наразі здійснюється безпосередня співпраця з європейськими організаціями, зокрема, Консультативною місією ЄС, проектами PRAVO-Police та PRAVO-Justice, що фінансуються ЄС, а також Радою Європи (далі – РЄ). Завдяки їхній допомозі прокуратура України розробляє IT-рішення для автоматизації та прозорості процесів роботи прокурорів. Вони також надають експертну підтримку під час розробки нормативних документів, діляться кращими європейськими практиками [204].

Паралельно на підставі законодавства України та міжнародних договорів України, відомчих угод, а в деяких випадках і на бездоговірній основі відбувається виконання звернень про правову допомогу, екстрадицію та передачу кримінального переслідування. Прокуратурою у встановленому порядку здійснюються контакти з посольствами та консульськими установами

іноземних держав, представництвами міжнародних організацій в Україні з питань діяльності органів прокуратури. Представники прокуратури нашої країни беруть участь у заходах міжнародного характеру (конференціях, семінарах, нарадах, тощо). Вивчається позитивний досвід діяльності іноземних правоохоронних органів у сфері міжнародного співробітництва і можливість його запровадження в роботі прокуратури України [247, с.27-28].

Таким чином, на сьогоднішній день Україна тримає впевнений євроінтеграційний курс на шляху до удосконалення прокуратури та приведення її роботи у відповідність до стандартів Європейського Союзу.

Згідно зі статтею 4 Закону «Про прокуратуру» в редакції 1991 року, діяльність органів прокуратури спрямовувалась на утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і мала своїм завданням захист від неправомірних посягань:

- закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень;
- гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина;
- основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих Рад, органів самоорганізації населення [187].

У 2014 році був прийнятий чинний на сьогодні Закон України «Про прокуратуру», необхідність прийняття якого зумовлена потребою реформування органів прокуратури, гуманізації форм та методів її роботи, позбавлення невластивих демократичному суспільству функцій.

Слід зазначити, що Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 за №1697-VII містить як позитивні моменти, так і деякі недоліки. До перших варто віднести наявність обмеження неправомірного впливу на прокурорів під час ухвалення ними рішень, більш демократичний порядок призначення на посаду прокурорів за результатами кваліфікаційного іспиту та конкурсу,

врахування думки Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії у разі звільнення прокурорів, проведення щорічних перевірок доброчесності прокурорів, відшкодування державою шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю прокурора незалежно від його вини тощо.

До недопрацювань цього закону слід віднести наявність суперечностей та недостатньо чітко визначених положень і механізмів, невідповідність окремих його положень вимогам чинної Конституції України, про що йдеться у Рішенні Консультативної ради при Генеральній прокуратурі України від 07.11.2014 за №5-2/14 [203].

Так, редакцією Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 за №1697-VII, не передбачена функція здійснення органами прокуратури нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, про що зазначалося у пункті 5 частини 1 статті 121 Конституції України, редакція якої була чинною на 2014 рік.

Після вступу нашої держави до РЄ Україна офіційно визначила для себе проєвропейський курс розвитку, а тому нагальним стало питання щодо запровадження реформ органів прокуратури. Метою цих реформ є започаткування роботи прокуратури, яка професійно, демократично та у чіткій відповідності з вимогами Конституції та законів України, а також провідних стандартів ЄС стосовно прав і свобод людини буде реалізовувати покладені на неї повноваження.

Зобов'язання України перед Радою Європи щодо реформування прокуратури зумовили необхідність подальшого удосконалення законодавства та прийняття ВРУ 14 жовтня 2014 року нового Закону України «Про прокуратуру», в якому визначено роль та місце нагляду за додержанням і застосуванням законів у прокурорській діяльності.

У цьому контексті вважаємо за доцільне більш детально розглянути створені інституції, зокрема, прокурорське самоврядування, як самостійне

колективне вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури.

Так, у Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 наведено завдання, організаційні форми та підстави функціонування прокурорського самоврядування. Окрім того, створено певну теоретико-методологічну базу для урегулювання діяльності цього органу самоврядування [188, с.69].

У частині 1 статті 65 Закону України «Про прокуратуру» визначено, що прокурорське самоврядування – це самостійне колективне вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури з метою:

- забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури, підвищення якості роботи прокурорів;
- зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність;
- участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення;
- обрання чи призначення прокурорів до складу інших органів у випадках та в порядку, встановлених законом [188].

Відповідно до частини 1 статті 66 Закону України «Про прокуратуру», прокурорське самоврядування здійснюється через Раду прокурорів України та всеукраїнську конференцію працівників прокуратури, яка є найвищим органом прокурорського самоврядування [188].

Крім цих новел, ще однією суттєвою зміною до Закону України «Про прокуратуру» стало введення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Порядок роботи КДКП висвітлено у статтях 73-79 Закону України «Про прокуратуру». З 15 квітня 2017 року набрали чинності статті 21, 28-38, 42, 44-50, 62-63, 65-79 цього ж Закону, згідно з якими Комісія розпочала свою діяльність. Таким чином, з цієї дати Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів стала єдиним органом, який уповноважений здійснювати

дисциплінарне провадження щодо прокурорів [188]. Однак, наразі, згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» [179], тимчасово, до 1 вересня 2021 року, повноваження КДКП зупинено.

Розкриваючи зміст зазначених інституцій зауважимо, що впровадженні у Законі України «Про прокуратуру» органи прокурорського самоврядування наділені досить широкими повноваженнями, що полягає у можливості самостійного колективного вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури (тобто питань, безпосередньо не пов'язаних із виконанням повноважень прокурорів), а тому запровадження прокурорського самоврядування передусім розглядається в контексті зміцнення незалежності прокурорів, захисту від необґрунтованого втручання в їх діяльність [188, с.71].

Наступним кроком на шляху до дієвості зазначеного наглядового відомства, відповідності до європейських стандартів, стало запровадження роботи Консультативної ради [155, с.95]. Основними її завданнями є:

- здійснення визначених Конституцією та Законом України «Про прокуратуру» завдань органів прокуратури щодо утвердження верховенства права, захисту інтересів громадян і держави від неправомірних посягань, прозорості та відкритості діяльності прокуратури, підвищення авторитету прокуратури в суспільстві;
- реформування органів прокуратури відповідно до міжнародних та світових стандартів і принципів, кращих практик функціонування зарубіжних прокуратур;
- налагодження ефективних взаємовідносин з інститутами громадянського суспільства;
- ухвалення рішень з питань діяльності органів прокуратури, що потребують урахування громадської думки, обговорення, розроблення та впровадження громадських ініціатив, що стосуються органів прокуратури;
- реалізація принципу гласності в діяльності органів прокуратури, зокрема при вирішенні питань щодо підбору кандидатур на прокурорські

посади, забезпечення прозорості та відкритості для суспільства інформації про роботу прокуратури (за винятком інформації з обмеженим доступом);

– сприяння у створенні умов, які унеможливають використання органів прокуратури для обмеження прав і свобод громадян, а також в інтересах окремих осіб, політичних партій, громадських організацій;

– попередження корупції та зловживання владою в органах прокуратури та в інших державних органах [150].

Таким чином, в умовах докорінних змін, в тому числі законодавчих, в діяльності реформованої прокуратури чітко прослідковуються європейські підходи до роботи і запровадження діяльності Консультативної ради, безумовно, є одним із них [150, с.96].

Отже, у Законі України «Про прокуратуру» 2014 року враховано рекомендації Висновку Парламентської Асамблеї Ради Європи (далі – ПАРЄ) [32] щодо заявки України на вступ до Ради Європи від 26 вересня 1995 року за №190 (1995) у частині зміни ролі та функції Генеральної прокуратури України шляхом перетворення цього інституту на орган, який відповідатиме стандартам РЄ (п.п.VI п.11) [173]. Його ухвалення стало важливим кроком на шляху реформування органів прокуратури України, з огляду на реалізацію європейських прагнень нашої держави.

Аналізуючи регулювання адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратур провідних держав Європейського Союзу, слід зазначити, що їх правове місце переважно визначають норми національних конституцій.

Так, у країнах, де прокуратура є конституційним органом, положення про неї або становлять самостійну главу (розділ) конституції, що має назву «Прокуратура», або їх розміщено у розділі (главі) конституції, який систематизує норми, що регулюють функціонування однієї з гілок влади (судової або виконавчої) [240, с.53].

Зокрема, норми, що регулюють на конституційному рівні діяльність органів прокуратури в Угорщині, Словаччині та Словенії – становлять окремий розділ (главу) – розділ XI «Прокуратура» Конституції Угорської Республіки

в редакції від 1994 року [85], главу 8 «Прокуратура Словацької Республіки» Конституції Словацької Республіки 1992 року [96] та розділ IV «Державний устрій» глава G «Державна прокуратура» Конституції Республіки Словенія 1991 року [94].

У Бельгії, Болгарії, Греції, Іспанії, Італії, Кіпрі, Литві, Нідерландах, Фінляндії та Франції конституційні норми, що закріплюють положення про прокуратуру, містяться у розділі (главі) конституцій, який систематизує норми, що регулюють функціонування судової влади. Зокрема, положення про прокуратуру в Бельгії та Болгарії – закріплені у главі VI «Про судову владу» Конституції Бельгії 1994 року [84] і Конституції Республіки Болгарія 1991 року [91], у Греції – у главі першій «Судові урядовці та службовці» розділу V «Судова влада» Конституції Греції 1975 року [92], в Іспанії – розділі VI «Про судову владу» Конституції Іспанії 1978 року [87, с.255-304], в Італії положення про прокуратуру зафіксовані в розділі IV «Магістратура», відділу II «Положення про судочинство» Конституції Італійської Республіки 1947 року [86, с.210-244.], в Литві – у главі IX «Суд» Конституції Литовської Республіки 1992 року [89, с.565-607], у Нідерландах – норми про прокуратуру згадуються у главі VI «Відправлення правосуддя» Конституції Королівства Нідерландів 1983 року [88], у Фінляндії – відображені в главі 9 «Правосуддя» Конституції Фінляндської Республіки 1999 року [97], у Франції – згадування про прокуратуру зустрічаються у розділі VIII «Про судову владу» Конституції Французької Республіки 1958 року [98, с.97-123], на Кіпрі – у частині IX «Про Верховний Конституційний суд» Конституції Республіки Кіпр 1960 року [93].

У Румунії та Португалії норми, що регулюють організацію і діяльність прокуратури виокремлено у самостійний розділ (главу) «Прокуратура», який закріплено у главі VI «Судова влада» Конституції Румунії 1991 року [95, с.244-298] і розділі V «Суди» частини III «Організація політичної влади» Конституції Португалії 1976 року [90].

У Чехії норми про прокуратуру відображено в главі третій «Виконавча влада» Конституції Чеської Республіки 1992 року [99, с.492-543].

Отже, як і в нашій країні, так і в провідних державах ЄС правову основу діяльності прокуратур визначено нормами національних конституцій, що визначає вагомість діяльності та важливість виконання покладених на цей орган функцій. У свою чергу, вагоме місце також посідають нормативно-правові акти, що визначають основи діяльності функціонування інституту прокуратури у країнах Європейського Союзу, які становлять акти спеціалізованого законодавства (спеціальні закони), представлені у вигляді окремих законів (чи «положень», «розпоряджень») про прокуратуру або самостійних глав законів про судову організацію [240, с.54].

Отже, одним із напрямів реформування прокуратури, окрім урахування європейських стандартів, є змістовне удосконалення прокурорської влади, досягнення ефективності прокурорської діяльності у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина. Адже основним користувачем прокурорських послуг поза межами кримінального судочинства є людина, яка за Конституцією України є найвищою соціальною цінністю, а забезпечення і захист її основних прав і свобод є пріоритетним завданням правової, демократичної, соціальної держави [111, с.1421].

Сучасний період розвитку України характеризується фундаментальними змінами в політичній, соціально-економічній та ідеологічній сферах життя держави й суспільства. На думку окремих науковців та дослідників процесу реформування правоохоронної системи в нашій країні, «під час розробки й підготовки правової, зокрема судової, реформи в Україні було, на жаль, допущено механічне копіювання закордонних моделей державно-правового устрою, в тому числі системи судоустрою, структур контролюючих і наглядових органів, без обліку й належної оцінки особливостей і можливостей України» [222, с.219].

Отже, здійснивши аналіз сутності й значення законодавчого регулювання адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України

та провідних країн Європейського Союзу, необхідно зробити низку висновків, зокрема:

– незважаючи на спільність політичних та економічних інтересів серед країн ЄС, існують значні відмінності щодо законодавчого регулювання адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури, що пояснюється значною кількістю чинників. Одним із головних із них є окремий для більшості країн історичний розвиток національного законодавства, що, у свою чергу, зумовлює також місце прокуратури в системі державних органів та покладених на неї завдань і функцій;

– у більшості провідних країн Європейського Союзу правову основу діяльності прокуратур визначено нормами національних конституцій, що акцентує на важливості діяльності та виконання покладених на цей орган функцій. Подібно визначено правовий статус прокуратури і в Україні;

– у процесі реформування прокуратури України необхідно не тільки дотримуватися міжнародних та європейських стандартів у цій сфері, але й залишити при цьому незмінним основне завдання органів прокуратури – забезпечення та гарантування прав і свобод людини та громадянина;

– імплементація окремих міжнародних норм та стандартів у чинне законодавство України, що регулює адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури, а також запозичення передового досвіду провідних країн ЄС повинно бути виваженим, мати комплексний підхід і наукове супроводження, його впровадженню повинно передувати експертний аналіз та перспективна оцінка, що унеможливить як виникнення правових колізій у чинному законодавстві України, так і негативний вплив на стан діяльності органів прокуратури в цілому.

Висновки до розділу 1

Питанням, пов'язаним із дослідженням теоретико-правових основ адміністративно-правового забезпечення прокуратури України та країн-членів Європейського Союзу, присвячено низку публікацій автора [152; 165; 147; 148].

Таким чином, ми можемо констатувати, що у даному розділі:

1. Установлено, що інститут прокуратури виник, розвивався та вдосконалювався під впливом історичних періодів розвитку суспільства і державного ладу у конкретно взятій країні, що, у свою чергу, породжувало вжиття уповноваженими органами заходів для необхідності забезпечення захисту від неправомірних посягань на суспільний та державний лад, права і свободи людини.

2. Здійснено історико-правовий аналіз зародження, становлення та розвитку органів прокуратури в контексті адміністративно-правового забезпечення їх діяльності на теренах сучасної України, при цьому виділено сім основних періодів: зародження основ прокуратури; козацьких визвольних змагань; імперський, який включає в себе на два етапи – «дореформенний» (1722-1864 роки) та «післяреформенний» (1864-1917 роки); західноукраїнський; існування Української Народної Республіки, який поділяється на три етапи – «УНР», «Гетьманату» і «Директорії»; радянський, який включає в себе чотири етапи – «довоєнний» (1933-1941 роки), «воєнний» (1941-1945 роки), «повоєнний» (1945-1978 роки) та «конституційний» (1978-1991 роки); відродженої української державності, який поділяється на два етапи – «пострадянський» (1991-2014 роки) та «сучасний» (2014 рік – по теперішній час).

3. Запропоновано прокуратуру розуміти як орган державної влади, що діє в системі правоохоронних органів держави, який забезпечує нагляд за виконанням законів, дотримання та правильність їх застосування з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

4. На підставі відповідного аналізу зроблено висновок, що прокуратура України сьогодні є невід'ємною складовою органів публічної влади, отже, є всі

підстави для визначення на конституційному та законодавчому рівнях її правового статусу.

5. Визначено особливості законодавчого регулювання діяльності прокуратури України, при цьому зауважено, що на сьогодні одночасно діє два Закони України «Про прокуратуру» – це Закон України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 за №1789-XII (продовжують діяти частина третя, четверта, шоста та одинадцята статті 50-1 та стаття 2 у частині підстав звільнення з посади Генерального прокурора), а також Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 за №1697-VII. Ситуація що склалася, досить ускладнює процедуру регулювання діяльності органів прокуратури та самих прокурорів, оскільки відбувається подвійна регламентація питань пенсійного забезпечення працівників прокуратури та звільнення з посади Генерального прокурора. То ж постає питання про недоречність дії одночасно цих законодавчих актів, та необхідність приведення чинного законодавства до єдиного акту.

6. Зауважено, що у провідних країнах Європейського Союзу правову основу діяльності прокуратур визначено нормами національних конституцій, що свідчить про вагомість діяльності та важливість виконання покладених на цей орган функцій. Водночас значне місце також посідають нормативно-правові акти, що визначають основи діяльності функціонування інституту прокуратури у державах ЄС, які становлять акти спеціалізованого законодавства (спеціальні закони), представлені у вигляді окремих законів (або «положень», «розпоряджень») про прокуратуру чи самостійних глав законів про судову організацію.

З'ясовано, що прокуратура України сьогодні наділена публічно-правовими ознаками, що дає можливість визначити її правовий статус в системі органів державної влади.

7. Запропоновано адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури розуміти 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.

8. Враховуючи думки науковців, праці яких є підґрунтям нашого дослідження, запропоновано адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури поділяти відповідно до таких форм: правові та не правові (організаційні та організаційно-правові).

До правових форм належать: нормотворча, правореалізаційна та правоохоронна. Неправові форми – організаційні (регламентуюча, матеріально-технічна, ідеологічна, виховна тощо) та організаційно-правові форми (засідання, збори, колегії, представництво в певних органах чи на певній території, індивідуальна і колективна робота тощо).

9. Наголошено, що у процесі підготовки національного законодавства до вступу до Європейського Союзу було внесено низку доповнень до чинного законодавства, а саме: відповідно до частини 1 статті 66 Закону України «Про прокуратуру» введено такі інституції, як: прокурорське самоврядування, спрямування якого – самостійне колективне вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури; Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів; Консультативна рада.

10. Запропоновано з метою усунення виявлених у процесі дослідження антиконституційних положень чинного законодавства, внести доповнення до пункту 3 статті 27 Закону України «Про прокуратуру» в частині визначення стажу роботи, виклавши її у такій редакції: «... 3. *Прокурором* *Офісу Генерального прокурора може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права у тому числі й прокуратурі не менше п'яти років та володіє державною мовою*».

11. Зроблено висновок, що сучасний період розвитку України характеризується фундаментальними змінами в політичній, соціально-економічній та ідеологічній сферах життя держави й суспільства, при цьому зауважено, що під час розробки й підготовки правової, зокрема судової, реформи в Україні було, на жаль, допущено механічне копіювання

закордонних моделей державно-правового устрою, в тому числі системи судоустрою, структур контролюючих і наглядових органів, без урахування і належної оцінки особливостей та можливостей України.

РОЗДІЛ 2.

СТРУКТУРА МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ТА ПРОВІДНИХ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

2.1. Поняття та структура механізму адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України

Будь-яка діяльність сама по собі не можлива без певного комплексу дій, засобів та умов (передумов), який прийнято називати механізмом діяльності. Екстраполюючи зазначене на досліджувану нами сферу – адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури України, можемо стверджувати, що воно не може бути втілене без чіткого механізму.

Цей підрозділ наукового дослідження присвячено аналізу поняття механізму адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України та його структури. Зазначене дозволить не тільки підготувати розуміння сутності явища у контексті порівняльного дослідження для подальших розділів, а й акцентувати на його значенні для діяльності прокуратури як державного органу.

Для кращого розуміння понятійно-категоріального апарату вважаємо за необхідне навести визначення терміна «механізм» з метою його застосування в подальшому у своїй роботі.

Як відомо, категорія «механізм» походить від грецького *mechané* – машина, що являє собою «систему рухомих ланок або деталей, що призначена для передачі чи перетворення (відтворення) руху» [34]. Слід зазначити, що цей термін має значну кількість значень та трактувань, а у юридичну науку його запозичено із відповідного розділу механіки, де його розуміють, як «систему частин, вузлів і деталей, яку застосовують для передавання різних форм руху» [7, с.10]. Тому цю дефініцію ми розглядатимемо виключно в аспекті тематики сфери дослідження,

при цьому хочемо зазначити, що у довідковій літературі під цим терміном розуміють: «(принцип) у переносному значенні – це система функціонування будь-чого, сукупність проміжних станів або процесів будь-яких явищ» [34]; сукупність станів і процесів, з яких складається певне явище [213, с.695]; «сукупність процесів, прийомів, методів, підходів або здійснення певних дій задля досягнення мети» [41, с.185]; «внутрішня будова, система чого-небудь» [213, с.695].

Якщо ж аналізувати думки науковців щодо визначення цього терміна, то слід зазначити, що на сьогодні відсутня узгоджена позиція з цього питання, у тому числі й в адміністративному праві. Цьому сприяють низка об'єктивних та суб'єктивних чинників. Так, А. Кульман наголошував на існуванні великої кількості механізмів, які є системою елементів та об'єктів управління, в якій відбувається перетворення впливу елементів управління на необхідний стан або їх реакцію, що має вхідні дані та кінцеві результати [117, с.13].

На важливості застосування цієї категорії акцентує О. Литвинов, який зауважує, що вона «відіграє в житті людини значну роль, оскільки застосовується практично в усіх сферах життєдіяльності суспільства, але особливо – у сфері суспільних відносин, де, як правило, пов'язується зі здійсненням певного явища, процесу, реалізацією відносин» [123, с.102].

Якщо говорити про загальне визначення цього терміну, яке б могло бути застосоване у будь-якій сфері, то в даному випадку слід навести визначення, яке запропонували у своїй роботі Ю. Сафонов та Ю. Осадчук, які під механізмом пропонують розуміти «сукупність інструментів, засобів, важелів, заходів, способів і дій, що у певному поєднанні та у визначеній послідовності реалізації дозволяє досягти необхідних результатів» [205, с.273].

Як зазначає Ю. Андрійчук, «у середині кожного механізму лежить певний набір елементів, які пов'язані й тісно взаємодіють між собою заради вирішення спільних завдань і досягнення загальної мети існування усього механізму. Таким чином, механізм являє собою систему процесів, прийомів та методів, які стають важливим інструментом для досягнення як коротко-,

так і довгострокових цілей шляхом ухвалення правильних та своєчасних рішень» [7, с.10]. На нашу думку, наведене визначення є таким, що повною мірою визначає сутність досліджуваного терміна.

Проте, на нашу думку, найбільш вдалим є загальне визначення категорії «механізм», наведене А. Недільком, як «сукупність методів, інструментів, засобів, заходів, положень, дорожніх карт, нормативно-правових регуляторів тощо, які відображають процеси розуміння сутності управління та безпосереднього впровадження за допомогою управління певної сукупності норм, правил, визначених напрямом розвитку та цілями, поставленими для вирішення завдань у межах управління» [159, с.31]. Саме у такому значенні ми й будемо вживати цей термін у своїй роботі.

Розкриваючи іншу складову досліджуваного терміна, вважаємо за необхідне навести думку О. Дручек, яка, аналізуючи зміст адміністративного права та його призначення, зазначає, що адміністративне право є самостійною галуззю права, що покликана регламентувати суспільні відносини у сфері публічного управління, організувати та спрямовувати у визначеному законодавством напрямі суспільні процеси. Основним призначенням адміністративного права в умовах розбудови демократичної соціальної держави є запровадження регламентації відносин, демократичних за своєю сутністю, тобто спрямованих на реальне дотримання й охорону у сфері виконавчої влади прав і свобод людини, виконання належних їй обов'язків, а також ефективний захист цих прав у разі їх порушення [52, с.125].

Досліджуючи теоретичні аспекти механізму адміністративно-правового регулювання, В. Галуцько зазначає, що він дозволяє охопити весь процес адміністративно-правового регулювання, представити його в системному динамічному вигляді, розкрити його структуру, взаємозв'язок і взаємодію всіх елементів [38, с.87].

С. Хом'яченко зазначає, що механізм адміністративно-правового регулювання «має свої особливості, які дають підстави виокремити його в самостійний вид впливу через правовідносини на поведінку

адресатів – учасників суспільних відносин, наділених взаємними правами, обов'язками, відповідальністю, інакше – заборонами, дозволами» [239, с.11].

У цьому сенсі досить оригінальною виглядає позиція С. Діденка, який, досліджуючи адміністративно-правове забезпечення обігу та застосування зброї, пропонує «виходячи із визначення, що адміністративно-правове забезпечення обігу та застосування зброї полягає у виявленні та створенні адміністративних засад та інструментарію реалізації адміністративно-правових відносин у цій сфері, а також охороні та гарантуванні прав, свобод та законних інтересів суб'єктів цих відносин на основі правових норм, механізм адміністративно-правового забезпечення обігу та застосування зброї розглядати через призму механізму правового регулювання та брати його за основу при формулюванні відповідних висновків» [49, с.235].

Слушною є також думка С. Стеценка, який під механізмом адміністративно-правового регулювання суспільних відносин розуміє категорію, що виражає процес переведення нормативності права на упорядкованість суспільних відносин, які нормами цієї галузі права регулюються. Іншими словами, правові норми, які використовуються в адміністративному праві, самі по собі статичні, а в рух вони приводяться саме за допомогою механізму адміністративно-правового регулювання [219, с.212].

Подібної думки й А. Венгеров, який справедливо вважає, що термін «механізм правового регулювання» відбиває статику й динаміку права. За своєю сутністю він є ємним явищем, оскільки включає в себе такі елементи, як правовідносини, їх суб'єктивний склад, психологічне і пізнавальне ставлення до права, тлумачення права, правоохоронну систему та інші, яких немає в системі права [195, с.38]. Як зазначає науковець, «механізм правового регулювання та система правового регулювання об'єктивно існують паралельно, а головним напрямом розкриття механізму правового регулювання має стати не стільки шлях збільшення, а передусім поглиблення елементів, способів, засобів такого регулювання. Це вимагає вирішення таких питань,

як визначення поняття права та правового регулювання, системи норм, змісту суб'єктивних прав і юридичних обов'язків» [29].

У підсумку необхідно навести думку С. Діденка, який зазначає, що «механізм адміністративно-правового забезпечення поширюється на певну сферу суспільних відносин, а його основне завдання – упорядкування суспільних відносин, щоб у подальшому мати змогу впливати на них» [49, с.235]. При цьому науковець зауважує, що «механізм адміністративно-правового забезпечення – це певний процес, тобто певний рух для досягнення певної мети, а його особливостями є коло учасників, на яке поширюється його вплив, та спосіб їх поведінки» [49, с.235].

Якщо виходити з основної мети цього підрозділу – розкриття як поняття, так і структури механізму адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України, то слід спиратися на використане нами у попередніх підрозділах поняття «адміністративно-правове забезпечення» в контексті діяльності прокуратури України. Зрозуміло, що це неможливо і не коректно зробити шляхом простого механічного поєднання зазначених термінів. Тому вважаємо за необхідне розглянути подібні визначення у досліджуваній та низки суміжних сферах, а також прослідкувати увесь процес, пов'язаний із його структуризацією.

Вважаємо, що досить вдало розкрила сутність терміна «механізм» через призму соціально-правового забезпечення прав і свобод людини О. Скаун, яка зазначила, що він «складається з трьох основних підсистем:

- механізм реалізації – включає заходи, спроможні створити умови для реалізації прав і свобод людини;
- механізм охорони – включає заходи з профілактики правопорушень для утвердження правомірної поведінки особи;
- механізм захисту – включає заходи, що призводять до відновлення прав, порушених неправомірними діями, і відповідальності особи, яка вчинила ці правопорушення» [209, с.328]. Проте слід зауважити, що у цьому випадку необхідно враховувати особливість сфери застосування наведеної дефініції,

при цьому вважаємо її більш загальною по відношенню до досліджуваного нами терміна.

Слід зазначити, що подібна «галузева» належність застосування термінології завжди буде впливати на сутність і структуру механізму. Наприклад, І. Хитра, досліджуючи адміністративно-правовий механізм забезпечення банківської діяльності, пропонує його розуміти як «сукупність правових форм, методів та інструментів, які держава використовує у процесі регулювання банківської діяльності, за допомогою яких здійснюється вплив на суб'єктів грошово-кредитного ринку з метою забезпечення стабільного їх функціонування» [238, с.7].

Варто відзначити, що механізм адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури може застосовуватися в окремих, більш вузьких напрямках. Наприклад, Ю. Слабунова до загальної структури адміністративно-правового механізму забезпечення прав громадян органами прокуратури пропонує включити такі блоки:

- нормативно-правовий (сукупність норм права та нормативно-правових актів, юридичні факти);
- інституційно-організаційний (система органів прокуратури в сфері забезпечення прав громадян);
- процедурно-функціональний (принципи та інструменти, методи регулювання, а також процедури і алгоритми реалізації діяльності прокуратури із забезпечення прав і свобод громадян, включаючи техніки і технології управління);
- забезпечувальний (кадрове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення);
- інформаційно-аналітичний (аналіз стану розвитку та існування об'єкта забезпечення) [212, с.511]. При цьому науковець зазначає, що «за такого підходу ми отримуємо відповідну функціональну, організаційну та правову єдність, яка втілюється в цьому різновиді механізму правового

регулювання, де єдність забезпечується спільною правовою основою механізму та єдиною природою його організаційної структури» [212, с.511].

На сьогодні серед науковців та дослідників не існує узгодженого переліку елементів цього механізму. Це пов'язано із низкою чинників, зокрема по-перше, з тим, що основне поняття досить широко застосовується у різних галузях науки, також по-друге, з тим, що у переважній більшості його досліджують у вузькоспрямованій сфері, яка впливає на його визначення.

Наприклад, до елементів механізму адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки Л. Веселова пропонує зараховувати традиційні елементи:

- норми адміністративного права, що закріплюють права й обов'язки суб'єктів національної системи кібербезпеки;
- адміністративно-правові відносини, що мають місце у процесі взаємодії суб'єктів національної системи кібербезпеки;
- акти реалізації прав та обов'язків суб'єктів національної системи кібербезпеки, що закріплюють і реалізують положення адміністративно-правових норм у процесі взаємодії суб'єктів національної системи кібербезпеки [30, с.57].

І. Хитра зазначає, що «структурними елементами адміністративно-правового механізму забезпечення банківської діяльності в Україні є: система нагляду та регулювання; нормативно-правове регулювання, інструменти, що регулюють діяльність банків тощо» [238, с.7]. Якщо порівнювати структурні елементи двох наведених вище визначень механізмів забезпечення, то можемо прослідкувати певну різницю, яка пов'язана із сферою застосування.

В. Марчук структуру механізму адміністративно-правового забезпечення розкриває у такий спосіб: норма права (адміністративно-правова норма); правові відносини (адміністративно-правові відносини); принципи дії механізму забезпечення порядку управління; стадії порядку управління і їх забезпечення; гарантії здійснення порядку управління; акти застосування норм права [45, с.9].

Водночас автори навчального посібника «Адміністративне право України» до складових елементів механізму адміністративно-правового регулювання відносять значно більшу їх кількість, зокрема: норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження – джерела адміністративного права; публічну адміністрацію; принципи діяльності публічної адміністрації; індивідуальні акти публічної адміністрації; адміністративно-правові відносини; форми діяльності суб'єктів адміністративного права; адміністративно-правові режими; тлумачення норм адміністративного права; адміністративні процедури [3, с.106].

Отже, з огляду на викладене, механізм адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури пропонуємо 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.

До елементів механізму адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури пропонуємо включити:

- 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.

2.2. Особливості реалізації адміністративно-правових та організаційних форм і методів у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України

Адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури відіграє важливу роль у процесі реалізації нею основної функції. Слід звернути увагу, що зміст адміністративно-правового регулювання діяльності прокуратури в Україні полягає у здійсненні нормативно-організаційного, цілеспрямованого та результативного впливу із застосуванням відповідного арсеналу адміністративно-правових засобів на ті суспільні відносини, що виникають під час виконання прокуратурою покладених на неї завдань. Отже, належне адміністративно-правове забезпечення діяльності органів прокуратури в Україні як складова частина правового регулювання їх діяльності є необхідною передумовою підвищення результативності діяльності вказаних органів в Україні [245, с.13].

Одним із основних моментів у розкритті юридичної природи та характеристики конституційно-правового статусу будь-якого органу державної влади є виявлення і аналіз його форм та методів діяльності, адже залежно від того, в яких формах і за допомогою яких методів відбувається реалізація його функцій та з якою ефективністю, можна судити про сам орган державної влади, про його основні риси, значення в житті держави і суспільства, а також про перспективи його існування та розвитку. Саме завдяки здійсненню прокуратурою функцій у притаманних їй формах і методах втілюються в життя її завдання. Таким чином, форми та методи діяльності органів прокуратури є зовнішнім проявом їх функцій та завдань [127, с.20-21].

Грунтовний аналіз адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури в умовах євроінтеграції не можливий без дослідження форм і методів, а також особливостей їх використання та правового регулювання. Актуальність порушеної теми зумовлюється тим, що на органи прокуратури

покладаються функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

У національній доктрині дослідження форм і методів діяльності прокуратури України проводили такі вчені, як В. Богуцький, Ю. Грошевой, В. Гусаров, Л. Давиденко, В. Долежан, П. Каркач, В. Колпаков, М. Косюта, І. Марочкін, О. Медведько, В. Мелкумов, М. Мичко, А. Мудров, Г. Мурашин, Н. Рибалка, В. Рябцев, В. Сухонос, В. Шинд, П. Шумський, М. Якимчук, В. Ястребов та інші. У межах вивчення специфіки діяльності прокуратури європейських країн здійснювали дослідження Н. Голова, Л. Грицаєнко, М. Косюта, Н. Наулік, С. Прилуцький та інші.

Але, не беручи до уваги наявні наукові доробки, на сьогодні залишаються не повною мірою розкритими особливості форм і методів діяльності прокуратур держав ЄС та напрями імплементації відповідного досвіду в діяльність національних органів прокуратури.

Метою підрозділу є аналіз методів діяльності прокуратури, а також форм, за допомогою яких виконуються поставлені перед останньою завдання у розрізі європейського досвіду.

На сьогодні ця проблематика є однією з найбільш дискусійних, оскільки науковцями і дослідниками даного питання не вироблено єдиної позиції щодо розуміння форм діяльності прокуратури.

Звернемося насамперед до національної доктрини та теорії адміністративного права щодо розуміння форм адміністративно-правового регулювання у цілому. Так, О. Бандурка пропонує під формою адміністративно-правового регулювання розуміти зовнішній прояв управлінської діяльності, спосіб вираження її змісту в конкретних умовах, тобто ту чи іншу управлінську дію, що має зовнішній вияв [13, с.185]. Ю. Битяк, у свою чергу, зазначає, що формою управління в адміністративному праві є зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань [1, с.134].

В. Горшенев у своїй роботі виділяє правові форми управління, під якими пропонує розуміти визначену в законодавстві систему однорідних дій з метою впливу на об'єкт управління та створення для нього відповідних правових наслідків. При цьому науковець виділяє такі ознаки правової форми [227, с.8]:

- виражаються у здійсненні операцій із нормами права у зв'язку із вирішенням певних юридичних справ;
- здійснюються уповноваженими органами держави та посадовими особами на користь зацікавлених суб'єктів права;
- закріплюються у відповідних правових актах – офіційних документах;
- регулюються процедурно процесуальними нормами;
- забезпечуються відповідними способами юридичної техніки [227, с.8].

Ю. Битяк викремлює такі види форм управління, як правова та неправова (організаційна) [1, с.135]. Під правовою формою науковець пропонує розуміти управлінську діяльність яка регулюється насамперед Конституцією України, чинними законами, нормативно-правовими актами, у тому числі й локальними.

Відповідно, неправовими формами можна вважати такі, що не пов'язані з виданням правових актів та здійсненням юридично значущих дій, тобто не породжують, не змінюють та не припиняють адміністративних правовідносин. Ця частина діяльності виконавчої влади є не правовою, а організаційною формою, яка безпосередньо не викликає юридичних наслідків (проведення нарад, інструктування, контроль, добір кадрів тощо). Неправові форми, як правило, є підставою для наступного здійснення виконавчою владою дій юридичного характеру. Неправові форми здійснення виконавчої влади також можуть виникати після правових форм. Неправові форми, як і правові, пов'язані з компетенцією органу виконавчої влади та його державно-владними повноваженнями. Відповідний орган виконавчої влади реалізує свою компетенцію шляхом не тільки видання

юридичних актів, а й проведення різного роду організаційних заходів та здійснення матеріально-технічних дій [1, с.135].

На думку Ю. Крегула, до неправових форм належать такі дії: проведення нарад, обговорень, перевірок; розробка проектів планів, прогнозів, програм, методичних рекомендацій; заходи щодо підвищення якості та ефективності управлінської роботи [114, с.276].

М. Мавдрик відокремлює неправову форму від організаційної форми діяльності прокуратури, віднівши до останньої дії працівників прокуратури, які утворюють їх зміст, забезпечують реалізацію їх прав і обов'язків за допомогою конкретних організаційних форм, як закріплених, так і не закріплених у законі. Як зазначає науковець, завдяки таким формам вирішуються питання правильної організації роботи прокуратури України, забезпечення виконання рішень, злагодженості роботи системи органів прокуратури та їх структурних підрозділів, визначення функціональних обов'язків прокурорів, проведення ними нарад, прийом населення тощо [127, с.21]. Окрім того, він пропонує організаційну форму діяльності прокуратури поділити на основну та допоміжну [127, с.21].

Отже, неправові форми діяльності прокуратури відрізняються від правових тим, що вони не закріплюються у відповідних нормативно-правових актах та не тягнуть за собою настання юридичних наслідків.

Поділ форм управління на правові та неправові, на думку Ю. Слабунової, є «досить умовний, оскільки одна й та ж форма за відповідних умов може вважатися правовою, а за інших – неправовою. Наприклад, внутрішньоуправлінський нагляд визнається неправовою формою, а нагляд, як визначена законодавством функція органів прокуратури вже є правовою формою» [211, с.102].

Аналіз адміністративно-правових форм діяльності прокуратури свідчить про неоднозначність підходів науковців до визначення досліджуваного поняття.

Наприклад, Г. Атаманчук зазначає, що «форми діяльності прокуратури пов'язані з управлінською діяльністю всередині прокурорської системи органів

прокуратури і являють собою зовнішні, постійно й тимчасово фіксовані прояви практичної активності щодо формування та реалізації управлінських цілей та функцій і забезпечення їх життєдіяльності» [9, с.198–206].

Втім така позиція Г. Атаманчук є занадто загальною і не містить уточнення щодо того, про які саме форми йдеться – правові чи неправові.

Зі свого боку, Д. Бакаєв вважає, що форми нагляду – це правові засоби реалізації повноважень прокурора. Вони визначені законом, а також наказами й інструкціями Генерального прокурора, якими на основі закону регулюється організація і діяльність органів прокуратури [12, с.26].

Однак, поділити думку Д. Бакаєва також не можна, оскільки форми нагляду реалізуються не лише прокурором, а й системою органів прокуратури в цілому. При цьому, дослідник акцентує, що форми нагляду – це правові засоби реалізації повноважень прокурора, оскільки вони визначені законом, а також внутрішніми документами вказаного відомства. Проте таке твердження є суперечливим, адже реалізація повноважень прокурора здійснюється і в неправовій формі, а саме: шляхом проведення оперативних та координаційних нарад, конференцій, навчань тощо.

Таким чином, можна констатувати, що прокурорська діяльність знаходить свою реалізацію як у правових, так і неправових формах.

За визначенням В. Бабенка та М. Руденка, форми прокурорського нагляду – це те, що повинен робити прокурор, тобто спрямованість його діяльності [11, с.74].

Але, знову ж таки, наведене визначення є занадто звуженим та залишає поза увагою функціональну реалізацію прокурорської діяльності системою органів прокуратури, а не виключно прокурором. Слід зауважити, що на законодавчому рівні відсутнє визначення форм діяльності прокуратури України.

У цілому, вивчаючи проблематику дослідження форм діяльності прокуратури, мусимо констатувати, що чи не єдине визначення змісту цього поняття наводить В. Сухонос. Так, на його думку, в загальному вигляді формою

діяльності прокуратури є зовнішній прояв об'єктивно відображених дій, які в сукупності становлять однорідну діяльність з виконання покладених на неї завдань і функцій [224, с.266].

Це визначення загалом відображає природу форми діяльності прокуратури, але, на нашу думку, є неповним, оскільки відсутнє посилання на нормативне врегулювання зовнішніх способів вираження повноважень органів прокуратури.

У цьому контексті доцільно зауважити, що у підрозділі 1.3. розділу 1 дисертації ми встановили, що діяльність прокуратур провідних країн ЄС урегульовується переважно нормами національних конституцій, а також Законом «Про прокуратуру».

Водночас форма адміністративно-правового забезпечення прокуратури – це визначене законодавством або локальними актами зовнішнє вираження однорідної системи дій органів прокуратури, способів та засобів їх здійснення, метою якої є створення умов для реалізації громадянами своїх прав, захист цих прав від порушень з боку органів державної влади, їх посадових осіб, громадян, та їх відновлення у разі порушення [211, с.103].

Зважаючи на наведені думки щодо форм адміністративного управління, пропонуємо під формою адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури розуміти правові та неправові шляхи реалізації визначених законодавством функцій з метою захисту прав і свобод людини та інтересів держави.

Існують думки деяких авторів й щодо необхідності класифікації форм діяльності прокуратури з доцільністю визначення їх кваліфікуючих ознак. Зокрема, В. Бабенко та М. Руденко зауважують, що «кваліфікуючою ознакою для кожної форми прокурорського нагляду, що дозволяє відмежувати її від інших наглядових форм, є повноваження прокурора, тобто забезпечена законом можливість відповідної поведінки прокурора, тоді як інші компоненти, передбачені правовою нормою, відіграють в основному роль стимулятора ефективності тих чи інших повноважень» [11, с.74].

З доцільністю визначення критерію класифікації форм прокурорського нагляду ми можемо погодитися, оскільки кожній формі прокурорського нагляду притаманна своя специфіка.

Зокрема, під час нагляду за додержанням законів органами поліції, фіскальної служби, Служби безпеки України або прикордонної служби форма прокурорського нагляду має одну спрямованість, а під час здійснення нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях – зовсім іншу.

Водночас варто зазначити, що форми прокурорського нагляду знаходять свій прояв як під час нагляду за провадженням досудового розслідування, так і безпосередньо в судовому порядку.

Зокрема, формами прокурорського нагляду, якими наділені органи прокуратури під час здійснення нагляду за досудовим розслідуванням є визначені законом правові засоби реалізації повноважень прокурора.

У свою чергу, прикладом реалізації форм у судовому порядку є представництво інтересів держави в суді, що є правовідновлювальною або правозахисною формою забезпечення прав держави, оскільки переважно звернення до суду відбувається за фактичним порушенням прав і законних інтересів держави, а також з метою його відновлення або відшкодування завданої шкоди. Однак, під час судового розгляду завданням прокурора є також контроль за законністю та своєчасністю дій і рішень судді. У цьому разі забезпечення прав держави набуває попереджувальної (забезпечувальної) форми, оскільки прокурор створює умови для належної і повної реалізації своїх прав або інших учасників судового провадження [211, с.105].

Варто відзначити, що кожна із зазначених класифікацій форм діяльності прокуратури не охоплює усі способи реалізації покладених на цей орган завдань. Тому, враховуючи викладені думки та керуючись нормами чинного законодавства, вважаємо за доцільне виділити такі форми діяльності органів прокуратури. До першої слід віднести процесуальну форму, сутність якої полягає у тому, що під час виконання покладених на цей орган функцій

прокурори вчиняють певні процесуальні дії. Відповідно до Закону України «Про прокуратуру», прокурори здійснюють представництво держави у суді, підтримання публічного обвинувачення в суді, подання позовної заяви в порядку цивільного, адміністративного, господарського судочинства. У свою чергу, виходячи з процесуальної мети, ми пропонуємо цю функцію поділити на дві допоміжні: представницьку, спрямовану на захист інтересів громадянина або держави, та підтримання публічного обвинувачення в суді, сутність якого полягає у доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення відповідальності особи, яка вчинила правопорушення.

Другою формою, на нашу думку, є координаційна діяльність прокурорів, сутність якої зводиться до здійснення прокурорами координаційних дій з організації нагляду за додержанням законів правоохоронними органами. Основною формою координації є проведення координаційних нарад з керівниками правоохоронних органів, на яких заслуховується інформація щодо їхньої діяльності у сфері протидії злочинності. Рішення координаційної наради є обов'язковими до виконання всіма зазначеними в ньому правоохоронними органами. Порядок та інші форми координації затверджуються наказом Генерального прокурора [188].

До третьої форми слід віднести забезпечувальну, зміст якої полягає у застосуванні прокурором заходів примусового характеру. Зокрема, вимагати від посадових чи службових осіб надання пояснень щодо допущених порушень, знайомитися з матеріалами провадження, вимагати від керівників контролюючих органів проведення перевірок підпорядкованих і підконтрольних органів, застосуванні інших заходів примусового характеру тощо.

Четвертою є організаційна форма, яка забезпечує виконання таких організаційних функцій, як прийом громадян, виконання функціональних обов'язків, організацію та проведення нарад, звітування та інформування населення про діяльність прокуратури, надання узагальнених статистичних та аналітичних даних тощо.

Аналогічною формою прокурорського нагляду наділені й ряд прокуратур країн Європейського Союзу, а саме: Швеції, Словаччини, Португалії, Угорщини, Литви.

Щодо методів діяльності прокуратури, то в адміністративному праві під методом розуміють сукупність зафіксованих у нормах цієї галузі прийомів (засобів) впливу на суспільні відносини, що становлять її предмет, застосування яких дає змогу створити належні умови для реалізації і захисту прав громадян, нормального функціонування громадянського суспільства і держави [1, с.32].

Інші науковці, зокрема В. Галуцько, О. Дрозд, С. Короед, В. Курило, під методами адміністративної діяльності публічної адміністрації пропонують розуміти способи, прийоми цілеспрямованого впливу норм адміністративного права на поведінку учасників адміністративно-правових відносин із метою публічного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [3, с.151].

В. Білоус, який застосовуючи системний підхід до сутності методів в органах правоохоронної системи вважає, що однією з їх особливостей є історично-суспільна і національна обумовленість [19, с.234-235].

У свою чергу, методи діяльності прокуратури є способом впливу на управління системою органів прокуратури з метою реалізації визначених за цим відомством повноважень.

В. Власов під методами управління в органах прокуратури розуміє прийоми, способи та шляхи використання форм прокурорського нагляду, що розробляються передовою практикою і наукою. На відміну від форм, вони є численними і не зовсім обов'язковими, головним чином вони є специфічними, рухомими, гнучкими, мають можливість пристосовуватися до місцевих умов, відмінностей і навіть конкретних ситуацій. Якщо конкретні форми нагляду є стійкими або змінюються як застарілі чи то неефективні лише законодавцем, то методи вдосконалюються, безперервно розвиваються [35, с.85].

Р. Басараб зауважує, що під методами діяльності Генерального прокурора варто розуміти як прямо передбачені законодавством, так і вироблені

практикою сукупність конкретних засобів і прийомів, які застосовуються Генеральним прокурором у процесі реалізації повноважень, з метою організації, координації та контролю, як керівника централізованої системи органів прокуратури України [15, с.139].

Ю. Битяк наголошує, що, характеризуючи методи адміністративного права як способу впливу норм цієї галузі на суспільні відносини, слід з'ясувати такі обставини: 1) яке правове становище займає кожен з учасників відносин, урегульованих адміністративно-правовими нормами; 2) на підставі яких юридичних фактів виникають, змінюються, припиняються адміністративно-правові відносини; 3) як визначають і захищають права та обов'язки суб'єктів зазначених відносин [1, с.30].

З огляду на викладене, пропонуємо під методами діяльності прокуратури розуміти способи впливу та прийоми, притаманні прокуратурі, визначені Конституцією України і законодавством, у процесі реалізації покладених функцій з метою захисту прав, свобод людини та інтересів держави.

Р. Басараб, досліджуючи методи прокуратури, зазначає, що в основі їх діяльності лежать два класичних підходи – імперативний та диспозитивний [15, с.139]. При цьому науковець зауважує, що домінує імперативний метод, оскільки це пов'язано зі специфікою роботи цього органу.

Якщо ми звернемося до теорії адміністративного права, то більшість науковців (В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко) до основних методів публічного адміністрування відносять заохочення, переконання і примус [2, с.144]. При цьому зазначені методи відносять до адміністративно-владного методу суб'єктів адміністрування.

Погоджуючись із думками цих науковців, вважаємо, що запропоновані ними методи потребують уточнення. Отже, посилаючись на наведену вище класифікацію, пропонуємо до методів прокуратури віднести:

- примусовий;
- договірний;
- превентивний;

– заохочувальний.

Характеризуючи примусовий метод діяльності прокуратури, М. Якимчук дійшов висновку, що видами примусового методу управління є:

- 1) уповноваження (позитивне зобов'язання) – надання права робити щось;
- 2) зобов'язання – накладення обов'язків здійснювати певні дії, не відступаючи від вимог правового припису: найчастіше застосовується в наказах та актах Генерального прокурора;
- 3) заборона – накладення на осіб заборони здійснювати певні дії та обов'язок утримуватися від здійснення певних дій;
- 4) існування негативних способів соціального впливу за невиконання обов'язків і порушення заборон [254, с.169; 15, с.140].

Щодо договірному методу, то його сутність полягає у тому, що органи публічного адміністрування будують свої відносини, керуючись дискреційними повноваженнями, які надають більшу перевагу дозволу, а не зобов'язанню (зобов'язання виконати дію виникає лише за умови абсолютної законності вимог приватної особи) та заборони [252, с.190].

Так, Закон України «Про прокуратуру» дає можливість працівникам цього органу вдаватися до договірному методу на основі пункту 2 частини 8 статті 23: прокурор для визначення вартості активів з ознаками необґрунтованості в межах своєї компетенції може залучати на добровільній основі, у тому числі на договірних засадах, кваліфікованих спеціалістів та експертів, у тому числі іноземців, з будь-яких установ, організацій, контрольних і фінансових органів [188]. Також, відповідно до статті 19, прокурори можуть брати участь у прокурорському самоврядуванні для вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури у порядку, встановленому законом. Прокурори мають право бути членами професійних спілок, утворювати громадські організації та брати в них участь з метою захисту своїх прав та інтересів, підвищення свого професійного рівня [188].

Основу превентивного методу становлять різноманітні способи, засоби, прийоми безпосереднього впливу органу і безпосередньо його працівниками на об'єкти управління з метою виконання поставлених перед останніми завдань

та функцій. Завдяки методам здійснення превентивної діяльності досягається мета, виконуються завдання і реалізуються функції органу [22, с.219].

Відповідно, органи прокуратури реалізують цей метод шляхом здійснення нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, та повноважень щодо нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень (стаття 17).

Характеризуючи метод заохочення, Р. Басараб вважає: «Морально-етичні засоби заохочення працівників прокуратури суттєво підвищують рівень ефективності роботи всієї прокуратури». Окрім того, на думку науковця, заохочення мають завжди стимулюючий характер, ніж заходи заборони, покарання тощо. Таким чином, варто розробити чітку систему заохочень до прокурорів. Це не обов'язково мають бути грошові або матеріальні блага, з чим наразі у держави серйозні проблеми. Це можуть бути речі немайнового характеру – додаткова відпустка, грамоти, різні знаки тощо [15, с.141-142].

Наразі заохочення для працівників органів прокуратури нашої держави урегульовуються Положенням про відомчі заохочувальні відзнаки прокуратури України, затвердженого наказом Генеральної прокуратури України від 23.10.2018 за №211, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 05.11.2018 за №1257/32709. Згідно з цим Положенням, у прокуратурі України встановлюються такі відомчі заохочувальні відзнаки:

- Подяка Генерального прокурора;
- Грамота Генерального прокурора;
- Почесна грамота Генерального прокурора;
- нагрудний знак «За сумлінну службу в органах прокуратури»;
- нагрудний знак «Почесний працівник прокуратури України»;
- нагрудний знак «Ветеран прокуратури України».

Вищою відзнакою прокуратури України є нагрудний знак «Почесний працівник прокуратури України» [170].

Загальна методологія провідних країн-членів ЄС складається із низки пізнавальних підходів та сукупності методів, які є доволі різноманітними та існують у тісному взаємозв'язку з культурними, історичними та правовими традиціями тієї чи іншої держави. При цьому домінуючими є загальнонаукові методи пізнання, такі як аналіз та синтез.

Отже, законодавець визначає різні форми та методи діяльності прокуратури, які відрізняються між собою метою, наслідками, повноваженнями, тощо.

Водночас, сучасний етап розвитку управлінських відносин в органах прокуратури України обумовлює необхідність перегляду традиційних методів управління. Це пояснюється тими змінами у свідомості працівників, що відбулися протягом останніх десятиріч, зміною в системі економічних відносин, вдосконаленням систем інформаційного забезпечення прокурорсько-слідчої діяльності та іншими важливими зовнішніми і внутрішніми факторами, які є невід'ємною ознакою процесів діалектичного розвитку будь-якої соціальної системи [175, с.395].

Як відомо, призначення прокуратури в механізмі держави найбільш повно відображають її функції. Функції прокуратури України являють собою основні напрями і види діяльності цього органу.

Прокуратура України – це один із державних органів, і її діяльність є важливим засобом забезпечення державою зміцнення законності. Діяльність прокуратури, під час якої реалізуються її функції, поширюється на всі сфери правових відносин і є специфічною формою державного впливу на ці відносини. Тому функції прокуратури органічно пов'язані з функціями держави, передусім із функцією забезпечення законності та правопорядку [223, с.94].

Дослідження функцій прокуратури України здійснювали такі вчені, як: О. Бандурка, В. Долежан, В. Зеленецький, О. Михайленко, М. Мичко, О. Муравенко, Н. Рибалка, В. Сухонос, П. Шумський та інші. Порівняльний аналіз діяльності прокуратури європейських країн у своїх працях висвітлювали

Р. Басараб, Н. Бенч, В. Кравчук, Є. Мухаменджанов, Л. Удалова, О. Хорсуненко та інші науковці. Але на сьогодні дослідження не розкривають повного спектру змін, що відбулися останнім часом у суспільстві, які вплинули на правове регулювання відносин, діяльність правоохоронних органів, у тому числі й прокуратури.

Метою підрозділу є розкриття особливостей напряму діяльності органів прокуратури під впливом євроінтеграційних перетворень.

Дослідимо семантичне значення терміна «функція», який увів у науковий обіг німецький учений Г. Лейбніц. Він означає здійснення, виконання, коло діяльності, призначення, а також зміст самої діяльності [237, с.719; 223, с.94]. Відомо, що в теорії зміст функцій розуміють як напрям діяльності. Однак, В. Зеленецький зазначає, що вказівка лише на те, що функція – це визначення напряму або вид процесуальної діяльності, нічого не дає для правильного усвідомлення поняття функції [57, с.9; 223, с.94].

В. Сухонос наголошує, що функції прокуратури взагалі, у тому числі в Україні, відображають об'єктивну потребу держави та суспільства у певній діяльності, яка відповідає поставленим законодавством меті та завданням. Функції визначають компетенцію прокуратури. У процесі діяльності та реалізації повноважень прокуратури права та обов'язки прокурорів усіх рівнів забезпечуються за допомогою передбачених законом засобів досягнення мети та завдань, які поставлені перед прокуратурою [223, с.95].

У підрозділі 1.2. розділу 1 ми вже зазначали, що Конституцією України (стаття 131-1) визначені функції прокуратури, до яких віднесено:

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;
- 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;
- 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [100].

Акцентуємо, що на сьогодні частина 1 статті 2 Закону України «Про прокуратуру» не відповідає вимогам статті 131-1 Конституції України.

Так, наразі частина 1 статті 2 Закону України «Про прокуратуру» покладає на прокуратуру такі функції:

1) підтримання державного обвинувачення в суді;

2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України;

3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;

4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [188].

Водночас, згідно з частиною 3 статті 2 Закону України «Про прокуратуру», на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України, які ми навели вище [188].

Зважаючи на ці прогалини, з метою врегулювання цієї норми Закону відповідно до вимог Конституції України, вважаємо за доцільне частину 1 статті 2 Закону України «Про прокуратуру» викласти у такій редакції:

1. На прокуратуру покладаються такі функції:

1) підтримання публічного обвинувачення в суді;

2) організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження;

3) нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;

4) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом;

5) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Продовжуючи дослідження функцій прокуратури відзначимо, що на сьогодні статтями 129, 131-1 Конституції України визначено, що конституційною функцією прокурора і засадою судочинства є підтримання прокурором публічного обвинувачення в суді [100], що не відповідає змісту статті 22 Закону України «Про прокуратуру», яка має назву «Підтримання державного обвинувачення в суді» [188]. На користь публічної процесуальної діяльності в державних органах свідчить Ю. Битяк, зазначаючи, що публічність провадження у справах про адміністративні порушення полягає в тому, що розгляд конкретної справи, збирання необхідних матеріалів і документів є обов'язком конкретних державних органів (його посадових осіб) і здійснюється за державний кошт [1, с.41].

З метою усунення зазначених порушень закону та приведення його у відповідність до вимог Конституції України, пропонуємо внести зміни до статті 22 Закону України «Про прокуратуру» («Підтримання державного обвинувачення в суді») та викласти її у такій редакції:

Стаття 22. Підтримання публічного обвинувачення в суді

1. Прокурор підтримує публічне обвинувачення в судовому провадженні щодо кримінальних правопорушень, користуючись при цьому правами і виконуючи обов'язки, передбачені Кримінальним процесуальним кодексом України (далі – КПК України).

Отже, незважаючи на те, що наразі повноваження щодо так званого загального нагляду у прокуратури України відсутні, у такий спосіб наша держава зробила ще один крок для функціонування органів прокуратури у площині європейських стандартів, оскільки у прокуратурах ряду успішних країн ЄС інститут загального нагляду також відсутній.

Обґрунтовуючи свою позицію, вважаємо за необхідне уточнити, що на сьогодні законодавець урегулював порядок реалізації зазначеної функції

шляхом її імплементації в іншу функцію прокуратури – представництва. Окрім того, відстоюючи свою думку з цього приводу, відзначаємо, що у таких провідних зарубіжних країнах, як Німеччина та Франція, органам прокуратури також не властива функція загального нагляду. Це здійснює так звана «позовна система» (система скарг на рішення органів управління, що подаються до адміністративних судів після того, як заявник вичерпав можливості їх оскарження до адміністративних органів). При цьому, досвід європейських держав свідчить, що позовна система є дієвою й ефективною і може розглядатися як позитивний досвід, прийнятний для вдосконалення організаційно-функціональної побудови системи правоохоронних органів України [17, с.111].

З моменту прийняття Закону України «Про прокуратуру» 2014 року та скасування функції загального нагляду минув значний проміжок часу і наразі, зважаючи на позитивну динаміку реалізації органами прокуратури України представницької функції, існують всі підстави стверджувати, що імплементація функції загального нагляду у функцію представництва успішно знаходить своє продовження.

Погоджується із тим, що скасування функції загального нагляду відповідає європейським зразкам і Л. Удалова, яка зазначає, що новий Закон України «Про прокуратуру» скасовує функцію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів низкою суб'єктів, таких як органи центральної та виконавчої влади, місцеві ради, підприємства, організації, незалежно від форм власності, що є кроком до уніфікації державних владних органів відповідно до європейських стандартів. При цьому, науковець, на наш погляд, досить слушно наголошує на тому, що єдиним недоліком цієї новації є відсутність положень, які б регулювали покладення функції контролю за додержанням і застосуванням законів на інші органи залежно від сфери діяльності [234, с.298-300].

Заслуговує на увагу і думка О. Муравенка, який стверджує, що функція здійснення захисту прав, свобод та законних інтересів осіб є однією із найбільш

важливих для демократичного суспільства, однак, особливо важливого значення ця функція набуває у структурі повноважень органів прокуратури, що стосується забезпечення законності в державному управлінні, головним чином, зважаючи на те, що захист тих осіб, що постраждали внаслідок недбалого чи відверто незаконного діяння органів державної влади, є прямою реалізацією завдання держави, що стосується захисту громадян у справах проти незаконних дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Проте в українських реаліях правозахисна функція національних органів прокуратури в окремих питаннях є здебільшого номінальною, малоефективною та, відповідно, такою, що не відповідає вимогам часу [142, с.410].

Таким чином, думки та позиції науковців щодо необхідності відновлення чи все ж таки остаточної ліквідації функції загального нагляду в органах прокуратури України є неоднозначними і, на нашу думку, остаточна відповідь щодо вирішення цієї проблеми є питанням часу. Наразі ж чинний Закон України «Про прокуратуру» виключає можливість поновлення функції загального нагляду.

2.3. Функціонування механізму адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури провідних країн Європейського Союзу

Аналізуючи досвід країн Європейського Союзу щодо адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури, необхідно зазначити, що в цілому робота прокуратури у цьому напрямі багато в чому залежить від місця прокурора в державній системі влади. В одних країнах організаційно прокуратура входить до виконавчої вертикалі (Естонія та інші); в інших країнах – належить до судової влади (Іспанія, Латвія та інші); у Франції, Італії, Румунії – займає проміжне становище між виконавчою й судовою владою.

Слід зазначити, що досить ґрунтовне дослідження у цій сфері здійснив О. Хорсуненко, який порівняв діяльність прокуратури України та країн-членів

Європейського Союзу. Аналізуючи правовий статус працівників прокуратури, а також місце прокуратури у системі державних органів, він запропонував згрупувати низку країн за зазначеними критеріями:

– «прокуратура є урядовим органом (Данія Естонія, Фінляндія, Чехія), де, працівники прокуратури мають особливий правовий статус – вони є самостійною категорією державних службовців, їхній статус є відмінним від статусу суддів, а правовою основою регулювання їхнього становища є загальне законодавство про публічну (державну) службу. При цьому, в Республіці Словенія державний прокурор, будучи державним урядовцем, користується тими ж привілеями та імунітетами, що і суддя» [240, с.109];

– прокуратура посідає проміжне становище між виконавчою і судовою владою (Бельгія, Італія, Люксембург) – у цих країнах «правовий статус прокурорських працівників є неоднозначним. Якщо йдеться про працівників прокуратури в державах, де прокуратура безпосередньо перебуває у підпорядкуванні Міністерства юстиції, але при цьому є частиною судової системи, тобто діє у межах територій судової юрисдикції і прокурори є магістратами судового корпусу, їхній правовий статус збігається зі статусом суддів» [240, с.109]. При цьому автор наводить приклад Республіки Італія [86, с.210-244], де органи прокуратури «... діють під контролем Міністра юстиції, який є правомочним порушувати дисциплінарне провадження, але має лише обмежену владу нагляду щодо органів прокуратури, оскільки останні незмінювані, не можуть бути ані звільненими або тимчасово відстороненими від посади, ані призначеними на інші судові або інші посади інакше, як на підставі рішення Вищої ради магістратури, прийнятого на основі і з гарантіями на захист, встановленими законом про судоустрій» [240, с.110];

– прокуратура перебуває у підпорядкуванні Міністерства юстиції, діє у межах судової системи, але при цьому не є її частиною, а тільки значиться при судах, повторює їхню структурну організацію (Румунія, Франція, Австрія), при цьому, «прокурори за своїм статусом є дуже близькими до суддівського корпусу, до суддів, з якими у Румунії і Франції утворюють єдину професійну

корпорацію (ті й інші йменуються магістратами), а також, наприклад, в Австрії, одержують однакову юридичну підготовку і, в ході своєї кар'єри, часто переходять із суддів до прокурорів і, навпаки» [240, с.110]. При цьому науковець зазначає, що «Вища Рада магістратури Франції [98, с.97-123] на чолі з Президентом Республіки, який є гарантом судової влади, містить у собі два відомства: відповідно одне від суддів, а інше – від прокурорів [240, с.110]. Далі О. Хорсуненко зауважує, що «... у Німеччині федеральний генеральний прокурор і федеральні прокурори мають статус державних службовців, урядовців, при цьому федеральний генеральний прокурор виконує ще й політичні функції» [236].

У Латвії прокурори є посадовими особами, які належать до судової системи, беруть участь у розгляді справ у суді та виконують інші обов'язки, відповідно до закону (частина 1 статті 106-1 Закону Латвійської Республіки «Про судову владу» від 15 грудня 1992 року) [164]. В Іспанії на конституційному рівні прокурори поряд із суддями і магістратами визначаються як особи судової влади (пункт 2 статті 127 Конституції 1978 року).

У країнах, де прокуратура виокремлено у самостійну систему і вона є підзвітною парламенту або голові держави, її працівники мають статус державних службовців, а не судових магістратів, під час виконання своїх функцій вони є незалежними і підкоряються тільки закону (Литва, Словаччина, Угорщина, Швеція). Так, у Португалії в пункті 2 статті 219 Конституції 1976 року зазначено, що «прокуратура має власний статус і автономію у межах закону» [240, с.111].

Н. Наулік, виходячи з визначення місця прокуратури в системі державних органів, виділяє такі групи країн:

– перша група – країни, де прокуратура входить до складу Міністерства юстиції, хоча при цьому може належати до органів правосуддя й діяти при судах, а прокурори можуть належати до суддівського корпусу (Франція, Бельгія, Нідерланди, Данія, Румунія, Естонія);

– друга група – країни, де прокуратура повністю входить до складу судової системи й знаходиться при судах або користується в межах судової влади адміністративною автономією (Болгарія, Іспанія, Греція, Латвія) [157, с.343];

– третя група – країни, де прокуратуру виокремлено у самостійну систему і вона є підзвітною парламенту або главі держави (Литва, Португалія, Словаччина, Угорщина, Швеція);

– четверта група – країни, де самої прокуратури або її прямого аналога взагалі немає (Кіпр, Мальта) [50, с.5-6].

Вивчаючи особливості у роботі прокуратур провідних країн ЄС, зокрема, щодо віднесення органів прокуратури до однієї із гілок влади, відзначимо, що в Україні це питання також є дискусійним. Так, М. Косюта [105], Ю. Шемшученко [247, с.10] та інші науковці зауважують, що прокуратура не може одночасно взяти на себе функції судових органів та інтегруватись у судову владу. З такою позицією науковців частково можна погодитись, але, на нашу думку, слід враховувати зарубіжний досвід функціонування органів прокуратури при судовій владі, а не повне перейняття функцій судової влади.

Погоджується із таким твердженням І. Марочкін, який додає, що призначенням судової влади є вирішення юридично значущих справ у межах особливої процедури. За своєю природою вона відокремлена від інших гілок влади й не може бути об'єднана з будь-якою іншою, в тому числі й з прокурорською. Дійсно, склалася певна історична традиція, властива й зарубіжному досвіду, коли для вирішення конкретного завдання – підтримання обвинувачення, прокуратуру позиціонують при судовій владі. Однак, позиціонують при ній, а не у її складі, структурно. Судова влада і прокуратура не є рівно порядковими, а тому не можуть бути об'єднані в одну систему, оскільки судова влада є суто корпоративною, замкненою системою, яка містить тільки її притаманні функції і в цьому виявляються її виключність, повнота й самостійність. Безумовно, до судочинства залучаються й інші

самостійні за своїм статусом органи, які сприяють судовій владі в реалізації її функцій – прокуратура, адвокатура та інші органи. Проте, таке становище не дозволяє стверджувати, що прокуратура може входити до складу судової влади. До того ж, якщо припустити у складі суду ще й орган прокуратури, який виконує обвинувальну функцію, то за такою конструкцією, і це є очевидним, априорі порушується принцип арбітрування судової влади [134, с.63].

Дещо з іншого ракурсу це питання розглядають О. Литвак та П. Шумський, які відзначають, що віднесення прокуратури до судової гілки влади жодним чином не буде означати посягання на особливий статус суддів, оскільки в Україні як на конституційному, так і законодавчому рівнях існують відповідні гарантії [120, с.7].

Безумовно, всі зазначені думки дослідників заслуговують на увагу, проте доцільно зазначити, що у 2016 році розділ VII «Прокуратура» виключено з Конституції України, натомість, основні засади діяльності та функцій органів прокуратури додано у розділ VIII «Правосуддя» Основного Закону нашої держави, можливо, таким чином, зроблено перші кроки до врегулювання наявної проблеми.

Що стосується можливості об'єднання прокурорської і судової систем, то цілком зрозумілою є думка науковців, які прагнуть за рахунок цього кроку розширити можливості активної участі прокурора у процесі здійснення правосуддя, тим більше, що зазначена модель має місце в таких провідних країнах Європейського Союзу, як Бельгія, Іспанія, Італія, Нідерланди, Греція, Франція [120, с.7,8].

На нашу думку, досвід провідних країн ЄС є корисним для України тим більше, що наразі успішно втілюється на практиці поєднання функціонування в нашій державі Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, яка є самостійним структурним підрозділом Офісу Генерального прокурора та Вищого антикорупційного суду, який є вищим спеціалізованим судом.

Дослідження інших науковців (С. Герасимова, В. Додонова, В. Крутских, І. Марочкіна) свідчать, що в окремих країнах існує різноманітна практика

визначення місця прокуратури в системі державних органів. Умовно її можна диференціювати на такі зразки:

а) держави, які визначили прокуратуру в системі виконавчої влади – у складі Міністерства юстиції. Водночас в окремих випадках органи прокуратури функціонально діють при судах. Така практика характерна для Данії, Франції, Польщі [50, с.5];

б) держави, які включили прокуратуру до складу судової влади – органи прокуратури знаходяться при судах або користуються у межах судової влади адміністративною автономією. Такий досвід притаманний Іспанії, Болгарії, Латвії [50, с.5];

в) держави, де прокуратура виокремлена у відносно самостійну систему й підпорядкована главі держави чи парламенту. Це властиве пострадянським та деяким соціалістичним країнам [134, с.64];

г) держави, в яких прокуратури як такої не існує [134, с.64].

Отже, у різних країнах Європейського Союзу прокуратура існує незалежно від того віднесена вона до якоїсь гілки влади чи є повністю самостійною, тобто на сьогодні єдиної моделі існування прокуратури не вироблено. Органам прокуратури тієї чи іншої держави ЄС притаманна своя специфіка, яка пов'язана із низкою чинників, зокрема: сформованими історичними традиціями, особливостями правового менталітету народів, характером стосунків із органами виконавчої влади, судами тощо.

Узагальнюючи викладене, слід наголосити, що місце прокуратури в системі органів публічного управління зумовлюється напрямками діяльності та завданнями, які покладаються на цей орган, основними з яких є забезпечення захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Ми поділяємо думку С. Гречанюка та О. Мартинюка щодо того, що відсутність конституційної функції прокурорського нагляду за додержанням законів вимагає від державних органів, недержавних організацій, громадян розуміння нової моделі її функціонування і поступове перенесення відповідальності до компетентних органів, які утворюються в державі для

забезпечення законності та правопорядку. Авторитет прокуратури як основного органу правопорядку залежить від того, наскільки результативною буде її діяльність після проведених змін і наскільки новий статус цього органу зможе задовольнити державний та суспільний запит на криміногенні виклики [42].

На підставі аналізу наукової доктрини, підтримуючи думку з цього приводу В. Додонова та В. Крутских [50, с.5-6], шляхом порівняльного синтезу ролі прокуратури у провідних державах Європейського Союзу та України, виокремлено чотири групи країн у чотири моделі прокуратури:

- до першої моделі слушно віднести держави, де прокуратура входить до складу Міністерства юстиції, хоча при цьому може належати до органів правосуддя і діяти при судах;

- друга модель – країни, де прокуратура повністю належить до складу судової системи і знаходиться при судах або має у межах судової системи адміністративну автономію;

- третя – країни, де прокуратуру виокремлено у самостійну систему і вона є підзвітною парламенту або главі держави;

- четверта – держави, де саме прокуратури або її прямого аналога взагалі немає.

Характеризуючи у цьому сенсі Україну, порівняно з країнами ЄС, ми довели, що прокуратура не належить до жодної із гілок влади, більше того, вона має зберігати об'єктивність, про що зазначено в основних засадах діяльності. Водночас, прокуратура нашої держави сьогодні є невід'ємною складовою органів публічної влади, а значить є всі підстави для визначення на конституційному та законодавчому рівнях її правового статусу.

Якщо ми звернемося до функцій, які покладені на прокуратури провідних країн Європейського Союзу, то О. Хорсуненко, думку якого ми цілком поділяємо, виділив такі функціональні моделі цих країн:

- 1) До першої моделі віднесено прокуратури, домінуючою функцією яких є кримінальне переслідування [240, с.193].

Такої моделі дотримуються держави-учасниці ЄС – Данія, Естонія, Польща, Словенія, Фінляндія, Чехія, прокуратура яких є органом, віднесеним до виконавчої влади. Характерними рисами цієї функціональної моделі є те, що прокуратуру наділено чималими наглядовими функціями, безпосередньо пов'язаними з функцією кримінального переслідування, серед яких:

- нагляд за законністю порушення кримінальної справи;
- нагляд за попереднім слідством;
- нагляд за законністю виконання судових рішень;
- нагляд за законністю позбавлення і обмеження волі [240, с.193].

Окрім цього, прокуратури цих держав позбавлені функції загального нагляду.

На нашу думку, до цієї функціональної моделі можна віднести і прокуратуру України, оскільки за своїми повноваженнями органи прокуратури нашої держави тією чи іншою мірою виконують зазначені вище функції та на сьогодні також позбавлені повноважень із так званого загального нагляду, які до недавнього часу вважались невід'ємною складовою прокуратури України.

З приводу зміни зазначених повноважень прокуратури нашої країни серед науковців існують різні думки, в тому числі, щодо необхідності їх повернення.

Зокрема, О. Бандурка, О. Михайленко, М. Мичко, В. Сухонос, П. Шумський акцентують на необхідності збереження загального нагляду прокуратури [17, с.107].

Аналізуючи позицію цих науковців варто наголосити на тому, що функцією загального нагляду наділені прокуратури близько тридцяти країн.

Однак, реалізація органами прокуратури нагляду за додержанням прав і свобод громадян, суспільства й держави здійснюється в різних формах і така практика притаманна таким країнам, як Литва, Латвія та деяким іншим.

Також прокурорський нагляд у різних формах існує в Угорщині, Болгарії, Італії, Словенії та інших європейських державах. Ця функція здійснюється у формі досудового захисту прав і свобод людини [51, с.45-49].

2) До другої функціональної моделі віднесено прокуратури, пріоритетною функцією яких є захист інтересів держави, прав і свобод громадян, юридичних осіб шляхом здійснення контролю за дотриманням законів, швидким і ефективним відправленням правосуддя, а також кримінальне переслідування [240, с.193].

Цієї моделі додержуються такі країни Європейського Союзу, як Австрія, Бельгія, Італія, Люксембург, Німеччина, Нідерланди, Румунія, Франція, де прокуратури перебувають у підпорядкуванні Міністерства юстиції, і при цьому або є частиною судової системи, тобто діють у межах територій судової юрисдикції, або діють у межах судової системи, але не є її частиною, а тільки знаходяться при суді. Характерні риси цієї функціональної моделі:

– виконуючи функцію кримінального переслідування, прокуратура найчастіше має монополію на його порушення або здійснює його дискреційно [240, с.194];

– прокуратура бере участь у судовому процесі як «неупереджена сторона», до якої суд, зокрема, не вправі застосовувати санкції, або є однією із сторін процесу та гарантом дотримання законності і прирівнюється до «органу правосуддя» [240, с.194];

– обмежено наглядові функції, прокуратура правочинна розпочати дії з метою виконання рішення суду [39, с.194].

3) До третьої групи належать прокуратури, домінуючою функцією яких є захист прав і свобод громадян, представництво їх інтересів, а також інтересів держави [240, с.194].

Зазначеної моделі дотримуються такі держави ЄС, як Литва, Португалія, Словаччина, Угорщина, Швеція, прокуратури яких є незалежним державним органом. Характерними рисами такої функціональної моделі є те, що прокуратура у межах функції кримінального переслідування здійснює, з певним виправленням, функцію безпосереднього проведення попереднього слідства та чималий перелік спеціальних наглядових функцій, пов'язаних із функцією кримінального переслідування, зокрема: нагляд за законністю

попереднього слідства; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; функція загального нагляду певною мірою зберігається за прокуратурою, але спостерігається тенденція відібрання її та передання до спеціально створюваних органів; участь прокурора у здійсненні превентивних заходів, спрямованих на попередження порушень закону та інших, неодмінних до виконання, правил; усунення причин та умов скоєння кримінальних злочинів [240, с.194].

Отже, характерною рисою цієї функціональної моделі є акцент на нагляді за дотриманням прав і свобод людини та громадянина шляхом здійснення нагляду за законністю дій уповноважених органів, додержанням останніми законів у своїй діяльності тощо.

4) До четвертої групи науковець відніс прокуратури, пріоритетною функцією яких є сприяння відправленню правосуддя з метою захисту законності, прав громадян і охоронюваних законом публічних інтересів [240, с.194].

Цієї моделі додержуються такі країни-учасниці Європейського Союзу, як Болгарія, Греція, Іспанія, Латвія, прокуратура яких є органом, віднесеним до судової влади. Характерними рисами цієї функціональної моделі є широкий спектр наглядових функцій: нагляд за законністю проведення попереднього слідства; нагляд за виконанням кримінально-правових та інших примусових заходів, судових рішень, які торкаються державних або суспільних інтересів; нагляд за місцями позбавлення волі; нагляд за законністю актів; специфічне виконання прокуратурою функції безпосереднього ведення попереднього слідства; участь у некримінальних видах судочинства тощо [240, с.194].

Отже, прокуратурам цієї моделі притаманне доволі значне коло повноважень, пов'язаних не тільки із захистом законності, прав громадян і охоронюваних законом публічних інтересів, а й здійснення специфічних функцій цими органами.

5) До п'ятої групи належать прокуратури, домінуючою функцією яких є підтримання обвинувачення в суді [240, с.194].

Цієї моделі дотримуються такі держави ЄС, як Кіпр, Мальта, де прокуратури або її безпосереднього аналога немає. Характерними рисами цієї функціональної моделі є наявність права, а у певній категорії справ і обов'язку, у порушенні кримінальних переслідувань, причому це право не є монополією органів обвинувачення (існує приватне переслідування); здійснення процесуального керівництва кримінальних переслідувань; неучасть у виконанні вироків у кримінальних справах, так само неучасть у визначенні політики щодо кримінальних злочинів і попередженні цих злочинів [240, с.39-41].

Аналіз функціональних моделей прокуратур країн ЄС дає підстави дослідити їх особливості на прикладі окремих країн Європейського Союзу, прокуратури яких входять до кожної із зазначених вище функціональних моделей.

Так, у Данії прокуратура належить до системи Міністерства юстиції. Керівництво прокуратурою здійснює генеральний прокурор. Його заступник та сім місцевих прокурорів за його призначенням підтримують обвинувачення у Верховному суді та в судах південних і східних земель. У судах нижчої інстанції як представники обвинувачення, а також представники держави в цивільних справах виступають «поліцмейстери» – начальники поліцейських дільниць, підпорядковані Міністерству юстиції (загальна кількість – близько 75 осіб) або адвокати, за пропозицією одного з місцевих прокурорів. Розслідування кримінальних справ здійснюється поліцією, а прокуратура лише наглядає за розслідуванням [202, с.261].

Прокуратура Данії суттєво відрізняється від органів прокуратури України, проте, як і в нашій державі, керівництво цим відомством здійснює Генеральний прокурор та відсутні повноваження в частині самостійного здійснення прокуратурою досудового розслідування.

Повноваження Генерального прокурора у Данії не мають територіальних обмежень, тобто вони реалізуються на всій території країни. Він також розглядає скарги на рішення нижчих прокурорів, видає накази для прокурорів і місцевих начальників поліції з питань застосування положень законодавства [240, с.60]. Ці риси також притаманні прокуратурі нашої країни.

Однак, аналізуючи роль Генерального прокурора Данії, встановлено, що вона є доволі номінальною, оскільки вся повнота влади в організації прокуратури, в основному, належить Міністру юстиції, який призначає всіх прокурорів і суддів. Як зазначає Р. Басараб, в Україні не може бути запроваджена подібна модель, адже призначення Міністром юстиції всіх суддів і прокурорів призведе в Україні, скоріше за все, до тотальної узурпації влади, оскільки правосуддя та законність опиняться, по суті, в одних руках – Міністра юстиції [16, с.254-255].

До особливостей прокуратури Данії також можна віднести такі: Міністр юстиції призначає прокурорів та суддів відповідно до їх кваліфікації; функції прокурорської служби регламентуються Законом про відправлення правосуддя; Міністр юстиції фінансує підпорядковані йому прокуратури; державний обвинувач – головний констебль (прокурор нижчого рівня), окружний прокурор, директор департаменту державного обвинувачення; до діяльності прокуратури не належить нагляд за управлінськими і владними структурами [202, с.262].

У Прибалтійських країнах, які входять до ЄС, зокрема Естонії, організація та діяльність прокуратури регулюється Законом «Про прокуратуру» 1998 року. Цей закон визначає такі завдання прокуратури: 1) нагляд за дотриманням законності під час нарад суду з адвокатом сторін під час розгляду кримінальних справ; 2) репрезентація державного звинувачення в судах усіх інстанцій; 3) нагляд за виконанням вироків, пов'язаних із позбавленням волі, та нагляд за дотриманням законності під час виконання примусових дій медичного та виправного характеру; 4) нагляд за дотриманням поліцією законності під час виконання нею своїх функцій [162].

У цьому контексті вважаємо за доцільне зазначити, що чинний Закон України «Про прокуратуру» не містить завдань прокуратури.

В Естонській республіці, згідно з частиною 2 §1 Закону Естонії «О прокуратуре» від 1998 року, прокуратура поділяється на Державну прокуратуру та підпорядковані їй прокуратури в адміністративних одиницях [162].

Законом України «Про прокуратуру» систему прокуратури нашої держави також структуризовано. Так, систему прокуратури становлять: Офіс Генерального прокурора, обласні прокуратури, окружні прокуратури та Спеціалізована антикорупційна прокуратура. При цьому, Генеральний прокурор наділений правом утворювати спеціалізовані прокуратури на правах структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора, обласних прокуратур, підрозділу обласної прокуратури, окружних прокуратур та підрозділу окружної прокуратури.

Прокурори Естонії, як і в Україні, представляють обвинувачення в судах та наділені відповідними функціями.

Сусідня із Україною держава – Польща, характеризується своїми особливостями в організації системи прокуратури та діяльності керівника такої системи. Передусім слід зазначити, що прокуратура підпорядковується Міністру юстиції, який виконує функції Генерального прокурора. З входженням прокуратури до системи виконавчої влади вона автоматично втратила контрольні функції стосовно органів управління [202, с.262].

Відповідно до нового Закону Польщі «Про прокуратуру» система органів прокуратури включає: Державну прокуратуру, регіональні прокуратури, окружні та районні прокуратури. Виходячи з положень цього закону, варто зазначити, що прокуратура становить ієрархічну, внутрішньо цілісну систему одноособових органів. Замість Генеральної прокуратури створюється Державна прокуратура як центральний орган прокуратури, що займається виконанням доручень Генерального прокурора, а також координацією діяльності, пов'язаної з розслідуванням найтяжчих злочинів терористичного,

корупційного, бюджетного, господарсько-фінансового характеру та у сфері організованої злочинності. У Державній прокуратурі створюється відділ внутрішніх справ, що займається злочинами, вчиненими суддями та прокурорами. Також Державна прокуратура здійснює досудове слідство у складних із фактичного та юридичного погляду справах, а також у справах із великою доказовою базою. Умовою провадження такого слідства буде видання Генеральним прокурором відповідного розпорядження [260].

Функціональна спрямованість прокуратури Польщі суттєво відрізняється від повноважень, якими наділені органи прокуратури України. Водночас у структурі обох прокуратур є окружні прокуратури.

Окрім цього, у Польщі діє спеціальне адміністративне провадження, відповідно до якого будь-який суб'єкт може вимагати скасування або зміни незаконного управлінського рішення. Згідно з Кодексом адміністративного провадження, прокурор може як порушувати адміністративне провадження, так і брати участь у ньому на будь-якій стадії, а також звертатися зі скаргою до головного адміністративного суду. Інакше кажучи, прокуратура Польщі втратила повноваження у галузі здійснення перевірок виконання законів, але зберегла право стежити за законністю актів у формі участі в адміністративному провадженні. З метою здійснення цього права прокурор може вимагати надання актів і документів, отримувати письмові пояснення, допитувати свідків, звертатися до фахівців та проводити огляди [146].

Порівняльний аналіз прокуратур України та Польщі довів, що реформування прокуратури в цих країнах відбувається на принципово різних рівнях. Так, вітчизняна реформа прокуратури передбачає внесення змін як до Конституції України, так і до законодавства щодо прокуратури. У Польщі ж реформа прокуратури відбувається виключно на законодавчому рівні, а в Конституції Польщі відсутні будь-які норми з приводу статусу прокуратури. Більше того, Генеральний прокурор згадується лише в статті 191 Конституції Республіки Польща як суб'єкт звернення до Конституційного Трибуналу [113, с.318].

Окрім того, Закон Польщі «Про прокуратуру» передбачає поєднання посади Генерального прокурора та Міністра юстиції [260]. У нашій країні практика такого поєднання відсутня.

Генеральним прокурором у Польщі, а одночасно й Міністром юстиції, може стати особа, яка має польське громадянство, є дієздатною, не притягувалася до відповідальності, з бездоганною репутацією та вищою юридичною освітою [260].

Проводячи паралель із нашою державою, зауважимо, що, відповідно до частини 3 статті 40 Закону України «Про прокуратуру», на посаду Генерального прокурора може бути призначений громадянин України, який:

- 1) має вищу юридичну освіту та стаж роботи в галузі права не менше десяти років;
- 2) володіє державною мовою;
- 3) має високі морально-ділові, професійні якості та організаторські здібності;
- 4) стосовно якого відсутні обставини, передбачені частиною 6 статті 27 цього Закону;
- 5) не має заборгованості зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання [188].

На підставі аналізу досвіду Польщі щодо правового статусу керівника прокуратури, зауважимо таке: 1) функції Генерального прокурора виконує Міністр юстиції; 2) відсутність посади Генерального прокурора і належність централізованої системи органів прокуратури до виконавчої гілки влади; 3) вузький спектр функцій і повноважень прокуратури як органу, порівняно з Україною [16, с.252]. Отже, правовий статус керівника прокуратури Польщі є повністю протилежним Україні.

У ще одній країні ЄС, прокуратура якої входить до першої функціональної моделі прокуратур – Словенії, прокуратура, відповідно до Закону «Про прокуратуру» від 12 липня 2011 року, складається

з Генеральної прокуратури (на чолі з Генеральним прокурором), чотирьох вищих прокуратур та 11 окружних прокуратур. Військові прокурори, як і військові суди, є відсутніми. Дія Генеральної прокуратури поширюється на всю територію республіки, вищої – на територію вищого суду загальної юрисдикції, окружних – на територію регіонального суду [186].

Структури прокуратур Словенії та України деякою мірою є схожими між собою. Однак, наразі в нашій країні залишається досить актуальним питання ліквідації військових прокуратур та запровадження діяльності виключно спеціалізованих військових прокуратур.

Генеральна прокуратура Словенії здійснює нагляд за професійною діяльністю усіх прокурорів. У структурі Генеральної прокуратури створено особливу групу державних прокурорів, що спеціалізуються на протидії окремим видам злочинності (організована злочинність, відмивання грошей, тощо) [240, с.62].

У нашій державі Офіс Генерального прокурора також є найвищою ланкою у структурі органів прокуратури і хоча в структурі цього Офісу, на відміну від Генеральної прокуратури Словенії, відсутня особлива група державних прокурорів, що спеціалізується на протидії окремим видам злочинів, він має структурні підрозділи, які координують роботу органів, що протидіють тим чи іншим видам злочинності (економічна, організована злочинність, тощо).

У Фінляндії центральним адміністративним органом у системі прокуратури є Генеральна прокуратура. Генеральний прокурор керує системою в цілому і прокурорами, що входять до неї. Він є вищим щодо всіх державних прокурорів країни, може наказати своїм підлеглим висунути те чи інше звинувачення, дає інші вказівки. Генеральний прокурор призначає всіх місцевих прокурорів і застосовує до них дисциплінарні санкції [44, с.171].

На відміну від Фінляндії в Україні, де Генеральний прокурор також здійснює керівництво системою органів прокуратури в цілому, у нашій країні він не може наказати підлеглим висунути те чи інше звинувачення, оскільки, згідно з чинним законодавством України, прокурор, здійснюючи свої

повноваження, є самостійним у своїй процесуальній діяльності, втручання в яку забороняється.

У Чехії, відповідно до Конституції (стаття 80), прокуратура має офіційну назву «державне представництво», що здійснює публічне обвинувачення у кримінальному провадженні. У свою чергу, слово «прокурор» замінено на слово «державний представник» [118].

Характеризуючи прокуратури держав Європейського Союзу, які віднесено до другої функціональної моделі, вважаємо за необхідне звернути увагу на висновок Л. Грицаєнка, про те, що в Австрії та Італії центральне управління прокурорською службою відсутнє взагалі. У Бельгії за загальне керівництво відповідає Колегія генеральних прокурорів, у Нідерландах – Рада генеральних прокурорів, а у Франції функцію центрального управління здійснює Міністерство юстиції [44, с.171]. При цьому, незважаючи на підпорядкування виконавчій владі, прокурори у Франції за своїм статусом є достатньо близькими до суддів (ті й інші іменуються магістратами), тому що вони мають однакову підготовку та у ході своєї кар'єри нерідко переводяться із прокурорських посад на суддівські і навпаки. Водночас, між зазначеними категоріями магістратів є й істотні відмінності. Однак, прокурори усіх рівнів у службових відносинах із суддями є незалежними. Суд також є незалежним від прокуратури [240, с.70].

Якщо брати до уваги прокуратури Австрії, Бельгії, Італії та Нідерландів, то вони кардинально відрізняються від органів прокуратури нашої держави.

Разом із цим, оскільки право України належить до сім'ї континентального права, вважаємо за доцільне більш детально дослідити роль і місце прокуратури в державному механізмі Франції, яка належить до цієї ж правової сім'ї та посідає особливе місце у становленні й розвитку прокуратури, адже вважається батьківщиною цієї важливої державної інституції [138, с.262].

Прокуратура Франції являє собою централізовану систему органів, керівництво якою здійснює Міністр юстиції.

Вищою посадовою особою відомства є Генеральний прокурор при Касаційному суді. При цьому суді діють також перший генеральний адвокат і 19 генеральних адвокатів, які є помічниками генерального прокурора. Проте функції Генерального прокурора при Касаційному суді обмежені виключно виступами у даному суді. При кожному апеляційному суді є також генеральний прокурор зі своїми помічниками, якому підпорядковані всі прокурори Республіки в районі компетенції вказаного суду. До компетенції генерального прокурора при апеляційному суді належить підтримання обвинувачення в апеляційному суді або суді присяжних особисто або через своїх заступників. Він також зобов'язаний здійснювати нагляд за застосуванням кримінального закону на всій території у районі компетенції апеляційного суду. Районні прокурори при трибуналах великого й малого процесів (інстанцій) називаються прокурорами Республіки. Вони можуть виступати у цивільному процесі із самостійним позовом від імені держави. На них також покладається обов'язок щомісячно направляти звіт генеральному прокурору при апеляційному суді про стан справ у районі [246].

Згідно з Кримінально-процесуальним кодексом Франції посадові особи і агенти судової поліції перебувають під наглядом Генерального прокурора. Він може доручати їм збір усіх відомостей, які він вважає корисними в інтересах найкращого відправлення правосуддя. Прокурор Республіки (нижчий чин прокурорської ієрархії) керує судовою поліцією, отримує від неї повідомлення про найсерйозніші кримінальні діяння, дає їй вказівки щодо проведення попереднього розслідування, слідкує за дотриманням правил поліцейського затримання, спрямовує роботу з розслідування злочинів. Прокурор Республіки має право прибути на місце злочину і тим самим звільняє посадову особу судової поліції від виконання нею своїх функцій. Прокурор Республіки у цьому випадку сам здійснює всі дії судової поліції [232, с.36].

Що ж стосується спільних рис між прокуратурами України і Франції, то можна виокремити практику розгляду окремих категорій справ судами присяжних.

Окрім судів присяжних, кримінальні справи у Франції розглядають виправні і поліцейські трибунали. Прокурор Республіки особисто або через своїх заступників підтримує обвинувачення у судах присяжних, поліцейських та виправних трибуналах, вирішує скарги, проводить або дає розпорядження про проведення всіх дій, необхідних для розшуку і переслідування осіб, які винні в порушенні кримінального закону [232, с.41].

У сучасних умовах органи прокуратури Німеччини багато чого успадкували з минулого і створені при загальних судах усіх рівнів. Не існує лише військових прокуратур, оскільки відсутня і спеціальна військова система. Функції прокуратури при суді здійснюють Генеральний прокурор і підлеглі йому прокурори. Усі прокурори діють під загальним керівництвом Міністра юстиції. При вищих судах землі й дільничних судах діють відповідні прокурори, загальне керівництво якими, у свою чергу, здійснює Міністр юстиції кожної землі. Повноваження дільничних прокурорів обмежені тим, що вони можуть виступати тільки в дільничних судах. Посадові особи прокуратури зобов'язані керуватися законними вказівками вищих прокурорів. Прокурори в основному зайняті у кримінальному судочинстві. До їх компетенції належать розслідування обставин справи, прийняття рішення про закриття провадження чи пред'явлення обвинувачення, підтримання обвинувачення в суді. Разом із цим, прокурори не є носіями судової влади, хоча структурно і входять до системи органів правосуддя [138].

Як уже зазначалося, в Україні на сьогодні залишається відкритим питання про доцільність існування військових прокуратур. При цьому, основним пріоритетом у діяльності прокуратури нашої країни, як і у Німеччині, є підтримання обвинувачення в суді.

Окрім цього, вивчаючи позитивний досвід функціонування прокуратури Німеччини, окрему увагу хотілося б звернути на те, що свої функції прокурори

здійснюють при суді, тобто прокурори не є носіями судової влади, але структурно відносяться до системи правосуддя.

Саме такий приклад моделі прокуратури ми мали на увазі тоді, коли на протипагу позиції М. Косюти [108] та Ю. Шемшученка [248, с.10], які зазначають, що прокуратура не може одночасно взяти на себе функції судових органів та інтегруватись у судову владу, зауважували, що необхідно враховувати зарубіжний досвід функціонування прокуратури при судовій владі, а не повне перейняття функцій судової влади.

Продовжуючи дослідження прокуратур країн Європейського Союзу відзначимо, що прокуратури Румунії та Люксембургу також перебувають у підпорядкуванні Міністерства юстиції. При цьому у Люксембурзі Міністр юстиції несе політичну відповідальність за дії прокурорської служби, як правило, у тому, що стосується загальної кримінальної політики. Також він може давати прокурорам вказівки щодо початку кримінального провадження та вживати дисциплінарних заходів щодо магістратів, наприклад, Генерального прокурора касаційного суду [240, с.65, 68].

Отже, на відміну від Німеччини, Міністр юстиції Румунії та Люксембургу має зовсім інші повноваження.

Структура і порядок діяльності прокуратури Литви, яка входить до третьої функціональної групи прокуратур країн ЄС, регулюється Законом «Про прокуратуру». До складу системи прокуратури входять Генеральна прокуратура, яка діє при Верховному Суді, регіональні прокуратури, які діють при окружних судах, та місцеві прокуратури, які діють при місцевих судах. Прокурори підтримують державне обвинувачення у кримінальних справах, контролюють діяльність органів дізнання, здійснюють кримінальне переслідування [160].

Прокуратури колишніх радянських країн – України та Литви – схожі між собою не лише своєю структурою, функціональним призначенням, а й нормативним урегулюванням.

У Литві прокурор може втручатися у поточні судові провадження, у тому числі шляхом подання апеляції, а також у справи, в яких уже прийнято рішення. Під час такого втручання можуть застосовуватися заходи, яких не має у приватних осіб, наприклад, попередження, зауваження, заперечення тощо. [178, с.21].

В Україні прокурори також наділені правом оскарження судових рішень, а також ініціювання перед Вищою радою правосуддя питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності судді.

Прокуратура Угорщини, відповідно до Закону «Про прокуратуру Угорської Республіки» 1972 року (зі змінами і доповненнями) являє собою ієрархічну централізовану систему, яка містить Генеральну прокуратуру, головні обласні прокуратури і головну столичну прокуратуру, місцеві прокуратури (районні, міські, міські районні прокуратури), Головну військову прокуратуру, територіальні військові прокуратури і прокуратури окремих військових об'єднань [185].

Структуризовано прокуратури Угорщини та України мають схожі риси, відмінність полягає лише у дещо різних назвах.

Систему органів прокуратури Угорщини очолює Генеральний прокурор. Він керує діяльністю, організовує і спрямовує роботу прокурорів. Обласні головні прокуратури і головну столичну прокуратуру очолюють головні обласні прокурори та їх заступники. На чолі районних, міських і міських районних прокуратур перебувають старші (районні, міські) прокурори та їх заступники [240, с.77].

Таким чином, і в цій частині прокуратури Угорщини та України мають спільне.

Особливістю прокуратури Словаччини є те, що однією із підстав для прокурорського втручання є необхідність захисту суспільних інтересів, у тому числі певних соціальних груп. При цьому, перш ніж визначитися зі своєю позицією прокурори цієї країни мають можливість проводити власні перевірки [178, с.21].

При цьому варто зазначити, що прокуратура України мала подібні із прокуратурою Словаччини повноваження до ліквідації функції загального нагляду.

У Швеції Генеральний прокурор здійснює загальне керівництво системою органів прокуратури. Він може переглянути рішення будь-якого прокурора і покласти на себе його обов'язки [44, с.171].

В Україні Генеральний прокурор також здійснює загальне керівництво системою прокуратури. Що ж стосується можливості перегляду рішення іншого прокурора і покладення на себе його обов'язків, то в нашій країні така процедура також нормативно урегульована, зокрема, кримінальним процесуальним законодавством.

Прокурори в Португалії наділені компетенцією порушувати судове некримінальне провадження в усіх випадках, коли вони представляють інтерес держави, зокрема, щодо судового захисту державної власності, а також уповноважені брати участь у процедурах комерційного права, пов'язаних з реєстрацією, банкрутством чи ліквідацією юридичних осіб, їх платоспроможністю тощо [178, с.21].

У прокуратурах держав Європейського Союзу, які віднесено до четвертої функціональної моделі, зокрема Греції, національне законодавство покладає на прокуратуру певні функції у цивільно-правовій сфері, а в Болгарії, Іспанії та Латвії – органи прокуратури мають повноваження як у цивільно-правовій, так і публічно-правовій сферах [23, с.115-124; 178, с.21]. Також у Латвії організація та діяльність прокуратури регулюється Законом «Про прокуратуру» [161].

Викладене свідчить про схожість нормативного урегулювання прокуратур колишніх радянських країн – України та Латвії.

Відповідно до Закону «Про прокуратуру», прокуратура Латвії являє собою єдину централізовану систему, що належить до судової гілки влади і яку очолює Генеральний прокурор.

Систему прокуратури Латвії складають:

- Генеральна прокуратура;
- прокуратури судових округів;
- прокуратури районів;
- спеціалізовані прокуратури [161].

Отже, у Латвії прокуратуру віднесено до судової гілки влади. При цьому, як і в Україні, її очолює Генеральний прокурор, а в її структурі наявні спеціалізовані прокуратури.

Згідно з цим же законом, Генерального прокурора за поданням Голови Верховного Суду затверджує на посаді Сейм (законодавча влада) строком на сім років. Прокурорів призначає на посади Генеральний прокурор Латвії [161].

У нашій державі строк повноважень Генерального прокурора становить шість років.

Відповідно до Конституції Республіки Кіпр 1960 року, прокуратура якої входить до п'ятої функціональної моделі, на чолі юридичної служби знаходиться Генеральний прокурор Республіки, що має заступників, які, будучи членами постійної юридичної служби Республіки, здійснюють свою роботу в тому ж порядку, що й члени Верховного суду. Генеральний прокурор також представляє державу в усіх судових процесах. Усі позови, адресовані до держави або від імені держави, відповідно, адресуються Генеральному прокуророві або порушуються ним [93].

Аналізуючи функціональні моделі прокуратур провідних країн ЄС, ми нерідко спостерігали проблему у визначенні статусу Генерального прокурора. Однак, здійснений аналіз доволі чітко дав можливість зрозуміти, що у країнах Європейського Союзу існують дві основні моделі організації діяльності Генерального прокурора: 1) посада Генерального прокурора поєднується з посадою Міністра юстиції, як наприклад у Франції; 2) посада Генерального прокурора знаходиться поза виконавчою владою (Швеція, Словаччина, Словенія, Угорщина). Прокурор призначається парламентом, але прокуратура

має окрему вертикаль державних органів, відокремлених від інших, яка наділена власною компетенцією [113, с.319].

Разом із цим, дослідивши особливості інституту Генерального прокурора у різних країнах ЄС, ми погоджуємось із В. Кравчуком, який вважає, що поєднання посади Генерального прокурора з посадою Міністра юстиції в Україні у сучасних умовах є неприйнятним, оскільки неминуче призведе до залежності прокуратури від виконавчої влади. Більше того, завдання, які сьогодні виконує Міністерство юстиції нашої країни, кардинально відрізняються від завдань прокуратури [113, с.319]. Адже в тих європейських країнах, де посада Генерального прокурора успішно поєднується з посадою Міністра юстиції, завдання Міністерства юстиції та прокуратури зазвичай фактично збігаються.

Окрім того, у результаті дослідження функцій прокуратур європейських країн встановлено, що в більшості країн Європи цей орган наділений відповідною компетенцією поза межами кримінальної сфери, забезпечуючи захист прав і свобод громадян, суспільних та державних інтересів. Така практика притаманна прокуратурам Латвії та Литви, органи прокуратури яких мають аналогічні із прокуратурою України повноваження в цій сфері. Участь прокурорів у цивільному, господарському чи адміністративному процесах є однією з конституційних функцій прокуратур Болгарії та Португалії, зокрема, функцією представництва інтересів громадянина або держави в суді [37, с.94; 178, с.20].

На сьогодні функція представництва органів прокуратури закріплена на конституційному рівні і в Україні.

Загалом вивчення діяльності прокуратур поза кримінальною сферою дає можливість стверджувати, що в питанні організаційної структури прокуратур з реалізації компетенції поза кримінальною сферою наразі не вироблено єдиного стандарту. Так, у таких країнах Європи, як Іспанія, Естонія, Мальта, Фінляндія, Франція, Швеція взагалі не створено підрозділів для цього напрямку роботи. Натомість у Хорватії та Словенії для реалізації зазначених завдань

створено цивільно-адміністративний відділ, у Латвії – відділ захисту прав громадян і держави [23; 178, с.21-22], в Україні таку функцію реалізують відділи організації представництва в суді та при виконанні судових рішень.

Разом із цим, порівняльний аналіз функціонування прокуратур України та провідних країн ЄС дав можливість виокремити певні напрацювання нашої держави на шляху до втілення європейських стандартів у практичну діяльність органів прокуратури України, а тому можна із впевненістю констатувати, що наразі прокуратура України знаходиться на вірному шляху у побудові «нової системи прокуратури», а реформи та нововведення, які втілюються у практичне життя, вже нині доводять правильність вибору європейського підходу, адже попередні позитивні зміни маємо змогу спостерігати вже зараз.

Висновки до розділу 2

Питанням, пов'язаним із дослідженням структур механізму адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України та провідних країн Європейського Союзу, присвячено низку публікацій автора [150; 165; 147; 148; 153; 155].

Таким чином, можемо констатувати, що у даному розділі:

1. З'ясовано, що категорію «механізм» в адміністративному праві необхідно розуміти як сукупність методів, інструментів, засобів, заходів, положень, дорожніх карт, нормативно-правових регуляторів тощо, які відображають процеси розуміння сутності управління та безпосереднього впровадження за допомогою управління певної сукупності норм, правил, визначених напрямом розвитку та цілями, поставленими для вирішення завдань у межах управління.

2. Запропоновано механізм адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури 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.

До елементів механізму адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури запропоновано включити: 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.

3. Запропоновано під формою адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури розуміти правові та неправові шляхи реалізації визначених законодавством функцій з метою захисту прав і свобод людини та інтересів держави.

Виділено чотири форми діяльності прокуратури. До першої віднесено процесуальну форму, сутність якої полягає у тому, що під час виконання покладених на цей орган функцій прокурори вчиняють певні процесуальні дії. У свою чергу, цю функцію класифіковано на дві допоміжні: представницьку, спрямовану на захист інтересів громадянина або держави та підтримання публічного обвинувачення в суді, сутність якого полягає у доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення відповідальності особи, яка вчинила правопорушення. До другої форми віднесено координаційну діяльність прокурорів, сутність якої зводиться до здійснення прокурорами координаційних дій з організації нагляду за додержанням законів правоохоронними органами. До третьої віднесено забезпечувальну форму – застосування прокурором заходів примусового характеру. Четверту становить організаційна форма, до якої слід віднести прийом

громадян, виконання функціональних обов'язків, організація та проведення нарад, звітування та інформування населення про діяльність прокуратури, надання узагальнених статистичних та аналітичних даних тощо.

4. Наведено авторське визначення методів діяльності прокуратури, під якими слід розуміти способи впливу та прийоми, притаманні прокуратурі, визначені Конституцією України і законодавством, у процесі реалізації покладених функцій з метою захисту прав, свобод людини та інтересів держави.

5. Запропоновано до методів прокуратури віднести: 1) примусовий, суть якого полягає у здійсненні нагляду за додержанням законів правоохоронними органами, відповідно до чого прокурор може видавати обов'язкові для виконання письмові вказівки останнім; застосовувати заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян; здійснення перевірки законності наказів, розпоряджень, інших актів відповідних органів і установ та в разі невідповідності законодавству вимагати від посадових чи службових осіб їх скасування та усунення порушень закону, до яких вони призвели, а також скасовувати незаконні акти індивідуальної дії тощо; 2) договірний – прокурор може залучати на добровільній основі, у тому числі на договірних засадах, кваліфікованих спеціалістів та експертів, у тому числі іноземців, з будь-яких установ, організацій, контрольних і фінансових органів; може брати участь у прокурорському самоврядуванні для вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури у порядку, встановленому законом тощо; 3) превентивний – здійснення нагляду прокурором за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство та повноваження щодо нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень; 4) заохочувальний – різні методи заохочення як майнового, так і немайнового характеру.

6. З метою приведення у відповідність до конституційних вимог чинного законодавства запропоновано:

– частину 1 статті 2 Закону України «Про прокуратуру» викласти у такій редакції:

1. На прокуратуру покладаються такі функції:

1) підтримання публічного обвинувачення в суді;

2) організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження;

3) нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;

4) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом;

5) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

– внести зміни до статті 22 Закону України «Про прокуратуру» («Підтримання державного обвинувачення в суді») та викласти її у такій редакції:

Стаття 22. Підтримання публічного обвинувачення в суді

1. Прокурор підтримує публічне обвинувачення в судовому провадженні щодо кримінальних правопорушень, користуючись при цьому правами і виконуючи обов'язки, передбачені Кримінальним процесуальним кодексом України.

7. Встановлено, що у більшості держав Європи прокуратура наділена відповідною компетенцією поза межами кримінальної сфери, забезпечуючи захист прав і свобод громадян, суспільних та державних інтересів, проте існують і винятки, що дає можливість стверджувати, що в питанні організаційної структури прокуратур з реалізації компетенції поза кримінальною сферою наразі не вироблено єдиного стандарту.

8. З'ясовано, що досвід провідних країн ЄС є корисним для України, оскільки на сьогодні успішно втілюється на практиці поєднання

функціонування в нашій державі Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, яка є самостійним структурним підрозділом ОГП та Вищого антикорупційного суду, який є вищим спеціалізованим судом.

РОЗДІЛ 3.

**ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В АСПЕКТІ
АДАПТАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО НОРМ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

3.1. Перспективний досвід адміністративно-правового забезпечення прокуратури провідних країн Європейського Союзу

Сьогодні держава Україна активно співпрацює з країнами ЄС, обираючи вектор зміцнення партнерства, що виражається у проведенні спільних заходів, упровадженні позитивного досвіду, оскільки цей напрям є перспективним на шляху зміцнення нашої держави як демократичної країни. З огляду на викладене, перед Україною постає проблема імплементації європейських стандартів у правову систему держави.

Одним із важливих державних органів у цьому сенсі є органи прокуратури України, які на даний час перебувають на активному етапі свого реформування, і як відзначалося вище, цей процес не можливо здійснити якісно без повноцінного наукового супроводження, що, у свою чергу, потребує аналізу досвіду провідних країн світу у досліджуваній сфері з метою його запозичення та вдосконалення чинного законодавства, вироблення такої моделі діяльності прокуратури, яка б відповідала передовим світовим стандартам.

У період євроінтеграційних перетворень, які відбуваються в Україні з моменту підписання Угоди про асоціацію з ЄС, одним із головних напрямів є реформування правоохоронних органів. У контексті цього відбувається реформа органів прокуратури, яка вже сьогодні має свої позитивні результати. Враховуючи те, що наша країна буде правову державу та громадянське суспільство відповідно до системи демократичних стандартів, завдання та повноваження прокуратури мають змінюватися, і в цьому випадку найкращим взірцем може стати досвід країн Європейського Союзу щодо вдосконалення національної системи органів прокуратури [166, с.199].

Аналіз законодавства держав-членів ЄС та шляхи й особливості його впровадження досліджували у своїх працях такі вчені, як А. Клітинська, В. Кравчук, І. Лозицька, О. Медведько, Н. Наулік Л. Омельчук, І. Плахіна, О. Хорсуненко та інші. Однак, незважаючи на значний інтерес науковців до порушеної проблеми, дослідження питання особливостей європейського досвіду діяльності органів прокуратури є актуальним. Інтересу до зазначеної теми додає реформа, яка спрямована на зміну стандартів діяльності прокуратури України.

Проведені у попередніх розділах дисертації дослідження дали можливість виокремити позитивні та негативні сторони в діяльності тієї чи іншої держави Європейського Союзу. І якщо брати до уваги саме позитивний досвід окремих країн ЄС, можна констатувати факт успішного функціонування прокуратур, які входять до судової влади або діють при ній.

У цьому контексті варто зауважити, що у розділі 1 ми звертали увагу на те, що на сьогодні Конституція України відносить прокуратуру до системи правосуддя, але при цьому прокуратура не входить до судової гілки влади.

На цьому етапі реформування органів прокуратури України цікавим для нашої країни може стати досвід Німеччини, де прокуратура на рівні із судом, не перебираючи на себе його повноваження, здійснює захист суспільних інтересів.

Окрім того, метою сучасних досліджень аналізу та адаптації зарубіжного досвіду є:

- 1) напрацювання методології виявлення передового досвіду;
- 2) аналіз правових та інституціональних аспектів;
- 3) можливість застосування (правовий, політичний, економічний та інституціональний аспект);
- 4) доцільність його застосування з позицій критеріїв ефективності.

Водночас реалізація передового зарубіжного досвіду потребуватиме розробки концептуальних засад формування відповідної державної політики на основі певних «інсталяцій», що виникли не природним шляхом, а були

перенесені автоматично, іноді (як свідчить сучасна практика в Україні) без аналізу в системі недоліків та позитивів [126, с.5].

Зважаючи на те, що у попередніх розділах дисертації уже було здійснено аналіз прокуратур провідних країн Європейського Союзу, в тому числі шляхом порівняння із прокуратурою нашої держави, залишається систематизувати європейський досвід, який може покращити ефективність роботи органів прокуратури України.

Наразі є очевидним, що функціонування інституту прокуратури в різних державах значною мірою обумовлено історичними чинниками, культурними та правовими традиціями, що зумовило розмаїття моделей прокуратури залежно від місця в державному механізмі та виконуваних функцій [240, с.45].

У нашій країні інститут прокуратури має власну історію становлення та успадковані правові традиції, а тому підхід до віднесення прокуратури України до однієї з моделей прокуратур, які характерні провідним державам ЄС також має бути індивідуальним. При цьому мають бути максимально враховані історичні чинники, потенціал, можливість розвитку та звичайно функціональна схожість відповідних прокуратур.

У свою чергу, оскільки можливість порівняння визначається наявністю спільних рис, ознак належності до одного і того ж роду або виду, подібних функцій і завдань, необхідно аналізувати порядок створення, функціонування, коло повноважень, сферу впливу прокуратури у країнах із подібними правовими системами [241, с.12].

Зокрема, однією із нагальних проблем, на якій ми неодноразово наголошували, залишається питання доцільності визначення місця прокуратури України в державному механізмі.

Такі демократичні європейські держави, як Бельгія, Іспанія, Італія, Нідерланди, Греція, Франція, Латвія, Болгарія, Румунія обрали шлях віднесення прокуратури до судової гілки влади [136, с.10].

В окремих державах прокуратура підпорядковується Міністру юстиції (Австрія, Бельгія, Данія, Франція, Нідерланди, Польща, Естонія) [83, с.67]. В Італії, Румунії прокуратура посідає проміжне становище між виконавчою та судовою владою [17, с.114].

На сьогодні органи прокуратури України є незалежним органом державної влади, але останнім часом зроблено певні кроки, про які ми вже зауважували, що свідчать про перспективу її можливого віднесення до судової гілки влади, зокрема, віднесення прокуратури у той же розділ Конституції, що й суд – «Правосуддя». На нашу думку, саме незалежність та самостійність прокуратури України є однією із ефективних чинників її діяльності, яка має бути сталою.

Якщо проаналізувати практику самостійного функціонування прокуратури, доцільно звернутися до аналізу досвіду Польщі, акцентувавши увагу на позитивних тенденціях.

Так, прокуратура Республіки Польща, відповідно до Закону про прокуратуру 2016 року, є незалежним органом державної влади, основними завданнями якого є забезпечення верховенства закону і судового переслідування злочинів. Однак, має місце поєднання посади Міністра юстиції та Генерального прокурора, що, як зазначається у науковій літературі, є досить дискусійним. Це пов'язано з тим, що Міністр юстиції Польщі, з одного боку, є активним політиком та членом політичної партії, який бере участь у парламентських виборах, а з іншого – є керівником усіх прокурорів держави. Поряд із цим, слід звернути увагу на принцип позапартійності закріплений у статті 97 §1 Закону Польщі 2016 року, який регламентує, що на час зайняття посади прокурор не може належати до політичної партії та брати участь у жодній політичній діяльності [109, с.236].

З огляду на викладене, досвід роботи прокуратури Польщі не може слугувати зразком для органів прокуратури України, оскільки як саме поєднання посади Міністра юстиції та Генерального прокурора є досить суперечливим, так і впровадження у нашій країні такого досвіду, скоріше

за все, призведе до залежності прокуратури від виконавчої влади, а відповідно – лобіювання інтересів певного кола посадових осіб.

У цілому, проаналізувавши вимоги європейських стандартів та порівнявши системи функціонування й структурної будови органів прокуратури в країнах Європейського Союзу, можна зазначити, що, незважаючи на цілісність ЄС, єдиної моделі прокуратури як з організаційної, так і з функціональної сторони, не існує. Така відмінність пояснюється не тільки розбіжностями соціально-економічного і політичного життя держав Європейського Союзу, а й тим, що схожі функції, які об'єктивно потрібні в будь-якому сучасному суспільстві, можуть реалізовуватися через різні правові інститути і механізми відповідно до національних правових особливостей [166, с.203-204].

Безумовно, якщо запозичити європейський досвід зразкового функціонування прокуратури якоїсь окремо взятої країни ЄС, точної гарантії того, що така модель органів прокуратури буде успішно реалізована та пристосована до національно-правових особливостей України, ніхто дати не зможе. Але для цього й існує практика тимчасового впровадження так званих пілотних проектів, а також механізми внесення змін до окремих нормативно-правових документів тощо.

Аналіз діяльності прокуратур зарубіжних країн дає підстави стверджувати, що закріплення правового статусу прокуратури та визначення її функцій залежать не тільки від місця і ролі останньої в системі органів державної влади, а також від міри усталеності демократичних цінностей у державі й суспільстві. Зокрема, для постсоціалістичних держав характерними є збереження функцій загального нагляду, кримінального переслідування. Також чіткою є тенденція до суворого врегулювання законом переліку та меж повноважень прокурора. Крім того, прокуратура має повноваження щодо участі в судових процесах поза межами кримінального судочинства та право звернення до суду з позовом стосовно захисту прав, свобод та законних інтересів осіб. У державах з усталеними демократичними традиціями місце

й роль прокуратури або квазіпрокурорських органів (посадових осіб) варіюється. Традиційними є функція підтримання обвинувачення в суді та значна правозахисна роль органів прокуратури, яка реалізується через правові можливості реагування на звернення громадян. Спільною для всіх моделей прокуратури є насамперед відсутність особистої зацікавленості у розгляді справи, участь у судових процесах для захисту інтересів держави, а також визначення гарантій незалежності з боку держави для ефективного виконання прокурорами своїх функцій [158, с.345].

Саме на ці чинники варто зважати у разі запозичення позитивного досвіду прокуратур провідних країн Європейського Союзу та вивчення питань щодо доцільності впровадження тих чи інших зразків у практичну діяльність органів прокуратури нашої держави.

Отже, спираючись на європейський досвід, на нашу думку, слід повернути до функцій прокуратури представництво інтересів громадянина в суді у випадках, визначених законом (раніше це було закріплено в статті 5 Закону України «Про прокуратуру» 1991 року), оскільки сьогодні прокуратура наділена повноваженнями лише щодо представництва інтересів держави в суді у виняткових випадках і в порядку, що визначені законом (стаття 131-1 Конституції України). Також нова редакція Закону України «Про прокуратуру» зазначену функцію – представництво інтересів громадянина або держави в суді, обмежує цим законом та главою 12 Цивільного процесуального кодексу України. У зв'язку з цим ми запропонували у підрозділі 2.2. розділу 2 нашого дослідження, внести зміни до частини 1 статті 2 Закону України «Про прокуратуру».

Також доцільно впровадити практику забезпечення права звернення прокуратури до суду з позовом в інтересах громадян, зокрема, пільгової категорії осіб, а також участі в судових процесах, з метою захисту їх прав, свобод та законних інтересів.

Дослідивши функціональну спрямованість прокуратур провідних держав ЄС, можна узагальнити особливості їх діяльності.

Так, відповідно до Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи Rec (2000) 19 щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, прокуратури країн-учасниць Європейського Союзу виконують функції, згідно з якими прокурори в усіх системах правосуддя:

- 1) вирішують питання про відкриття або продовження кримінального переслідування;
- 2) підтримують обвинувачення в суді;
- 3) можуть оскаржувати або вносити апеляційні подання на всі або деякі судові рішення [199].

Такими ж повноваженнями, з відмінностями лише в дещо іншій інтерпретації, наділені й органи прокуратури України.

У певних системах кримінального правосуддя прокуратура також, відповідно до зазначених вище Рекомендацій:

- 1) реалізує державну кримінальну політику (з урахуванням регіональних та місцевих умов);
- 2) веде розслідування, керує ним або здійснює нагляд за ним;
- 3) забезпечує надання ефективної допомоги потерпілим;
- 4) ухвалює рішення щодо заходів, альтернативних кримінальному переслідуванню;
- 5) здійснює нагляд за виконанням рішень судів [199].

У цьому аспекті прокуратурі нашої країни також притаманні деякі особливості, характерні для прокуратур провідних країн ЄС.

У принципах, закріплених у Висновку №3 (2008) Консультативної ради Європейських прокурорів (далі – КРЄП) про «Роль прокуратури за межами сфери кримінального права» щодо особливих повноважень прокурорів за межами кримінальної юстиції, визначено:

- 1) компетенція органів прокуратури поза межами кримінального судочинства не повинна бути такою, що обмежує права осіб на подання позову або захист своїх інтересів у чесному та неупередженому судовому засіданні, навіть у випадках, коли прокуратура діє або має намір діяти як одна із сторін;

2) у випадках, коли прокуратура уповноважена приймати рішення, які стосуються прав і обов'язків осіб, повноваження органів прокуратури мають бути жорстко обмежені, визначені законом, і не можуть перешкоджати праву сторін формувати засіб правового захисту фактично й за законом у незалежному та неупередженому судовому засіданні [33].

Зазначені принципи є універсальними та повинні бути враховані органами прокуратури України під час реалізації своїх функцій у повсякденній діяльності.

Аналізуючи особливості діяльності прокуратур провідних країн ЄС, слід звернути увагу на досвід Франції, в якій прокуратура віднесена до виконавчої гілки влади і підпорядковується Міністерству юстиції.

Прокурори призначаються згідно з указом Президента Республіки на підставі рекомендації Вищої судової ради.

Система добору кадрів для прокуратури ґрунтується на принципі єдності судового корпусу, який впливає із взаємопов'язаних функцій суддів і прокурорів. Прокурор може в будь-який момент своєї кар'єри, як уже зазначалось, стати суддею і навпаки. Ця можливість переміщення між суддівським корпусом та прокуратурою є джерелом збагачення професійного досвіду [74].

У нашій державі також існує практика призначення особи, яка раніше працювала суддею, на посаду прокурора чи навпаки, але це, на відміну від Франції, не є системою.

Аналізуючи досвід Франції та Німеччини в реформуванні органів прокуратури та можливості його використання в Україні, Ю. Чаплинська зазначає, що «в організаційно-структурному аспекті прокуратура Франції є централізованою системою органів. Вона діє в особі генеральних прокурорів, генеральних адвокатів та їх заступників при апеляційному та касаційному суді, прокурорів республіки та їх 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 їх посади, наприклад, помічників генерального прокурора, називають генеральними адвокатами» [244].

При цьому науковець наводить приклад, що «при кожному апеляційному суді є генеральний прокурор зі своїми помічниками. Він безпосередньо підпорядковується Міністру 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 та суді присяжних. Республіканські прокурори перебувають при судах малої і великої інстанцій, при виправних трибуналах і здійснюють кримінальне переслідування у всіх справах в районі дії трибуналу. Вони особисто або через заступників підтримують обвинувачення в більшості судів присяжних у виправних трибуналах, а за необхідності і в поліцейських трибуналах та підпорядковуються генеральним прокурорам при апеляційних судах» [244].

І. Плахіна зауважує також, що «прокуратура Франції опікується питаннями підтримки обвинувачення в суді, а також покликана забезпечувати дотримання кримінальних законів, здійснювати нагляд за органами розслідування та координувати їх роботу» [168].

При цьому специфіка діяльності прокуратури Франції суттєво відрізняється від прокуратури України, що зумовлено насамперед тим, що структура прокуратури збігається зі структурою судів, а також підпорядкованістю Міністерству юстиції.

Досліджуючи досвід Франції, Ю. Чаплинська зазначає, що «відповідно до французького законодавства, прокурори можуть брати участь у цивільному судочинстві. При цьому прокурор може як залучатися до вже розпочатої цивільної справи, зокрема, для надання певного висновку, так і самостійно, за власною ініціативою порушувати такого роду справи шляхом звернення до суду із цивільним позовом. Порушення прокурором цивільних справ

відповідно до Цивільного кодексу Франції [168, с.39] можливо за таких обставин:

- 1) констатації смерті (оголошення особи померлою) – стаття 90;
- 2) визнання особи ніби безвісно відсутньою, якщо особа не визнана такою (стаття 112);
- 3) оголошення особи безвісно відсутньою (стаття 122);
- 4) присудження до штрафу службової особи і подружжя, які уклали шлюб без офіційно встановленої публікації (стаття 192);
- 5) передачі дітей на виховання одному з подружжя у випадку розірвання шлюбу (стаття 302);
- 6) позбавлення дієздатності осіб психічно хворих, якщо вони не мають подружжя чи родичів (стаття 491);
- 7) призначення радника марнотратцю (стаття 514);
- 8) визнання прав недієздатних чи неповнолітніх, які виникають із розпоряджень дарувальників чи заповідача на їх користь (стаття 1057);
- 9) усунення порушень, допущених під час створення товариства, а також про зміну статусу товариства (стаття 1839) [244].

При цьому науковець посилається на думку І. Плахіної, яка акцентує на особливості процесуального статусу прокурора в цивільному процесі – «під час пред'явлення позову прокурор діє як основна сторона – позивач. Вступ прокурора у процес для надання висновку можливий у будь-якій справі між приватними особами за його ініціативою на свій розсуд у зв'язку з доцільністю таких дій. У передбачених законом випадках, зокрема, у справах про зміну особистого правового статусу громадян, участь у процесі прокурора обов'язкова» [194; 168, с.39].

Законодавець надав прокуратурі Україні схожі із прокуратурою Франції повноваження щодо участі у цивільному судочинстві як при вступі у вже розпочату цивільну справу, так і шляхом самостійного ініціювання такого роду справ шляхом звернення до суду із цивільним позовом, але з урахуванням певних особливостей, визначених Цивільним кодексом України.

Прийняття у 2014 році нового Закону України «Про прокуратуру» та внесення змін до Конституції України в частині вдосконалення судочинства та судоустрою, а також ухвалення нової редакції Цивільного процесуального кодексу України актуалізувало питання щодо визначення правового статусу прокурора в цивільному процесі.

Так, відповідно до Конституції України (стаття 131-1) однією з функцій прокуратури є представництво інтересів держави в суді у виняткових випадках і в порядку, що визначені законом. Водночас, дослідженням судової практики з цих питань встановлено, що забезпечення процесуального представництва прокурором у нашій державі має свої особливості, зокрема, в частині застосування строків позовної давності до спірних правовідносин тощо.

Ю. Чаплинська робить висновок, що «французький досвід організації та функціонування прокуратури в подальшому був сприйнятий цілим рядом європейських країн, в тому числі Німеччиною, в якій цей орган був створений у 1818 році і проголошений таким органом, який повинен неупереджено здійснювати правоохоронні функції» [244]. При цьому вона зазначає, що «в Німеччині відсутній спеціальний Закон про прокуратуру» [244], а діяльність прокуратури регулюється федеральним Законом про судоустрій, а також Кримінально-процесуальним кодексом, Положенням про організаційну структуру прокуратури і Правилами внутрішнього розпорядку прокуратури [257].

Отже, як уже зазначалося, прокурори Німеччини здійснюють свої повноваження при суді, але вони не є носіями судової влади, хоча структурно й входять до системи правосуддя.

Організаційно структура прокуратури в Німеччині, на відміну від України, відповідає структурі судової системи й закріплюється законодавством про судоустрій, що також можна вважати позитивним чинником, адже досвід правового регулювання діяльності в Німеччині здійснюється упродовж тривалого часу, тобто є перевіреним на практиці

роками. У політичному плані посада Генерального федерального прокурора в Німеччині не залежить від розстановки політичних сил [166].

Основна сфера діяльності прокуратури Німеччини знаходиться в площині кримінального переслідування та виконання рішень у кримінальних справах. Зазвичай, прокуратуру називають органом розслідування та звинувачення, однак, не враховують те, що прокуратури близько 65%-70% усіх розслідувань, які проводяться в них, призупиняють, і в результаті цього лише приблизно в 1/3 справ висувають звинувачення або подають клопотання в суд про постановлення судового наказу [58].

Повноваженнями у сфері кримінального переслідування та виконання рішень у кримінальних справах наділені й органи прокуратури України. Що ж стосується розслідування, в цій частині повноваження прокуратури нашої держави наразі припинені, що є негативним наслідком реформування.

Аналізуючи позитивний досвід діяльності прокуратур провідних країн Європейського Союзу, вважаємо за доцільне звернути увагу на порядок додержання принципу незалежності працівниками прокуратур ЄС.

У конституції Болгарії теза про незалежність прокурора звучить так: «...під час здійснення своїх функцій прокурори підкоряються лише закону». У Франції прокурор під час здійснення своїх обов'язків повністю незалежний, в тому числі у відношенні до суду, не підлягає відводу, на відміну від суддів і присяжних. В Іспанії органи прокуратури виконують свої завдання на основі принципів єдності дій, ієрархії, підпорядкування закону, вони незалежні від впливу політичних партій [201, с.212].

Законодавство України також надає прокурору статус процесуально незалежного і, на відміну від Франції, механізм відводу прокурора у судовому засіданні визначено та закріплено КПК України.

Окрім цього, існують й інші гарантії незалежності прокурора України, які визначені статтею 3 Закону України «Про прокуратуру», а саме:

– незалежність прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків;

– політична нейтральність прокуратури [188].

Підсумовуючи особливості позитивного досвіду діяльності прокуратур провідних країн ЄС, варто зазначити, що у нашій державі Закон України «Про прокуратуру» в новій редакції від 2014 року спрямований на вдосконалення законодавчих засад організації та діяльності прокуратури України з метою імплементації європейських стандартів, позбавлення прокуратури надмірних повноважень щодо здійснення нагляду за додержанням законів, запровадження положень, покликаних підвищити професійність прокурора та його незалежність, а також передбачити участь органів прокурорського самоврядування у вирішенні питань, пов'язаних із діяльністю прокуратури, що безумовно відповідає основним принципам діяльності організації і функціонування прокуратур провідних країн Європейського Союзу [166, с.204].

При цьому слід пам'ятати, що «будь-яке запозичення досвіду зарубіжної країни має обов'язково враховувати специфіку нашої країни, реальні потреби її нормотворчої та правозастосовчої діяльності» [222].

Також необхідно зазначити, що урахування зарубіжного досвіду функціонування органів прокуратури в інших країнах повинно дати вагомий результат й забезпечити становлення конституціоналізму в Україні. Окрім того, під час визначення стану прокуратури України у системі державного механізму та шляхів її реформування слід враховувати національні й історичні особливості правової системи нашої держави.

3.2. Співпраця з прокуратурами провідних країн Європейського Союзу як форма підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України

Кожна суверенна держава, крім своїх внутрішніх функцій, має вирішувати комплекс проблем, які впливають з фактору здійснення нею функцій зовнішніх. Зазначене обумовлено потребами широкого і багатогранного співробітництва в економічній, культурній, міжнародно-правовій сферах, необхідністю об'єднання зусиль у боротьбі зі злочинністю тощо [247, с.23].

Міжнародне співробітництво у межах компетенції прокуратури України, виходячи з міжнародних договорів та зобов'язань по них щодо надання міжнародної правової допомоги, додержання відповідно до міжнародних та європейських стандартів прав і свобод людини, а також інтересів держави під час вирішення питань, що регулюються нормами міжнародного права, реалізації проектів і програм співпраці з метою європейської інтеграції, сприяють підвищенню рівня організації та вдосконалення роботи органів прокуратури нашої країни, виводячи їх на новий європейський рівень.

Відносини у сфері міжнародного співробітництва прокуратури України під час кримінального провадження та наглядова діяльність у зазначеному напрямі урегульовуються Конституцією України, чинним законодавством та безпосередньо наказом Генерального прокурора України «Про організацію роботи органів прокуратури України у галузі міжнародного співробітництва» від 18.09.2015 за №223. При цьому, органи прокуратури України повинні дотримуватися принципів взаємної поваги до національного суверенітету і прав людини, добросовісного виконання зобов'язань та невтручання у внутрішні справи іноземних держав [182].

Дослідження особливостей здійснення співробітництва органів прокуратури нашої держави та європейських країн здійснювали такі вчені, як Є. Зозуля, О. Льон, П. Маланчук, Г. Мурашин, А. Підгородинська, М. Сокіран, Д. Тарасенко, О. Хорсуненко, Ю. Шемшученко та інші.

Однак, разом із інституційними змінами в суспільстві відбуваються зміни у правовому полі, що відбивається на особливостях побудови міжнародної співпраці, винайдення нових методів взаємодії. Саме це зумовлює актуальність дослідження.

Метою підрозділу є розкриття основних принципів взаємодії прокуратур України та провідних країн Європи, визначення позитивних сторін цієї співпраці з перспективою їх поліпшення.

Сьогодні прокуратура України досить масштабно реалізовує співпрацю із міжнародними партнерами, у тому числі ЄС, як у боротьбі зі злочинністю, так і під час безпосереднього реформування цього інституту.

Більшість науковців, зокрема О. Льон, П. Маланчук, Д. Тарасенко, дотримуються думки, що в основу міжнародного співробітництва покладено систему принципів, які можна поділити на дві групи. Так, першу групу принципів складають основні (загальні) принципи, що характеризуються спільними, загально визнаними положеннями, дія яких поширюється на всю сферу міжнародного права, а другу – спеціальні (галузеві) принципи, які характеризуються більш вузькою сферою застосування, обумовленою специфікою предмета міжнародно-правового регулювання [131, с.77-81].

До загальних принципів належать:

- незастосування сили або погрози силою;
- мирне вирішення міжнародних спорів;
- невтручання у внутрішні справи інших держав;
- міжнародне співробітництво;
- рівноправність і самовизначеність народів;
- суверенна рівність держав;
- добросовісне виконання зобов'язань в міжнародному праві;
- повага прав людини;
- недоторканність кордонів;
- територіальна цілісність [131].

Особливістю цих принципів є їх закріплення в Статуті Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) та Декларації про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами [167, с.371].

Наразі органами прокуратури України на практиці активно впроваджуються такі загальні принципи, як міжнародне співробітництво та добросовісне виконання зобов'язань у міжнародному праві, що знаходить свій прояв у систематичній співпраці представників нашої держави та провідних країн Європейського Союзу, зокрема, Франції, Німеччини, Італії та інших.

У ході проведення відповідних зустрічей, переговорів, конференцій, семінарів, круглих столів та тренінгів делеговані представники тієї чи іншої країни обмінюються позитивним досвідом, обговорюють питання щодо розслідування кримінальних проваджень та можливість удосконалення механізму співпраці.

У свою чергу, до спеціальних принципів міжнародного співробітництва можна віднести такі, що поширюють свою дію тільки на окремі форми, наприклад, видача осіб чи надання міжнародної правової допомоги [131, с.77-81].

Спеціальні принципи міжнародного співробітництва також активно застосовуються на практиці.

Так, упродовж 2019 року завдяки співпраці органів прокуратури України та таких держав ЄС, як Польща і Болгарія реалізовано низку процесуальних дій щодо видачі (екстрадиції) осіб для притягнення до кримінальної відповідальності на території нашої країни.

Щодо цього Г. Мурашин та Ю. Шемушенко зазначають: «якщо звернутися до започаткування організації та здійснення міжнародного співробітництва, то за часів Радянського Союзу Українська РСР, яка була формально суверенною державою, входила до ООН та виконувала тільки

окремі міжнародні функції. Що ж стосується прокуратури, то вона фактично була усунута від активних міжнародних контактів» [247, с.23].

На думку окремих науковців, «ситуація поліпшилася з проголошенням незалежності України і прийняттям 5 листопада 1991 року Закону України «Про прокуратуру» [187], а потім – Конституції України 1996 року [100]. Ці акти заклали правові засади міжнародної діяльності прокуратури нашої країни» [6].

У вересні 2014 року Україна ратифікувала Угоду про асоціацію між Україною та ЄС і його державами-членами. З цього часу всі органи влади, які мають повноваження у сфері європейської інтеграції, повинні забезпечувати ефективне виконання узятих на себе міжнародно-правових зобов'язань. Основною метою зазначеної Угоди є приведення законодавства України у відповідність до права Європейського Союзу. Угода про асоціацію – це близько 355 актів ЄС, положення яких повинні бути перенесені до національної системи України, тому розробка ефективного механізму наближення законодавства України до права ЄС є важливим елементом, який має безпосередній вплив на формування державної політики України в цілому [215, с.213].

Варто зазначити, що зі свого боку прокуратура України сумлінно виконує міжнародно-правові зобов'язання, в тому числі щодо приведення законодавства, яке урегульовує її діяльність, у відповідність до вимог Європейського Союзу, у зв'язку з чим справедливо отримує на свою адресу схвальні відгуки представників ЄС в Україні.

Разом із цим, зважаючи на прагнення України реалізувати курс на європейську інтеграцію та налагодити дієве співробітництво у пріоритетних сферах, що згодом має призвести до набуття статусу повноправного члена ЄС, та враховуючи відповідну підтримку з боку керівних інституцій Європейського Союзу і держав-членів ЄС, європейського вибору України, особливої актуальності та важливості набувають завдання щодо якісної та вчасної реалізації основних положень спільних нормативно-правових актів,

документів Європейського Союзу стосовно України та національного законодавства України щодо налагодження співробітництва з ЄС і подальшої європейської інтеграції [60].

З цією метою, у межах адаптації національного законодавства України до законодавства ЄС, уряд нашої країни прийняв низку нормативно-правових актів, які регламентують співробітництво України з ЄС у сфері правоохоронної діяльності. При цьому, безпосередньо співробітництво ґрунтується на положеннях Угоди про партнерство і співробітництво, Стратегії та Програми інтеграції України до Європейського Союзу, а також Спільної стратегії ЄС щодо України, які відкрили додаткові можливості для розвитку співробітництва у цій галузі [184; 217; 220].

У свою чергу, Генеральним прокурором з метою забезпечення належної організації роботи органів прокуратури України у галузі міжнародного співробітництва під час кримінального провадження та здійснення ефективного нагляду у зазначеному напрямі 18 вересня 2015 року видано наказ за №223 «Про організацію роботи органів прокуратури України у галузі міжнародного співробітництва». Згідно з ним, міжнародне співробітництво під час кримінального провадження та наглядова діяльність у цьому напрямі здійснюються органами прокуратури України відповідно до Конституції України, чинного законодавства, міжнародних договорів України, а також загальновизнаних принципів і норм міжнародного права. При цьому, органи прокуратури України повинні дотримуватися принципів взаємної поваги до національного суверенітету і прав людини, добросовісного виконання зобов'язань та невторчання у внутрішні справи іноземних держав [182].

Окрім цього, прокуратурою нашої держави забезпечується виконання у межах компетенції зобов'язань України за міжнародними договорами про міжнародне співробітництво під час кримінального провадження, зокрема щодо надання міжнародної правової допомоги, видачі осіб (екстрадиції), перейняття кримінального провадження тощо.

На сьогодні співробітництво між країнами-членами ЄС у сфері правоохоронної діяльності здійснюється через Європол та Євроюст як спеціальних установ, уповноважених вирішувати питання координації і сприяння діяльності правоохоронних служб держав-членів ЄС [240, с.3].

В органах прокуратури нашої держави забезпечення взаємодії з Євроюстом та Європоллом закріплено безпосередньо за Генеральним прокурором.

У квітні 2005 року в Гаазі відбувся ознайомчий семінар Європолу для представників керівництва правоохоронних органів кількох держав, які не є членами ЄС, до участі в якому було запрошено представників України. Під час роботи семінару делегація нашої держави отримала офіційне запрошення розпочати перемовини з питання укладення угоди між Урядом України та Європоллом про стратегічне співробітництво [60, с.182-189].

З цього часу співпраця України з Європоллом набула зовсім іншого значення і на сьогодні є невід'ємною складовою практичної діяльності органів прокуратури України. Водночас, крім співробітництва з Європоллом, Офіс Генерального прокурора забезпечує взаємодію з міжнародними асоціаціями прокурорів та антикорупційних органів, КРЕП, Євроюстом та Інтерполлом.

У лютому 2006 року було розпочато реалізацію спільного проекту технічної допомоги «Міжнародне співробітництво у сфері кримінальних справ в Україні (UPIC)», започаткованого РЄ та фінансованого Європейською Комісією. Метою проекту є посилення можливостей України у здійсненні міжнародного співробітництва у межах європейських конвенцій та інших міжнародних договорів у сфері кримінального судочинства [60].

При цьому важливо відзначити, що після реалізації зазначеного проекту позиції нашої держави щодо міжнародного співробітництва в цілому та питання співпраці під час провадження, зокрема, суттєво змінилися на краще. У цьому аспекті вважаємо за доцільне зазначити, що наразі виконання у межах компетенції органів прокуратури зобов'язань України

за міжнародними договорами про міжнародне співробітництво під час провадження, а саме, щодо надання міжнародної правової допомоги, видачі осіб (екстрадиції), перейняття провадження та з інших, передбачених такими договорами питань, – визначено головними напрямками взаємодії органів прокуратури України із компетентними установами іноземних держав та міжнародними організаціями.

Загалом, дефініцію міжнародного співробітництва під час провадження можна сформулювати як міждержавну форму співробітництва у протидії вчиненню протиправних проступків, що здійснюється на підставі міжнародних угод або на засадах взаємності між компетентними органами держав у вигляді запиту на проведення процесуальних або інших дій [131].

В органах прокуратури України організацію роботи та здійснення нагляду у галузі міжнародного співробітництва під час провадження покладено на управління міжнародно-правового співробітництва Офісу Генерального прокурора.

У межах компетенції на Управління покладено:

1) забезпечення реалізації функцій органів прокуратури, виконання яких потребує застосування норм міжнародних договорів України у галузі міжнародного співробітництва під час провадження або взаємодії з компетентними установами іноземних держав та міжнародними організаціями;

2) здійснення контролю за виконанням прокуратурами нижчого рівня вимог міжнародних договорів та законів України, якими врегульовано питання міжнародного співробітництва під час провадження, а також надання необхідної методичної та практичної допомоги;

3) організацію розгляду та безпосередній розгляд у межах компетенції запитів про міжнародну правову допомогу, екстрадицію і перейняття провадження на підставі міжнародних договорів, законодавства України, відомчих угод, а в окремих випадках – без договору, на основі

загальновизнаних принципів і норм міжнародного права, а також підготовку рішень за такими запитами;

4) розгляд матеріалів, підготовка висновків і пропозицій, а також документів, спрямованих на їх реалізацію, щодо:

– додержання вимог міжнародних договорів та законодавства держави з питань правової допомоги українськими органами, дії або рішення яких оскаржуються чи перевіряються;

– можливості та доцільності укладання нових і приєднання до чинних угод про міжнародне співробітництво під час провадження з огляду на зобов'язання за міжнародними договорами України;

5) забезпечення участі представників прокуратури України в заходах міжнародного характеру (зустрічах, переговорах, конференціях, семінарах, нарадах тощо), проведення таких заходів в Україні із залученням іноземних фахівців з метою вивчення сучасної прокурорської та слідчої практики, організації навчання працівників прокуратури за кордоном;

б) організаційне забезпечення службових відряджень працівників органів прокуратури за кордон на підставі наказів Офісу Генерального прокурора та відповідно до правил, установлених Інструкцією про організаційно-протокольне забезпечення заходів міжнародного співробітництва в органах прокуратури України;

7) координацію діяльності структурних підрозділів Офісу Генерального прокурора у межах реалізації програм та заходів міжнародного співробітництва, обміну досвідом із компетентними установами іноземних держав та міжнародними організаціями, підготовки договорів із питань міжнародного співробітництва під час кримінального провадження, у сфері протидії злочинності та удосконалення правової бази співробітництва, а також надання їм консультативної і методичної допомоги;

8) підготовку та здійснення заходів міжнародного характеру, спрямованих на розвиток міжнародного співробітництва, а також удосконалення ділових стосунків Офісу Генерального прокурора з органами

прокуратури, іншими компетентними установами іноземних держав та з міжнародними організаціями;

9) взаємодію з відповідними підрозділами Міністерства юстиції України та інших центральних органів виконавчої влади, судами і правоохоронними органами з питань міжнародно-правового співробітництва;

10) здійснення у встановленому порядку та відповідно до компетенції контактів із посольствами та консульськими установами іноземних держав, представництвами міжнародних організацій в Україні, участь за дорученням керівництва Офісу Генерального прокурора у зустрічах із представниками цих установ з питань діяльності органів прокуратури;

11) забезпечення зв'язків із міжнародними установами та організаціями, засобами масової інформації, дипломатичними представництвами України за кордоном та іноземними посольствами в Україні з питань, що віднесені до компетенції органів прокуратури;

12) забезпечення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у кримінальних провадженнях, які розслідуються слідчими головних слідчих управлінь Національної поліції України, Служби безпеки України та органу, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, перейнятих від компетентних органів інших держав;

13) контроль за станом досудового розслідування та судового розгляду кримінальних проваджень, що надійшли до органів прокуратури України з-за кордону в порядку перейняття, а також кримінальних проваджень, зареєстрованих за результатами розгляду повідомлень компетентних органів іноземних держав про вчинення кримінальних правопорушень громадянами України [182].

Сьогодні загальне керівництво управлінням міжнародно-правового співробітництва Офісу Генерального прокурора здійснює Генеральний прокурор.

Водночас процесуальний порядок міжнародної співпраці можливий за наявності системи правового регулювання. «Система правового регулювання порядку провадження у справах, пов'язаних із міжнародними відносинами, складається з двох частин: міжнародних договорів (конвенцій) та внутрішньодержавного законодавства, яке на сьогодні переважно охоплює підзаконні нормативно-правові акти» [132, с.7].

При цьому, окремі науковці [130, с.79] підтримують думку Л. Лобойка, який зауважує, що на сьогодні «законодавець урегулював процедуру надання міжнародної допомоги навіть за відсутності між державами відповідних договорів» [124, с.361]. Він вважає, що «у разі відсутності між державами договорів щодо надання правової допомоги, вона все одно може бути надана, оскільки в такому випадку держави діють на підставі запиту або на засадах взаємності, застосовуючи правила міжнародної ввічливості, коли задоволення клопотання про надання правової допомоги є проявом поваги однієї держави до іншої. При цьому, держава, яка надає допомогу на таких засадах, розраховує на взаємність» [124, с.361].

Як вважають окремі дослідники, «особливості співпраці органів прокуратури з компетентними органами інших держав з питань проведення процесуальних дій при розслідуванні кримінальних правопорушень, видачі осіб, які їх вчинили, перейнятті кримінального провадження та з інших питань врегульовані Законом України «Про прокуратуру» (статті 92-94) [188]. Загальною засадою здійснення такого співробітництва є заборона здійснювати такі дії всупереч конституційним гарантіям України та її договірним зобов'язанням щодо прав людини» [130, с.79].

На практиці така співпраця найчастіше виникає у зв'язку з необхідністю та наявністю підстав для запиту про видачу особи, встановленої чи затриманої на території іноземної держави; виконанням запиту іноземних компетентних органів про надання міжнародної правової допомоги; вжиття заходів щодо забезпечення видачі особи (екстрадиції); виконання процесуальних дій на території іноземної держави тощо.

Водночас, однією із найпоширеніших форм співробітництва між Україною та іноземними державами є видача особи (екстрадиція), під якою законодавець розуміє «видачу особи (екстрадицію) як видачу особи державі, компетентними органами якої ця особа розшукується для притягнення до кримінальної відповідальності або виконання вироку» [115].

Згідно зі статтею 541 КПК України [115] екстрадиція передбачає такі заходи:

- офіційне звернення про встановлення місця перебування на території запитуваної держави особи, яку необхідно видати та видачу такої особи;
- перевірку обставин, що можуть перешкоджати видачі;
- прийняття рішення за запитом;
- фактичну передачу такої особи під юрисдикцію запитуючої держави.

Дослідивши передумови безпосередньої співпраці між тими чи іншими країнами з питань міжнародного співробітництва, доцільно більш детально проаналізувати основні міжнародні договори.

Так, серед основних міжнародних договорів можна виділити:

- Європейську конвенцію про передачу провадження у кримінальних справах, відповідно до якої будь-яка Договірна Держава, що згідно із своїм власним законодавством має повноваження переслідувати за вчинення злочину, може для цілей застосування цієї Конвенції відмовитися або утримуватися від кримінального переслідування підозрюваної особи, яка вже притягнута або буде притягнута до відповідальності іншою Договірною Державою за вчинення того ж злочину [55];
- Європейську конвенцію про взаємну допомогу у кримінальних справах, згідно з якою Договірні Сторони зобов'язуються надавати одна одній, відповідно до положень цієї Конвенції, якнайширшу взаємну допомогу у кримінальному переслідуванні правопорушень, покарання яких, на момент прохання про надання допомоги, підпадає під юрисдикцію судових властей

запитуючої Сторони. Водночас, зазначена Конвенція не застосовується до арешту, виконання вироків або правопорушень, передбачених військовим правом, які не є злочинами відповідно до звичайного кримінального права [53];

– Європейську конвенцію про видачу правопорушників, яка передбачає, що видача правопорушників здійснюється у зв'язку із правопорушеннями, які караються за законами запитуючої Сторони та запитуваної Сторони позбавленням волі або згідно з постановою про утримання під вартою на максимальний термін не менше одного року чи більш суворим покаранням. При цьому, якщо особа визнається винною і вирок про ув'язнення або постанова про утримання під вартою проголошується на території запитуючої Сторони, термін призначеного покарання має складати не менше чотирьох місяців [54];

– Конвенцію про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах, що надає право громадянам кожної з Договірних Сторін, а також іншим особам, що проживають на їх території, вільно і безперешкодно звертатися до суду, прокуратури й інших установ Договірних Сторін, до компетенції яких відносяться цивільні, сімейні і кримінальні справи, виступати в них, подавати клопотання, пред'являти позови та здійснювати інші процесуальні дії на тих же умовах, що і громадяни цієї Договірної Сторони [81].

Також заслуговують на увагу Висновки Консультативної ради Європейських прокурорів, що заснована Комітетом Міністрів Ради Європи 13 липня 2005 року з метою підготовки висновків з питань, які стосуються органів прокуратури, а також сприяння ефективній імплементації Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи (2000) від 6 жовтня 2000 року. Відзначаючи успіх у проведенні попередніх конференцій Генеральних прокурорів Європи, завданням КРЄП є продовження організації конференцій на теми, які цікавлять європейську прокурорську спільноту. Ця установа розглядається як ключовий інструмент із вироблення правил і норм, що стосуються діяльності органів прокуратури [102].

У висновку №13 (2018) КРЄП було наголошено на необхідності прийняття та оприлюднення Кодексу етичної поведінки прокурорів. Прокурори повинні дотримуватися правил етичної поведінки відповідно до найвищих стандартів, що регулярно оновлюються в контексті розвитку суспільства та нових проблем. Вони повинні дотримуватись свободи розсуду й обачності, що відповідають їхнім функціям, оскільки їхню незалежність, об'єктивність і неупередженість не можна ставити під сумнів [31].

Зазначена пропозиція, на нашу думку, є актуальною й для України.

Також заслуговує на увагу пункт XVI зазначеного висновку, який вказує, що прокурори повинні вживати всіх заходів у межах своєї компетенції для поваги та захисту незалежності судів [31]. Закріплення цієї норми у національному законодавстві дасть можливість захистити працівників судової гілки влади від тиску та політичного впливу на останніх з боку зацікавлених осіб з метою здійснення неупередженого та незалежного судочинства.

Окрім того, своїм рішенням КРЄП наголосила на необхідності подальшого розвитку міжнародного співробітництва прокурорів, зазначивши, що прокурорам слід підтримувати контакти зі своїми закордонними партнерами задля збагачення власної практики та глибшого осмислення власної місії. Особливо корисними для таких цілей можуть бути мережі обміну інформацією, міжнародні семінари, навчальні курси та механізми партнерства. Також варто відзначити в цьому контексті важливість міжнародних асоціацій суддів і прокурорів, завданням яких є захист незалежності, етики та індивідуальної й соціальної відповідальності суддів і прокурорів у державі, що регулюється верховенством права, і яке в результаті може відігравати ключову роль у поширенні цінностей, згаданих у цьому висновку [31].

На сьогодні для України є вкрай важливим упровадження євростандартів, адже присутність нашої країни у Раді Європи і намагання наблизитися до європейських цінностей вимагає від державних інституцій сприяння і підтримки. З цією метою фахівцями вітчизняних міністерств і відомств,

перш за все Міністерства закордонних справ України (далі – МЗС), Міністерства юстиції України, за участю представників Міністерства внутрішніх справ України і європейських структур був підготовлений спільний План дій РЄ для України, що переважно стосується правоохоронних відомств. Найактуальнішим стало питання продовження реформування правоохоронної системи [60, с.182-189].

Зазначений план дій наразі активно втілюється в практичну діяльність всієї правоохоронної системи в цілому і насамперед за рахунок проведення реформ, які покликані кардинально змінити підхід у роботі правоохоронних органів нашої держави за рахунок упровадження європейських стандартів.

Отже, вивчення європейського досвіду побудови та функціонування його інститутів і правової системи є ключовою умовою розвитку взаємовигідного співробітництва нашої держави з цим унікальним інтеграційним об'єднанням [60, с.182-189].

Необхідно погодитися із твердженням Є. Зозулі, що на сьогодні «вступ до Європейського Союзу визначено стратегічною метою зовнішньої політики України, основними завданнями програм, за якими з європейськими структурами співпрацюють як правоохоронні органи нашої держави в цілому, так і прокуратура, зокрема, є зміцнення спроможності України забезпечити імплементацію європейських міжнародних договорів у сфері протидії криміналу. Безумовно, багато ініціатив було впроваджено в життя, але за викликом сучасності чимало проблем у правовому полі потребує подальшої спільної уваги» [60, с.188].

3.3. Удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України за рахунок упровадження стандартів Європейського Союзу

Діяльність прокуратури є важливим чинником на шляху до розбудови правової держави. При цьому важливим є створення таких засад діяльності всіх органів публічної влади, за якими ознаки правової держави будуть утілені в діяльність зазначених органів, що передбачено існуванням фактичної, а не декларативної правової держави.

Досліджуючи питання обґрунтування шляхів удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України, зазначимо, що на сьогодні в нашій країні здійснюються масштабні перетворення, спрямовані на утвердження демократії і розбудову правової держави. Однією з головних проблем суспільного розвитку є зміцнення законності та правопорядку. У зв'язку із цим нагальним є завдання забезпечення законності, захисту прав і законних інтересів громадян, верховенства закону [120, с.5].

Реалії наших днів вимагають перезавантаження «старої системи» та створення так званої «нової» прокуратури. Прокуратури із кардинально новим підходом до роботи та професійними кадрами, які відповідно будуть цю роботу виконувати.

Реформування органів прокуратури особливо актуалізується в контексті євроінтеграційних спрямувань нашої країни, оскільки йдеться про утвердження демократичних принципів, верховенства права, прав людини та фундаментальних свобод і підвищення авторитету прокуратури України [216, с.133-134].

Дослідник реформування інституту прокуратури В. Кравчук виокремлює три основні потенційні досягнення конституційної реформи прокуратури:

1) прокуратура України вже не матиме спільних ознак із прокуратурою радянського типу;

2) закладення нової функціональної ідеології прокуратури, зокрема, «підтримання прокурором публічного обвинувачення в суді»;

3) 90% повноважень прокурора стосуватимуться кримінально-правової сфери [112, с.162].

На тому, що на сьогодні органи прокуратури нашої держави відходять від радянських стереотипів, ми вже акцентували і вважаємо це вимогою сьогодення. Що стосується підтримання прокурором публічного обвинувачення в суді, то зазначена функція прокуратури наразі успішно реалізовується, але потребує відповідного урегулювання на законодавчому рівні, про що ми зазначали у підрозділі 2.2. розділу 2 дисертаційного дослідження.

У свою чергу, Н. Бенч відзначає, що реформування прокуратури України повинно відбуватися шляхом поетапного утвердження принципів та норм роботи прокуратури країн ЄС. Таким чином, Україна відновить традиції європейського права, які почали зароджуватися в XIV-XVII столітті, але були перервані аж до 1991 року [17, с.116].

У цьому аспекті варто зауважити, що існують й протилежні погляди. Так, серед науковців існує неприйняття переформатування діяльності прокуратури України під європейські стандарти, як основної мотивації реформування. У цьому сенсі цікавий науковий підхід С. Мірошніченка, який зауважує, що княжа доба, гетьманське правління, литовське рицарство, польська шляхта, країна Рад і незалежна Україна – все це наші українські історичні етапи становлення державності, тому вже, з огляду на це, Україна заслуговує на власні стандарти, а не запозичення досвіду інших держав [141, с.76].

Частково із такою позицією погоджується М. Воронов, який зазначає, що реформування прокуратури має бути комплексним, системним і науково обґрунтованим, базуватися на цінностях демократичного суспільства, міжнародних зобов'язаннях України, враховувати особливості історичного розвитку країни та її правової системи. Це питання потребує відкритої дискусії із залученням широких кіл юридичної та наукової громадськості, експертів РЄ.

Варто всебічно оцінити сучасний стан органів прокуратури України, передбачивши затвердження концептуальних засад і належне ресурсне забезпечення зазначених процесів. Разом із цим, для визначення нових завдань прокурорської діяльності під час проведення реформ М. Воронов рекомендує керуватися принципами оптимізації співвідношення потреб та інтересів людини, суспільства й держави та безумовного дотримання вимог Конституції і законів України. Окрім того, науковець наголошує, що з метою створення оптимальної інституціональної моделі прокуратури та забезпечення її ефективного функціонування слід докласти зусиль до оновлення законодавчої бази [37, с.95].

Це допустима позиція, оскільки наша країна обрала європейський шлях розвитку, їй необхідно враховувати європейські стандарти розвитку механізму держави. Інша справа, що до цього необхідно підійти виважено, щоб у прагненні до європейських цінностей не втратити власних [111].

Зі свого боку ми вбачаємо позитив у необхідності врахування під час реформування інституту прокуратури України позитивного досвіду функціонування прокуратур провідних держав Європейського Союзу і можливості запровадження його в практичну діяльність прокуратури нашої країни, але при цьому вважаємо за доцільне враховувати специфіку функціонування прокуратур у європейських державах, що зазвичай пов'язано із віднесенням цього відомства до однієї з гілок влади, а також іншими чинниками, що не характерні для органів прокуратури України.

На підтвердження нашого погляду наведемо думку О. Литвака та П. Шумського, які зазначають, що реформування прокуратури повинно бути складовою частиною державно-правової реформи в Україні, здійснюватися з урахуванням реальних умов, які склалися в галузі забезпечення законності, захисту прав і свобод громадян та інтересів суспільства. У радянській і пострадянській юридичній літературі висловлені різноманітні погляди на місце прокуратури в системі державного механізму. Вони зводяться до такого:

1) прокуратура повинна бути включена до судової гілки влади і її основною функцією має стати здійснення обвинувальної влади в державі;

2) прокуратура не повинна належати ні до виконавчої, ні до судової влади, а бути органом Верховної Ради України, щоб реально забезпечувати законність;

3) враховуючи статус Президента, котрий визнається гарантом Основного Закону, прав і свобод громадянина, було б логічно конструювати прокуратуру як структуру президентської влади, що здійснює від його імені нагляд за виконанням законів і указів Президента України в державі;

4) діяльність прокуратури має особливий, самостійний характер державної влади, що діє на основі притаманних цьому органу принципів і повноважень [121].

Разом із цим, визначаючи місце прокуратури в системі органів держави, варто зауважити, що домінувати має конституювання прокуратури, як самостійного державного органу. Ця проблема скоріше політична, аніж правова, а тому не менш важливо під час реформування прокуратури вирішити проблему децентралізації її системи. При цьому, контролювати діяльність прокуратури повинні органи, нагляд за якими прокуратура здійснювати не має права (Президент, ВРУ, суди) [134, с.67].

Враховавши думки зазначених науковців та провівши відповідний аналіз функціонування прокуратур провідних країн Європейського Союзу, ми вбачаємо оптимальний варіант діяльності прокуратури нашої держави при судовій владі, тим більше, що на сьогодні відповідні гарантії вже закріплено на конституційному рівні.

Наявність різних рівнів реформування прокуратури (конституційного, законодавчого та підзаконного) свідчать про невиправдане затягування цього процесу. Як слушно зазначає Л. Удалова: «Серйозною перешкодою на шляху адаптації національної правової системи та законодавства України до європейських стандартів є відсутність цілісного законодавчого поля. Як наслідок, існуюча законодавча база є певною мірою суперечливою,

нестабільною та незрозумілою. Ускладнює формування дієвої правової системи також відсутність ефективного механізму імплементації нормативно-правових актів» [234, с.298].

У даному контексті можна погодитись із Ю. Полянським, який справедливо стверджує, що «... цій роботі не вистачає системності й злагодженості через відсутність консенсусу з приводу характеру й обсягу реформування прокуратури» [172, с.16].

Неоднозначною є позиція щодо реформування органів прокуратури М. Косюти та Н. Наулік, які стверджують, що реформування прокуратури має бути спрямоване на подальше вдосконалення її діяльності із забезпечення безперешкодної реалізації прав громадян. Однак, це не повинно призвести до руйнування тих правових механізмів, які протягом тривалого часу ефективно функціонували задля гарантування реалізації прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави [106, с.5].

Отже, погляди дослідників щодо реформування органів прокуратури України та переформатування роботи цього органу під європейські стандарти є неоднозначними.

Разом із тим, незважаючи на розбіжність у поглядах науковців, однозначним є те, що вирішення наведених завдань потребує глибокого наукового вивчення та осмислення основних конституційно-правових засад реформування прокуратури в Україні, з метою приведення зазначеного інституту у відповідність до конституційної моделі, а також удосконалення його організаційної структури і трансформації процесів та зв'язків у системі в дусі сучасної правової реформи [210, с.16].

При цьому, проведення повноцінної реформи прокуратури свідчить про необхідність «системних заходів, спрямованих на підвищення ефективності прокурорської діяльності, розумної концепції розвитку прокуратури з урахуванням як національного, так і європейського досвіду» [249]. У даному аспекті думка Ю. Шемшученка є слушною, адже у дисертаційному дослідженні

ми неодноразово відзначали й обґрунтовували необхідність урахування під час реформування інституту прокуратури України національного досвіду.

Водночас, як зазначає І. Козьяков, у процесі реформування органів прокуратури України, наближення їх діяльності до європейських стандартів постає потреба покращення ефективності та результативності діяльності прокурорів. Із цим також пов'язана необхідність формування висококваліфікованого кадрового складу та належної організації його роботи, побудованої на сучасних правових принципах і процедурах, із запозиченням кращих європейських практик менеджменту в органах прокуратури. При цьому, успішність реформи безпосередньо залежить від наповнення ефективної системи управління її організаційним розвитком – комплексом заходів у царині організації та управління, які спрямовані на здійснення масштабних перетворень у прокурорській системі та супроводжуються створенням нових і вдосконалюванням існуючих процесів організаційного управління та прийняття рішень стратегічного характеру (щодо функцій, компетенції, структури, кадрового складу тощо) [77].

Зауважимо, що наразі процес формування кадрового складу органів прокуратури суттєво відрізняється від того, який реалізовувався під час дії Закону України «Про прокуратуру» 1991 року.

Зокрема, якщо раніше (до реформи прокуратури) кадровий склад органів прокуратури формувався за рахунок раціонального співвідношення молодих спеціалістів та досвідчених працівників, то наразі, із прийняттям Закону України «Про прокуратуру» 2014 року та запровадженням реформ у цьому відомстві, підхід до добору кадрів до прокуратури України суттєво змінено, про що ми вже говорили у попередніх підрозділах нашого дослідження.

Продовжуючи дослідження кадрової проблематики в органах прокуратури вважаємо за доцільне більш широко розглянути проблему удосконалення кадрового забезпечення прокуратури нашої держави.

Так, незважаючи на вжиті керівництвом країни та Офісом Генерального прокурора заходи для поліпшення кадрового забезпечення органів прокуратури, в їх діяльності існує значна кількість невирішених проблем. Відповідно до цього потрібно сформулювати та визначити основні шляхи і заходи щодо подальшого вдосконалення адміністративно-правової діяльності прокуратури України в окресленому напрямі [253, с.49].

Очевидно, що ефективність діяльності прокуратури багато в чому зумовлена її незалежністю, тому вкрай необхідна відповідна система гарантій незалежності прокурора. Одним із центральних питань, що визначають реальність статусу прокуратури, її незалежності, є механізм призначення прокурорів. Особливе значення має процес призначення на посаду Генерального прокурора. У країнах, де принцип поділу влади конституційовано, цю юридичну дію виконують, як правило, два органи, що презентують різні гілки влади. Як вбачається, такий досвід призначення є прийнятним [134, с. 67-68].

У цьому сенсі досить цікавим для України може стати досвід Латвії щодо призначення Генерального прокурора строком на 7 років. Станом на сьогодні в Україні Генеральний прокурор призначається строком на 6 років. Разом із цим, варто розглянути можливість продовження строку перебування на посаді Генерального прокурора. У таким спосіб, по-перше, розводиться строк перебування на службі Президента України та Генерального прокурора, по-друге, мінімізується потенційна можливість «привласнення» главою держави інституту Генерального прокурора і всієї підконтрольної йому централізованої системи органів прокуратури. Доцільним буде також обмеження максимально двох строків перебування на посаді Генерального прокурора однієї і тієї ж особи [16, с.254].

Схвалюють необхідність продовження строку повноважень Генерального прокурора і О. Литвак та П. Шумський, які відзначають, що це, безумовно, забезпечуватиме незалежність Генерального прокурора від політичного впливу з боку виконавчої і законодавчої гілок влади [120, с.7].

Окрім цього, якщо ми говоримо про строк повноважень Генерального прокурора нашої держави, необхідно відзначити, що строк повноважень є оптимальним механізмом захисту в цілому прокурорів від свавілля й тиску на них.

У деяких країнах, зокрема Греції, прокурори призначаються довічно, у Німеччині довічно призначається тільки Генеральний прокурор, а в Нідерландах Генеральний прокурор призначається на невизначений строк і виходить на пенсію в 70-річному віці. Цей досвід зарубіжних країн безперечно є корисним, а тому в Законі України «Про прокуратуру» перебування на посаді прокурора доцільно не обмежувати конкретним строком [134, с.68].

Розглянувши питання необхідності упровадження відповідних гарантій незалежності прокурорів, в тому числі щодо їх призначення на посаду, вважаємо за необхідне дослідити доцільність зміни порядку притягнення працівників органів прокуратури до дисциплінарної відповідальності.

Так, М. Косюта рекомендує змінити порядок притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності, обґрунтовуючи це тим, що давно назріла потреба зміни встановленого порядку притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності для забезпечення належної об'єктивності у разі вирішення цих питань [107, с.27]. Він наголошує на необхідності проведення дисциплінарного процесу у формі дисциплінарного судочинства, яке докорінно відрізняється від порядку, передбаченого Дисциплінарним статутом прокуратури України [181].

Незалежність і неупередженість такого судочинства можна забезпечити лише за умови, якщо воно здійснюється самостійно, без втручання керівників органів прокуратури. Саме такий порядок запроваджено у більшості країн Європи. Зокрема, у Польщі існує система дисциплінарних судів для прокурорів. Ці суди складаються з прокурорів і розглядають справи колегіально у першій, апеляційній і касаційній інстанціях. При цьому, прокурор не може бути притягнутий до кримінальної чи адміністративної відповідальності без дозволу дисциплінарного суду [107, с.27]. Такі нововведення заслуговують на увагу,

особливо в контексті того, що наразі припинено повноваження Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Також заслуговують на увагу питання кадрового потенціалу, який забезпечує функцію підтримання обвинувачення. З огляду на публічний характер діяльності обвинувачів, цілком очевидно є необхідність для прокурора мати якості публічного діяча: психологічну врівноваженість, уміння стримувати себе, вести полеміку, мати ораторську майстерність тощо, а тому зайняття посади обвинувача повинно відбуватися на конкурсних засадах [134, с.67].

Неприпустимим є втягування прокуратури у політичні чвари, що може призвести до деформації суті та істинного призначення прокуратури у демократичному суспільстві, втрати її незалежності, неупередженості та авторитету. Діючи за принципом рівності всіх громадян перед законом і керуючись лише нормами права, прокуратура має бути осторонь політичних та ідеологічних тисків, оскільки це може призвести до її залежності, насамперед, від виконавчої влади [247, с.27].

З огляду на організаційні і функціональні аспекти прокурорських структур європейських країн, надзвичайно важливе значення для подальшого вдосконалення організації і діяльності нашої прокуратури, гармонізації її правового статусу з правовим статусом інших країн-членів Ради Європи, має участь прокуратури України у міжнародному співробітництві. А тому, прокурорським працівникам, які беруть безпосередню участь у роботі з міжнародного співробітництва, слід поглиблювати свої знання щодо основ дипломатичного протоколу. У цьому зв'язку важливими є постійні контакти з МЗС України. Це стосується таких позицій, як:

- 1) виконання програм, планів та рішень міжнародних організацій, членом яких є Україна, з питань діяльності органів прокуратури;

- 2) допомога у встановленні та розвитку ділових відносин з державними установами інших країн та міжнародними організаціями з метою забезпечення представництва органів прокуратури на міжнародних зустрічах, нарадах,

семінарах та інших заходах, а також для організації навчання працівників прокуратури у рамках програм міжнародного співробітництва;

3) сприяння участі органів прокуратури України в роботі міжнародних організацій, органів та установ (координаційних, науково-дослідницьких, методичних), створених на міждержавному, міжурядовому та неурядовому рівнях, діяльність яких пов'язана з виконанням завдань органів прокуратури, тощо [247, с.25, 28].

На сьогодні зазначені позиції поступово впроваджуються у практичну діяльність органів прокуратури нашої держави, але потребують подальшого удосконалення. Також, у Законі України «Про прокуратуру» не можна залишати поза увагою й окремі аспекти статусу прокурорського працівника, такі як: кар'єра, просування по службі за єдиним критерієм – компетентності й досвіду. Цілком очевидно, що кандидатів на посаду прокурора належить пройти відповідну спеціалізовану підготовку. Ось чому в Законі України «Про прокуратуру» повинні знайти відображення питання відповідної освіти й підготовки прокурорів, як до їх призначення на посаду, так і після цього. У Законі потрібно передбачити різноманітні умови для проходження служби, а саме: належна винагорода за працю, забезпечення житлом, пенсійне забезпечення, а також умови виходу на пенсію. Нарешті, в систему підготовки й перепідготовки прокурорських кадрів необхідно запровадити науковий підхід, який передбачає розробку соціопсихограми прокурорського працівника та його професіограми. У цілому ж питання кадрової політики мають бути відображені на концептуальному рівні. Є доцільним заснування інституту кандидатів на прокурорські посади, а їх призначенню на посади в прокуратурі повинно передувати хоча б дворічне повноцінне стажування в органах прокуратури. Адже сучасна практика не сприяє набуттю досвіду молодими працівниками, а лише викликає негативне сприйняття ними прокурорської роботи [134, с.67].

Акцентувавши на таких умовах проходження служби в органах прокуратури України, як належна винагорода за працю, забезпечення житлом,

пенсійне забезпечення, умови виходу на пенсію, варто звернути увагу на низку прогалин, які на сьогоднішній день мають місце у діяльності прокуратури нашої держави.

Так, абзацом третім пункту 3 розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України від 19 вересня 2019 року за №113-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» передбачено, що за прокурорами та керівниками регіональних, місцевих і військових прокуратур, прокурорами і керівниками структурних підрозділів Генеральної прокуратури України зберігається відповідний правовий статус, який вони мали до набрання чинності вказаним Законом, при реалізації функцій прокуратури до дня їх звільнення або переведення до Офісу Генерального прокурора, обласної прокуратури, окружної прокуратури. На зазначений період оплата праці працівників Генеральної прокуратури України, регіональних прокуратур, місцевих прокуратур, військових прокуратур, здійснюється відповідно до постанови КМУ, яка встановлює оплату праці працівників органів прокуратури (постанова КМУ від 31 травня 2012 року за №505 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників органів прокуратури») [179].

Рішенням Конституційного Суду України (далі – КСУ) від 26 березня 2020 року за №6-р/2020 визначено, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), окреме положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України у частині, яка передбачає, що норми і положення статті 81 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року за №1697-VII зі змінами застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Порядок виконання зазначеного Рішення підлягає застосуванню з дня його ухвалення КСУ.

Разом із цим, незважаючи на ухвалення Рішення КСУ, на момент підготовки дисертаційного дослідження, оплата праці працівникам прокуратури ще не в повній мірі приведена у відповідність вимогам чинного законодавства України.

На сьогодні практично відсутній механізм забезпечення працівників органів прокуратури України житлом.

Окрім цього, склалася негативна практика відмови Пенсійним фондом України (далі – ПФУ) у призначенні пенсії працівникам прокуратури, які працювали до органів прокуратури в період дії Закону України «Про прокуратуру» від 1991 року, за вислугою років та відповідно до цього Закону (стаття 50-1) мають право виходу на пенсію за вислугою 20 років [187].

Свою позицію органи ПФУ мотивують тим, що на сьогодні до працівників прокуратури мають застосовуватись положення частини 1 статті 86 Закону України «Про прокуратуру» 2014 року, згідно з якою прокурори мають право на пенсійне забезпечення за вислугу років незалежно від віку за наявності на день звернення вислуги років не менше:

- до 30 вересня 2011 року – 20 років, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 10 років;
- з 1 жовтня 2011 року до 30 вересня 2012 року – 20 років 6 місяців, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 10 років 6 місяців;
- з 1 жовтня 2012 року до 30 вересня 2013 року – 21 рік, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 11 років;
- з 1 жовтня 2013 року до 30 вересня 2014 року – 21 рік 6 місяців, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 11 років 6 місяців;
- з 1 жовтня 2014 року до 30 вересня 2015 року – 22 роки, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 12 років;
- з 1 жовтня 2015 року до 30 вересня 2016 року – 22 роки 6 місяців, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 12 років 6 місяців;

- з 1 жовтня 2016 року до 30 вересня 2017 року – 23 роки, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 13 років;
- з 1 жовтня 2017 року до 30 вересня 2018 року – 23 роки 6 місяців, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 13 років 6 місяців;
- з 1 жовтня 2018 року до 30 вересня 2019 року – 24 роки, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 14 років;
- з 1 жовтня 2019 року до 30 вересня 2020 року – 24 роки 6 місяців, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 14 років 6 місяців;
- з 1 жовтня 2020 року і пізніше – 25 років, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 15 років [188].

Водночас, така аргументація органів ПФУ є помилковою, оскільки відносини пенсійного забезпечення прокурорів, які працевлаштувались до прокуратури в період дії Закону України «Про прокуратуру» від 1991 року, повинні регулюватись положеннями статті 50-1 Закону України «Про прокуратуру» від 05 листопада 1991 року, оскільки в нашій країні закони не мають зворотної дії в часі.

Для врегулювання цього питання пропонуємо пункт 8 статті 86 Закону України «Про прокуратуру» уточнити, виклавши у такій редакції:

8. Право на пенсію за вислугу років мають особи, які мають вислугу років, визначену у пункті 1 статті 86 цього Закону, а також особи, звільнені з прокурорських посад органів прокуратури за станом здоров'я, у зв'язку з ліквідацією чи реорганізацією органу прокуратури, в якому особа обіймає посаду, або у зв'язку із скороченням кількості прокурорів, у зв'язку з обранням їх на виборні посади в органах державної влади чи органах місцевого самоврядування. Ветеранам війни, які мають необхідний стаж роботи для призначення пенсії за вислугу років, така пенсія призначається незалежно від того, чи працювали вони в органах прокуратури перед зверненням за призначенням пенсії.

Продовжуючи аналіз шляхів вдосконалення інституту прокурора у нашій країні, варто зазначити, що сучасний прокурор має виступати у розумінні

населення не карателем чи навіть обвинувачем, а насамперед захисником прав і свобод громадян та інтересів держави. Його головним завданням має бути реальне поновлення цих прав та інтересів, відшкодування завданих збитків, застосування заходів впливу, не пов'язаних із притягненням до кримінальної відповідальності [40].

У своїх дослідженнях В. Кравчук виділяє три основні шляхи удосконалення прокуратури України – інституціональний, функціональний та змістовний. Перший – це процес поступової зміни правового становища прокуратури у механізмі держави, пошуку оптимального варіанту організації та діяльності органів прокуратури. Функціональний варіант вдосконалення прокуратури полягає в окресленні чіткого призначення інституту прокуратури у механізмі держави та законодавчому закріпленні функцій його діяльності. А змістовний напрям удосконалення прокуратури полягає у підвищенні ефективності діяльності прокуратури, якісній реалізації покладених на неї функцій [111]. Саме за такими принципами необхідно діяти, щоб покращити ефективність органів прокуратури України.

У свою чергу, ПАРЄ у своїх резолюціях та рекомендаціях також постійно нагадувала українській владі про зобов'язання перед РЄ «змінити роль та функції прокуратури» відповідно до положень Рекомендацій 1604 (2003) [200].

Поряд із цим, для правильного визначення функціональної спрямованості прокуратури потрібно виходити насамперед із соціально-економічного і правового становища держави та реального стану додержання прав громадян [134, с.65].

З метою виконання Рекомендації Ради Європи R (2000) 19 від 6 жовтня 2000 року «Про роль прокуратури в системі кримінального судочинства» [199] за прокуратурою доцільно офіційно закріпити функцію кримінального переслідування, яку вона фактично здійснює і зараз. Вважаємо, що у вузькому розумінні – ця функція охоплює лише стадію

досудового провадження, а в широкому – також участь у судовому провадженні під час розгляду кримінальних справ (проваджень) [107, с.24].

У системі кримінального судочинства роль і функції прокуратури мають бути приведені у відповідність до положень, викладених у Рекомендації R (2000) 19 Комітету Міністрів [199]. Цим документом урядам країн-учасниць рекомендується привести своє законодавство й практику щодо ролі обвинувачення в кримінально-правовій системі у відповідність до європейських стандартів. На обвинувачів, зокрема, покладаються обов'язки порушувати (чи продовжувати) кримінальне переслідування, підтримувати обвинувачення в судах та опротестовувати чи підтримувати протест на рішення судів. У деяких системах, окрім цього, прокурори провадять, скеровують і здійснюють нагляд за слідством. Таким чином, у Законі України «Про прокуратуру» функція кримінального переслідування має знайти своє належне відображення, адже у межах цієї функції підвищується роль передусім прокуратури: прокурор стає основним суб'єктом, що притаманно всім демократичним державам [134, с.66-67].

З метою реалізації зазначених вимог під час реформування органів прокуратури потрібно звернути увагу на необхідність внесення відповідних змін до Конституції України та Закону України «Про прокуратуру».

Слушною є думка Р. Трагнюка, який зазначає, що з прийняттям 14 жовтня 2014 року нового Закону України «Про прокуратуру» найбільш суттєві зміни стосувалися саме функціональної спрямованості прокурорської діяльності [231]. При цьому, до цього часу функції прокуратури, які визначені в Законі України «Про прокуратуру», не приведено у відповідність до Конституції України, на що ми вже звертали увагу в попередніх розділах дисертації.

Ключовою новелою Закону України «Про прокуратуру» 2014 року стало визначення функції нагляду за додержанням і застосуванням законів через форму представництва. Однак, у позитивності такого визначення є багато

спірного, оскільки для законодавчої практики та теорії права не зрозумілим на сьогодні є встановлення реалізації однієї функції у формі іншої [188].

На думку Р. Трагнюка, такі зміни стали можливими завдяки тому, що на виконання конституційної умови щодо створення системи державних контрольних органів пунктом 2 частини 1 статті 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [189] передбачено, що здійснення державного нагляду (контролю) є основним завданням центральних органів виконавчої влади. З огляду на це, виконання прокуратурою нагляду за додержанням і застосуванням законів фактично вело до дублювання функцій відповідних органів виконавчої влади, на які покладаються повноваження щодо нагляду (контролю) за додержанням законів, що не дозволяло, з одного боку, чітко зрозуміти, який орган несе відповідальність за стан справ у певній сфері суспільних відносин, а з іншого, вело до збільшення кількості перевірок та інших заходів, які могли перешкоджати нормальній діяльності фізичних та юридичних осіб, насамперед, у сфері підприємницької діяльності [231].

Усе зазначене заслуговує на увагу, але на сьогодні функція так званого загального нагляду за прокуратурою України не закріплена, що зумовлює необхідність пошуку інших механізмів вирішення цієї проблеми. Водночас очевидним є й те, що збереження функції нагляду за додержанням і застосуванням законів порушувало міжнародні зобов'язання нашої держави перед європейськими інституціями, тому її скасування було закономірним у контексті євроінтеграційного курсу України [240, с.187].

З досліджень О. Толочка вбачається, що на сьогодні як суспільством, так і самою професійною прокурорською корпорацією чітко усвідомлюється необхідність подальшого реформування та переходу до моделі прокуратури, яка має природно інтегруватися в існуючі правові механізми та сприйматися суспільством як вкрай необхідна та ефективна [230].

При цьому Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи Rec (2000) 19 визнає можливість існування у демократичному суспільстві різних моделей прокуратури. Зокрема, прокуратура може існувати як незалежна частина

в системі судової влади з обов'язковим визначенням у законі характеру і меж її незалежності (пункт 14). Очевидно, що прокуратура може бути відносно залежною від органів виконавчої влади. У такому випадку має бути забезпечена незалежність прокурорів та прозорість і справедливість їх діяльності (пункт 13). Зазначені моделі прокуратур мають переваги і недоліки, але жодна з моделей не виключається і не віддається перевага тій чи іншій моделі [198].

На нашу думку, розкриваючи проблему вдосконалення діяльності органів прокуратури України, варто зазначити, що наразі існують питання і до вже здійсненої роботи під час реформування цього відомства.

Так, значною подією для правового життя нашої держави стало прийняття нового КПК України. У статті 36 Кодексу чітко визначено повноваження прокурора у здійсненні нагляду за дотриманням законів під час проведення досудового розслідування. Такий нагляд він здійснює шляхом процесуального керівництва розслідуванням, маючи для цього владно-розпорядчі повноваження [115].

Однак, з наведеного контексту виникає проблема розмежування понять зазначеного напряму прокурорського нагляду і процесуального керівництва слідством, адже вони настільки тісно пов'язані, що їх практично неможливо розглядати окремо [51].

З одного боку, саме процесуальне керівництво є по суті формою такого нагляду, а з іншого – у цьому питанні існує значна сутнісна суперечність: прокурор, будучи фактично керівником розслідування, сам же за ним і наглядає, що викликає запитання стосовно об'єктивності такого розслідування. Більше того, суперечності супроводжують функцію кримінального переслідування прокуратури і на стадії судового розгляду: роль прокурора як особи, що здійснює як процесуальне керівництво слідством, так і публічне обвинувачення в суді, зумовлює його зацікавленість у невикритті потенційних помилок на стадії досудового розслідування, допущених слідчими підрозділами, за якими він наглядав, а відповідно, несе відповідальність за якість проведеного розслідування. Водночас, у цьому випадку прокурор

більш ознайомлений із матеріалами кримінального провадження, тому ґрунтовніше підтримує публічне обвинувачення. Не можна забувати і про закріплення координаційної функції прокурора на рівні КПК України [120, с.8].

Таким чином, прокуратура свідомо обмежує свої повноваження і вважає цей крок лише початком комплексного реформування правоохоронної системи в державі. Однак, передусім потрібно виробити державницький та системний підхід до проблеми реформування прокуратури, а не щодо кількості повноважень того чи іншого правоохоронного органу. І якщо сьогодні існує об'єктивна необхідність у коригуванні повноважень прокурора у сфері нагляду за додержанням і застосуванням законів та представництва громадян і держави в суді, то це слід зробити [120, с.8].

Звичайно, усі напрями вдосконалення діяльності прокуратури важливі для України, але головне – визначити види, зміст та сутність функцій роботи даного правоохоронного органу та ефективність їх виконання [120].

Для цього на конституційному рівні слід визначити місце та роль прокуратури, оптимізувати її функції, удосконалити гарантії незалежності прокурорів, порядок призначення, підстави та процедуру звільнення Генерального прокурора, встановити вимоги до особи, яка може обіймати цю посаду. Перші кроки в цьому напрямі вже зроблено. Однак, із урахуванням досвіду функціонування прокуратури в країнах-членах ЄС, доцільно визначити прокуратуру України, як автономну інституцію при судовій владі на правах самостійної підсистеми. Функції прокуратури безпосередньо пов'язані зі здійсненням правосуддя, а професії судді та прокурора за своїм характером є спорідненими. Комплексний аналіз конституційних норм дає підстави стверджувати, що віднесення прокуратури до судової влади жодним чином не буде означати посягання на особливий статус, повноваження і незалежність суддів. В Україні як на конституційному, так і на законодавчому рівнях відповідні гарантії існують. Жодна із функцій прокуратури не посягає на здійснення судової влади, тобто на виключну компетенцію судів. Причому дії та рішення прокурора під час здійснення зазначених функцій

можуть бути оскаржені в суді. Таким шляхом пішли більшість країн-членів Європейського Союзу (Латвія, Болгарія, Румунія, Бельгія, Італія, Греція, Іспанія, Нідерланди, Франція) [240, с.189].

Як уже зазначалося, сьогодні Україна проходить складний шлях євроінтеграції, що зумовлює необхідність дослідження низки актів міжнародного законодавства з метою адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС.

Зокрема, вважаємо за доцільне звернути увагу на документи РЄ, які на нашу думку, мають важливе значення для гармонізації правового статусу органів прокуратури України, а саме:

– Висновок Парламентської Асамблеї Ради Європи від 26 вересня 1995 року за №190 (1995) щодо заявки України на вступ до Ради Європи [32];

– Резолюція ПАРЄ від 5 жовтня 2005 року за №1466 (2005) «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» [197];

– Рекомендації Res за №(2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі державної прокуратури у системі кримінального судочинства [199];

– Рекомендація Res (2000) 19 Комітету Міністрів державам-членам «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції» від 2000 року [198];

– Рекомендація ПАРЄ 1604 (2003) 11 «Про роль служби публічних обвинувачів в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права» від 27 травня 2003 року [200]. А також, коментарі щодо проекту Закону про внесення змін до Конституції України стосовно прокуратури України, надані експертами Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) у 2006 році [247, с.23-28].

У наведених документах закріплено низку дієвих заходів, реалізація яких цілком може посприяти покращенню ефективності діяльності органів прокуратури України.

Наприклад, у Рекомендації Rec за №(2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі державної прокуратури у системі кримінального судочинства [199] йдеться про гарантії, які забезпечують виконання прокурорами своїх посадових обов'язків. Зокрема, зауважується, що держави-члени Ради Європи повинні вживати ефективних заходів, які гарантуватимуть безперешкодне виконання прокурорами своїх професійних обов'язків і функцій у належних правових та організаційних умовах, а також відповідне матеріальне, зокрема, бюджетне забезпечення їхньої діяльності, причому ці умови мають бути створені в тісній взаємодії з представниками органів прокуратури [247, с.23-28].

Для повноти дослідження нормативно-правового регулювання діяльності прокуратури України варто зазначити, що Законом України від 18 вересня 2012 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» до Закону України «Про прокуратуру» внесено відповідні зміни щодо порядку здійснення прокурорами нагляду за додержанням і застосуванням законів, а з прийняттям Верховною Радою України 14 жовтня 2014 року нового Закону України «Про прокуратуру» визначено роль та місце нагляду за додержанням і застосуванням законів у прокурорській діяльності.

Наразі ж, у зв'язку з реформами у вказаному відомстві, спостерігається тенденція щодо прийняття нормативно-правових актів, які б забезпечували процес реформування прокуратури у нашій країні.

Так, 25 вересня 2019 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури», основні положення якого ми вже висвітлили та проаналізували.

З огляду на викладене, зауважимо, що наразі процес адаптації вітчизняного законодавства до європейських стандартів триває, але уповільнюється через об'єктивну різницю історичного, соціального та культурного розвитку правових систем. Водночас адаптація законодавства

України до законодавства ЄС є обов'язковою передумовою успішної реалізації європейських прагнень нашої країни. При цьому, лише розуміння важливості та складності цього процесу, конструктивна співпраця всіх гілок влади, вдале застосування підходів та методів до багатогранності європейського правового поля, а також урахування досвіду асоційованих країн Європейського Союзу забезпечать позитивний та ефективний результат [234, с.298-300].

Отже, сьогодні Україна здійснює зовнішньоекономічну політику, спрямовану на співпрацю з ЄС та зміцнення партнерських стосунків. У публічних виступах вищого керівництва нашої країни постійно акцентується, що зазначений шлях розвитку є перспективним і пріоритетним, має стратегічну мету. Це вдалий спосіб реалізації національних інтересів України, що безсумнівно, зміцнює її позиції у світі. З огляду на такий вектор розвитку, перед країною постає проблема взаємодії правової системи України з правовими системами інших держав [111, с.137].

Варто зазначити, що сьогодні реформування органів прокуратури України ще триває. Однак, вже можна констатувати впевнений курс цього органу до функціонування у площині кращих практик зарубіжних прокуратур [150, с.95].

Висновки до розділу 3

Питанням, пов'язаним із визначенням шляхів вдосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України в аспекті адаптації національного законодавства до норм Європейського Союзу присвячено низку публікацій автора [154; 151; 150; 165; 147; 148; 153; 155].

Таким чином, ми можемо констатувати, що у даному розділі:

1. На конкретних прикладах та аналізі позитивного досвіду діяльності органів прокуратури провідних країн ЄС, порівнянні їх основних функцій, організаційно-правової структури зроблено висновок, що єдиної та цілісної моделі прокуратури, яка б була притаманна державам Європи не існує.

Це зумовлюється наявністю таких державних чинників, як соціально-економічний стан країни, політична ситуація та її стабільність, стан громадянської свідомості. Більш того, функції та обов'язки, покладені на органи прокуратури тієї чи іншої держави, реалізуються різними правовими механізмами, визначеними національним законодавством країни.

2. Наголошено, що поряд з низкою відмінностей, що існують в функціонуванні прокуратур країн-членів Європейського Союзу, насамперед пов'язаних із такими чинниками, як особливості національного законодавства та історичного розвитку органів прокуратури, місця прокуратури в системі державних органів, належність до певної правової сім'ї тощо, існують і спільні риси, головною з яких для всіх моделей прокуратури країн ЄС, є неухильне дотримання принципів політичної нейтральності та незалежності працівниками прокуратури, відсутність особистої зацікавленості під час розгляду справ, здійснення захисту інтересів держави під час судових процесів тощо.

3. Акцентовано увагу на доцільності впровадження практики забезпечення права звернення прокуратури до суду з позовом в інтересах громадян, зокрема, пільгової категорії осіб, а також участі в судових процесах з метою захисту їх прав, свобод та законних інтересів.

4. Розкрито особливості позитивного досвіду діяльності прокуратур провідних країн Європейського Союзу, при цьому, акцентовано увагу на порядку додержання принципу незалежності працівниками прокуратур ЄС. Наголошено, що законодавство України також надає прокурору статус процесуально незалежного і, на відміну від Франції, механізм відводу прокурора у судовому засіданні визначено та закріплено КПК України.

5. Наголошено на необхідності врахування під час реформування інституту прокуратури України позитивного досвіду функціонування прокуратур провідних держав Європейського Союзу і можливості запровадження його у практичну діяльність прокуратури нашої країни, але при цьому вважаємо за доцільне враховувати специфіку функціонування прокуратур у європейських державах, що зазвичай пов'язана із віднесенням

цього відомства до однієї з гілок влади, а також іншими чинниками, що не характерні для органів прокуратури України. Оптимальним варіантом діяльності прокуратури України має бути її функціонування при судовій гілці влади, особливо враховуючи той факт, що на сьогодні відповідні гарантії вже закріплено на конституційному рівні.

6. Акцентовано на прогалинах у соціальному захисті працівників прокуратури під час здійснення порівняльного аналізу з провідними країнами ЄС, зроблено висновок, що в Україні практично відсутній механізм забезпечення працівників органів прокуратури України житлом, існують труднощі, пов'язані з їх виходом на пенсію. У зв'язку з цим запропоновано пункт 8 статті 86 Закону України «Про прокуратуру» уточнити, виклавши у такій редакції:

Право на пенсію за вислугу років мають особи, які мають вислугу років, визначену у пункті 1 статті 86 цього Закону, а також особи, звільнені з прокурорських посад органів прокуратури за станом здоров'я, у зв'язку з ліквідацією чи реорганізацією органу прокуратури, в якому особа обіймає посаду, або у зв'язку із скороченням кількості прокурорів, у зв'язку з обранням їх на виборні посади в органах державної влади чи органах місцевого самоврядування. Ветеранам війни, які мають необхідний стаж роботи для призначення пенсії за вислугу років, така пенсія призначається незалежно від того, чи працювали вони в органах прокуратури перед зверненням за призначенням пенсії.

7. Наголошено на необхідності введення на національному рівні Кодексу етичної поведінки прокурорів, оскільки прокурори повинні дотримуватися правил етичної поведінки відповідно до найвищих стандартів як під час виконання своїх функціональних обов'язків, так і поза службою.

8. Зазначено, що на сьогодні для України є вкрай важливим упровадження євростандартів, адже присутність нашої країни у Раді Європи і намагання наблизитися до європейських цінностей вимагає від державних інституцій сприяння і підтримки. Міжнародне співробітництво у межах

компетенції прокуратури України, виходячи з міжнародних договорів та зобов'язань по них щодо надання міжнародної правової допомоги, додержання відповідно до міжнародних та європейських стандартів прав і свобод людини, а також інтересів держави під час вирішення питань, що регулюються нормами міжнародного права, реалізації проектів і програм співпраці з метою європейської інтеграції, сприяють підвищенню рівня організації та вдосконалення роботи органів прокуратури України, виводячи їх на новий європейський рівень.

ВИСНОВКИ

У результаті дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України та країн Європейського Союзу, практики його реалізації, осмислення науково-теоретичної літератури з досліджуваної проблематики, визначено поняття, зміст, механізм й особливості адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України та країн-членів ЄС. Сформульовано низку висновків, надано пропозиції й рекомендації, що спрямовані на вдосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України.

До основних з них можна віднести такі:

1. Встановлено, що інститут прокуратури виник, розвивався та вдосконалювався під впливом історичних періодів розвитку суспільства та державного ладу у конкретно взятій країні, що, у свою чергу, породжувало вжиття уповноваженими органами заходів для необхідності забезпечення захисту від неправомірних посягань на суспільний та державний лад, права і свободи людини.

На основі історико-правового аналізу зародження, становлення та розвитку органів прокуратури в контексті адміністративно-правового забезпечення їх діяльності на теренах сучасної України виділено сім основних періодів: зародження основ прокуратури; козацьких визвольних змагань; імперський, який поділяється на два етапи – «дореформенний» (1722-1864 роки) та «післяреформенний» (1864-1917 роки); західноукраїнський; існування Української Народної Республіки, який включає в себе три етапи – «УНР», «Гетьманату» і «Директорії»; радянський, який поділяється на чотири етапи – «довоєнний» (1933-1941 роки), «воєнний» (1941-1945 роки), «повоєнний» (1945-1978 роки) та «конституційний» (1978-1991 роки); відродженої української державності, який включає в себе два етапи – «пострадянський» (1991-2014 роки) та «сучасний» (2014 рік – по теперішній час).

2. Запропоновано під адміністративно-правовим забезпеченням діяльності прокуратури розуміти 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. При цьому його необхідно поділяти на правові та не правові (організаційні та організаційно-правові) форми.

3. Зазначено, що механізм адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури слід 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.

До елементів механізму адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури запропоновано включити: 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.

4. Запропоновано під прокуратурою розуміти орган державної влади, що діє в системі правоохоронних органів держави, який забезпечує нагляд за виконанням законів, дотримання та правильність їх застосування з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Наголошено, що прокуратура України сьогодення наділена публічно-правовими ознаками, є невід'ємною складовою органів публічної влади,

а значить є всі підстави для визначення на конституційному та законодавчому рівнях її правового статусу.

Здійснюючи порівняльний аналіз законодавчого регулювання діяльності прокуратур України та провідних країн ЄС, зауважено, що на сьогодні в нашій державі одночасно діє Закон України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 за №1789-ХІІ (продовжують діяти частина третя, четверта, шоста та одинадцята статті 50-1, стаття 2 в частині підстав звільнення з посади Генерального прокурора), а також Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 за №1697-VII. Ситуація що склалася, досить ускладнює процедуру регулювання діяльності органів прокуратури та самих прокурорів, оскільки відбувається подвійна регламентація питань пенсійного забезпечення працівників прокуратури, звільнення з посади Генерального прокурора. А тому постає питання щодо недоречності дії одночасно цих законодавчих актів та необхідності приведення чинного законодавства до єдиного акту.

На підставі аналізу нормативно-правового регламентування процедури проведення добору на зайняття вакантної посади прокурора в Офісі Генерального прокурора, з метою усунення виявлених можливих антиконституційних положень, запропоновано внести доповнення до пункту 3 статті 27 Закону України «Про прокуратуру» у частині визначення стажу роботи, виклавши її у наступній редакції: *«... 3. Прокурором Офісу Генерального прокурора може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права у тому числі й прокуратурі не менше п'яти років та володіє державною мовою»*.

5. Запропоновано під формою адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури розуміти правові та неправові шляхи реалізації визначених законодавством функцій з метою захисту прав і свобод людини та інтересів держави. У результаті дослідження виділено чотири форми діяльності органів прокуратури: 1) процесуальну форму, сутність якої полягає у тому, що під час виконання покладених на цей орган функцій прокурори вчиняють певні процесуальні дії. У свою чергу, цю функцію класифіковано на

дві допоміжні: представницьку, спрямовану на захист інтересів громадянина або держави та підтримання публічного обвинувачення в суді, сутність якого полягає у доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення відповідальності особи, яка вчинила правопорушення; 2) координаційна діяльність прокурорів, сутність якої зводиться до здійснення прокурорами координаційних дій з організації нагляду за додержанням законів правоохоронними органами; 3) забезпечувальна форма – застосування прокурором заходів примусового характеру; 4) організаційна форма, до якої слід віднести прийом громадян, виконання функціональних обов'язків, організацію та проведення нарад, звітування та інформування населення про діяльність прокуратури, надання узагальнених статистичних та аналітичних даних тощо.

6. Наведено авторське визначення методів діяльності прокуратури, під якими слід розуміти способи впливу та прийоми, притаманні прокуратурі, визначені Конституцією України і законодавством, у процесі реалізації покладених функцій з метою захисту прав, свобод людини та інтересів держави. У результаті аналізу до методів прокуратури віднесено: 1) примусовий (здійснення нагляду за додержанням законів правоохоронними органами, відповідно до чого прокурор може видавати обов'язкові для виконання письмові вказівки останнім; застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян тощо); 2) договірний (залучення на добровільній основі, у тому числі на договірних засадах, кваліфікованих спеціалістів та експертів, у тому числі іноземців, з будь-яких установ, організацій, контрольних і фінансових органів тощо); 3) превентивний (здійснення нагляду прокурором за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство та повноваження щодо нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень); 4) заохочувальний (різні методи заохочення як майнового, так і немайнового характеру).

З метою приведення до конституційних вимог чинного законодавства запропоновано:

– частину 1 статті 2 Закону України «Про прокуратуру» викласти у такій редакції:

1. На прокуратуру покладаються такі функції:

1) підтримання публічного обвинувачення в суді;

2) організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження;

3) нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;

4) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом;

5) нагляд за дотриманням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

– внести зміни до статті 22 Закону України «Про прокуратуру» («Підтримання державного обвинувачення в суді») та викласти її у такій редакції:

Стаття 22. Підтримання публічного обвинувачення в суді

1. Прокурор підтримує публічне обвинувачення в судовому провадженні щодо кримінальних правопорушень, користуючись при цьому правами і виконуючи обов'язки, передбачені Кримінальним процесуальним кодексом України.

7. Наголошено на необхідності введення на національному рівні Кодексу етичної поведінки прокурорів, оскільки прокурори повинні дотримуватися правил етичної поведінки відповідно до найвищих стандартів як під час виконання своїх функціональних обов'язків, так і поза службою.

8. На підставі аналізу позитивного досвіду діяльності прокуратур провідних держав ЄС, порівняння їх основних функцій, організаційно-правової

структури зауважено, що єдиної та цілісної моделі прокуратури, яка б була притаманна країнам Європи не існує. Це зумовлюється наявністю таких державних чинників, як соціально-економічний стан держави, політична ситуація та її стабільність, стан громадянської свідомості. Окрім того, функції та обов'язки, покладені на органи прокуратури тієї чи іншої країни, реалізуються різними правовими механізмами, визначеними національним законодавством держави. Наголошено, що спільною рисою для всіх моделей прокуратур проаналізованих країн є відсутність особистої зацікавленості у розгляді справи, участь у судових процесах для захисту інтересів держави, а також визначення гарантій незалежності з боку держави для ефективного виконання прокурорами своїх функцій.

Враховуючи специфіку функціонування прокуратур у європейських країнах, що пов'язана із віднесенням цього відомства до однієї з гілок влади, а також іншими чинниками, що не характерні для органів прокуратури України, наголошено, що оптимальним варіантом діяльності прокуратури нашої держави є її функціонування при судовій гілці влади, тим більше, що на сьогодні відповідні гарантії вже закріплено на конституційному рівні.

У порівняльному аспекті з іншими країнами-членами Європейського Союзу, акцентовано на прогалинах у соціальному захисті працівників прокуратури України. Зокрема, практично відсутній механізм забезпечення працівників органів прокуратури України житлом, існують труднощі, пов'язані з їх виходом на пенсію. У зв'язку з цим запропоновано пункт 8 статті 86 Закону України «Про прокуратуру» уточнити, виклавши у такій редакції:

Право на пенсію за вислугу років мають особи, які мають вислугу років, визначену у пункті 1 статті 86 цього Закону, а також особи, звільнені з прокурорських посад органів прокуратури за станом здоров'я, у зв'язку з ліквідацією чи реорганізацією органу прокуратури, в якому особа обіймає посаду, або у зв'язку із скороченням кількості прокурорів, у зв'язку з обранням їх на виборні посади в органах державної влади чи органах місцевого

самоврядування. Ветеранам війни, які мають необхідний стаж роботи для призначення пенсії за вислугу років, така пенсія призначається незалежно від того, чи працювали вони в органах прокуратури перед зверненням за призначенням пенсії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право: підручник. Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В.В. Зуй. Х. : Право, 2010. 624 с.
2. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
3. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короєд та інш. за ред. проф. В.В. Галуцька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.
4. Академічний тлумачний словник української мови: в 11 тт. АН УРСР. Інститут мовознавства. За ред. І.К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970-1980. Т. 3. Ред. тому: Г.М. Гнатюк, Т.К. Черторизька. 1972. 744 с.
5. Академічний тлумачний словник. WEBMEZHA. – 2016. URL: <http://sum.in.ua/s/zabezpechyty> (дата звернення – 12.12.2020).
6. Академія прокуратури України. Збірник праць. К.: Інтел, 2009. 400 с.
7. Андрійчук Ю.А. Теоретична сутність та зміст поняття «механізм». Національний університет «Львівська політехніка». 2013. URL: http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/28900/1/005_010_010.pdf. (дата звернення – 12.12.2020).
8. Артемова С.Т. Развитие идей о конституционном правосудии в России в дореволюционный период. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitiye-idey-o-konstitutsionnom-pravosudii-v-rossii-v-dorevolyuetsionnuu-period> (дата звернення - 10.12.2020).
9. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. Москва: Юрид. лит., 1997. 400 с.
10. Біденко М. Роль та місце прокурорської влади у системі державних органів. Прокуратура. Людина. Держава. 2005. № 7(49). С. 15–17.
11. Бабенко В.І., Руденко М.В. Прокурор у галузі охорони довкілля: Сутність, повноваження, організація: навч. посібн. Київ: Ін Юре, 2005. 408 с.

12. Бакаев Д.М. Надзор прокурора района за расследованием уголовных дел. Москва: Юридическая литература, 1979. 112 с.
13. Бандурка О.М. Бугайчук К.Л., Гуменюк А.А. Адміністративне право. За ред. О. М. Бандурки. Х. : Вид-во Нац. у-ту внутр. Справ, 2004. 480 с.
14. Барсуков К.В. Адміністративно-правове забезпечення проходження служби працівниками органів внутрішніх справ у складі міжнародних миротворчих підрозділів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2010. 20 с.
15. Басараб Р.І. Організаційно-правові засади діяльності Генерального прокурора України: дис. ... канд.юрид. наук: 12.00.10. Нац. академія прокуратури, Київ, 2015. 245 с.
16. Басараб Р.І. Правовий статус керівника системи прокуратури у країнах Європейського Союзу. Митна справа. 2014. № 3(2). С. 251–255.
17. Бенч Н.В. Прокуратура в державному механізмі: порівняльний аналіз України та країн Європейського Союзу. Судова апеляція. 2015. № 1. С. 104–116.
18. Бессарабов В.Г. Динамика становления и развития прокуратуры. Право и политика. 2001. № 3. С.25-35.
19. Білоус В.Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Нац. акад. держ. податк. служби України. Ірпінь, 2004. 444 с.
20. Бойков А.Д. Проблемы правового статуса российской прокуратуры Третья власть в России. Книга вторая. Продолжение реформ. М., 2002. URL: <http://www.kalinovsky-k.narod.ru/b/boikov2/06.htm> (дата звернення - 15.10.2020).
21. Бойцова Ирина Сергеевна. Конституционно-правовые основы деятельности прокуратуры по обеспечению конституционной законности в Российской Федерации : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 : Пенза, 2004. 178 с.

22. Булатін Д.О. Форми та методи здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України. Порівняльно-аналітичне право. 2019. № 6. С. 217-219.
23. Бурлаков Р., Тогобіцька А. Діяльність органів прокуратури поза сферою кримінального судочинства у європейських країнах. Вісник прокуратури. 2012. № 11. С. 115–124.
24. Буханевич О. М. Адміністративно-правове забезпечення житлово-комунального господарства в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. ун-т біоресурсів та природокористування України. Київ, 2009. 210 с.
25. Ведомости Верховного Совета СССР. 1955. № 9. Ст. 222.
26. Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 49. Ст. 843.
27. Великий енциклопедичний юридичний словник. За ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. 2-ге вид. переробл. і доповн. Київ: «Юридична думка», 2012. 1020 с.
28. Великий тлумачний словник. Сучасна українська мова. Донецьк: ТОВ ВКФ «БАО», 2008. 704 с.
29. Венгеров А.Б. Система социальных регуляторов и эффективность общественного воспроизводства. Материалы всесоюз. науч.- исслед. ин-та совет. законодательства. 1984. № 29. С. 38.
30. Веселова Л. Механізм адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Випуск 43. Одеса, 2020. С.56-59.
31. Висновок № 13(2018) Консультативної ради Європейських прокурорів. Страсбург, 23 листопада 2018 року. URL: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccre-2018-ukr/1680939322> (дата звернення 20.10.2019).
32. Висновок № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи від 26.09.1995 р. URL: https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_590?lang=en. (дата звернення 15.11.2019).

33. Висновок № 3 (2008) Консультативної ради європейських прокурорів прийнятий на 3-му пленарному засіданні (Страсбург, 15-17 жовтня 2008 року) «Роль прокуратури за межами сфери кримінального права». URL: http://www.gp.gov.ua/ua/cmo.html?_m=publications&_t=rec&id=101556

(дата звернення – 12.12.2020).

34. Вікіпедія – вільна енциклопедія. Механізм. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B5%D1%85%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%BC_\(%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F\)](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B5%D1%85%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%BC_(%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F)) (дата звернення – 11.09.2020).

35. Власов В.И. Правовые формы и методы надзора прокурора за исполнением закона в стадии предварительного следствия. Развитие теории и практики уголовного судопроизводства в свете нового законодательства о Верховном Суде СССР, Прокуратуре СССР и адвокатуре СССР. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1981. 322 с.

36. Волок Г. Чи потрібний загальний нагляд? Вісник прокуратури. 2000. №2. С. 86-88.

37. Воронов М.П. Історія становлення та розвитку прокуратури в Україні. Сучасні питання економіки і права. 2013. № 1. С. 90–97.

38. Галунько В.В. Адміністративне право України : підручник : у 2-х т.: Загальне адміністративне право. Академічний курс. Херсон : ХМД, 2013. Т.1. 396 с.

39. Генеральний прокурор Руслан Рябошапка: Запускаємо реформу органів прокуратури. Заголовок з екрану. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=258775&fp=10. (дата звернення 10.03.2020).

40. Головін А.С. Діяльність прокуратури щодо захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина у рішеннях Конституційного Суду України. Голос України. 2012. 18 верес. (№ 174).

41. Гончаров С.М. Кушнір Н.Б. Тлумачний словник економіста. За ред. проф. С.М. Гончарова. К.: Центр учб. літ., 2009. 264 с.

42. Гречанюк С., Мартинюк О. Деякі питання сучасного визначення місця прокуратури в системі органів публічного управління. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2017. № 1 (13). С. 55–62. URL: <http://www.chasopysnapu.gr.gov.ua/chasopys/ua/pdf/1-2017/grechanuk.pdf> (дата звернення 20.06.2019).
43. Грицаєнко Л. Р. Історико-правові витоки інституту прокуратури в Україні. Вісник прокуратури. 2008. № 2 (80). С. 94–104.
44. Грицаєнко Л. Р. Прокуратура в країнах Європи: навч. посіб. / Акад. прокуратури України. Київ: БІНОВАТОР, 2006. 400 с.
45. Гумін О.М. Пряхін С.В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. Наше право. 2014. № 4. С. 46-50.
46. Дегтярева Н.Н. Конституционно-правовой статус прокуратуры в Российской Федерации: институциональный и сравнительный анализ: Автореф. дис.: кандидата юридических наук. М., 2000. 26 с.
47. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 №55-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text> (дата звернення 15.03.2020).
48. Держава і право України в період тоталітарно-репресивного режиму (1929-1941 рр.) URL: <http://5fan.ru/wievjob.php?id=80491> (дата звернення - 10.12.2020).
49. Діденко С.В. Адміністративно-правове забезпечення обігу та застосування зброї в Україні. дис... д-ра юрид. наук, Київ, 2016. С. 443.
50. Додонов В. Н., Крутских В. Е. Прокуратура в России и за рубежом. Сравнительное исследование: Ред. С. И. Герасимова. Москва: НОРМА, 2001. 192 с.
51. Долежан В.В. Перспективи трансформації функцій прокуратури України. Вісник Національної академії прокуратури України. 2011. № 2. С. 45–49.

52. Дручек О.М. Поняття адміністративно-правового забезпечення прав, свобод та інтересів дитини органами внутрішніх справ України. Форум права. 2013. № 2. С. 123–128.

53. Європейська конвенція про взаємну допомогу у кримінальних справах від 20.04.1959 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/ru/995_036 (дата звернення 20.10.2019).

54. Європейська конвенція про видачу правопорушників від 13.12.1957 р. URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/MU57K05U.html (дата звернення 20.10.2019).

55. Європейська конвенція про передачу провадження у кримінальних справах (ETS N 73) від 22.09.1995 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_008 (дата звернення 20.10.2019).

56. Закарпатська Україна. Вікіпедія – вільна енциклопедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%96%D0%B4%D0%BA%D0%B0%D1%80%D0%BF%D0%B0%D1%82%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0_%D0%A0%D1%83%D1%81%D1%8C (дата звернення – 12.12.2020).

57. Зеленецкий В.С. Функциональная структура прокурорской деятельности. Х., 1978. 321 с.

58. Зельтер Вальтер. Статус прокуратури в Німеччині в системі державних органів та її повноваження. Прокуратура України в умовах європейської інтеграції: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 19 трав. 2016 р.). Київ, 2016. С. 21–26.

59. Значний конкурс: 1597 кандидатів виявили бажання брати участь у доборі на 100 вакантних посад прокурорів в Офісі Генерального прокурора. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/news?_m=publications&_t=rec&id=267228&fp=320 (дата звернення 20.03.2020).

60. Зозуля Є.В. Генезис співпраці країн-членів Європейського Союзу та України в галузі безпеки, внутрішніх справ та правосуддя. Вісник Академії адвокатури України. 2011. № 2. С. 182–189.

61. Известия ВЦИК. 1922. № 132.
62. Івчук М.Ю. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Держ. НДІ МВС України. Київ, 2011. 19 с.
63. Ігонін Р.В. Поняття адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції. Адвокат. 2011. № 1. С. 36–40.
64. Ієрусалімова І.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. транспортний ун-т. Київ, 2006. 205 с.
65. Історія держави і права України : підручник. В.Д. Гончаренко, В.М. Єрмолаєв, В.О. Рум'янцев та ін.; за ред. В.Д. Гончаренка. Х. Право, 2013. 704 с.
66. Історія держави і права України. Підручник. У 2-х т. За ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина, В.Д. Гончаренка. Т.2. К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 580 с.
67. Історія запровадження державної служби в Україні URL: file:///C:/Users/1C64~1/AppData/Local/Temp/Istoria_derj_slujbi.pdf (дата звернення - 10.10.2020).
68. Історія прокуратури України. URL: <https://old.gp.gov.ua/ua/ursr.html?s=print> (дата звернення - 15.12.2020).
69. Іщук О.С. Адміністративна юрисдикція органів прокуратури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2011. 20 с.
70. Казанцев С.М. История царской прокуратуры. Санкт-Петербург: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 1993. 216 с.
71. Карпенко М.І., Швець О.О. Міжнародне співробітництво у кримінальному провадженні. Юридична наука. 2013. № 8. С. 56–68.
72. Касараба Ю.Я. Адміністративно-правове забезпечення впровадження міжнародно-правових стандартів у діяльність органів міліції

України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2009. 190 с.

73. Кизименко К.О. Виникнення та основні етапи розвитку законодавства про прокуратуру в Україні. Держава і право. 2006. №34. С. 211-217.

74. Кириллова Н.П. Прокурорский надзор: учебник и практикум для прикладного бакалавриата. Москва: Издательство Юрайт, 2014. 385 с.

75. Кіяшко В.І. Правове регулювання діяльності керівника підприємства, установи, організації як учасника трудових правовідносин: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля. Луганськ, 2010. 178 с.

76. Кодекс адміністративного судочинства від 06.07.2005 №2747-IV. Дата оновлення 18.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#top>. (Дата звернення 18.08.2020).

77. Козьяков І.М. Методологічні аспекти організації прокурорської діяльності на сучасному етапі. Вісник прокуратури. 2015. № 7. С. 23–33.

78. Колесников Є.Є. Поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення за-хисту прав споживачів. Форум права. 2011. № 2. С. 432–438.

79. Коломоєць О.Д. Адміністративно-правове регулювання відповідальності за вчинення насильства у сім'ї, невиконання захисного припису або непроходження корекційної програми: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2010. 223 с.

80. Комзюк А.Т. Місце органів прокуратури України в сучасній системі гілок влади. Форум права. 2013. № 2. С. 230–234.

81. Конвенція про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах: Редакція від 21.01.2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_009 (дата звернення 20.10.2019).

82. Кони А.Ф. Приемы и задачи прокуратуры. Дореволюционные юристы о прокуратуре. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2001. 287 с.

83. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник в 4 т. Т. 1-2. Часть общая. 3-е изд./ отв. ред. Б. А. Страшун. Москва: БЕК, 2000. 784 с.

84. Конституция Бельгии от 17.02.1994 г. URL: <http://concourt.am/wwconst/constit/const21.htm> (дата звернения 20.10.2019).

85. Конституция Венгерской Республики (в редакции 1994 г.). Конституции государств Центральной и Восточной Европы. Отв. ред. Н.В. Варламова. Москва, 1997. С. 86–121.

86. Конституция Итальянской Республики от 22.12.1947 г. Конституции зарубежных государств: учеб. пособ. Сост. проф. В.В. Маклаков. 2-е изд., исправ. и допол. Москва: Изд-во БЕК. 584 с.

87. Конституция Королевства Испания от 27.12.1978 г. Конституции зарубежных государств: учеб. пособ. Сост. проф. В.В. Маклаков. 2-е изд., исправ. и допол. Москва: Изд-во БЕК. 584 с.

88. Конституция Королевства Нидерландов от 17.02.1983 г. URL: [http://uznal.org/constitution.php?text=Netherlands &language=r](http://uznal.org/constitution.php?text=Netherlands&language=r) (дата звернения 20.10.2019).

89. Конституция Литовской Республики от 25.10.1992 г. Новые Конституции стран СНГ и Балтии: сб. докум. 2-е. изд. Москва: МАНУСКРИПТ,

90. Конституция Португальской Республики от 02.04.1976 г. URL: <http://concourt.am/wwconst/constit/const21.htm> (дата звернения 20.10.2019).

91. Конституция Республики Болгарии от 13.07.1991 г. Конституции государств Центральной и Восточной Европы. Отв. ред. Н.В. Варламова. Москва, 1997. С. 57–85.

92. Конституция Республики Греция от 09.06.1975 г. Конституции зарубежных государств: учеб. пособ. Сост. проф. В.В. Маклаков. 2-е изд., исправ. и допол. Москва: Изд-во БЕК. С. 312–373.

93. Конституция Республики Кипр от 16.08.1960 г. URL: <http://concourt.am/wwconst/constit/const21.htm> (дата звернения 20.10.2019).

94. Конституция Республики Словения от 28.12.1991 г. Конституции государств Центральной и Восточной Европы. Отв. ред. Н.В. Варламова. Москва, 1997. С. 325–427.

95. Конституция Румынии от 21.11.1991 г. Конституции государств Центральной и Восточной Европы. Отв. ред. Н.В. Варламова. Москва, 1997. С. 244–298.

96. Конституция Словацкой Республики от 01.09.1992 г. Конституции государств Центральной и Восточной Европы. Отв. ред. Н.В. Варламова. Москва, 1997. С. 299–324.

97. Конституция Финляндской Республики от 11.06.1999 г. URL: <http://concourt.am/wwconst/constit/consts21.htm> (дата звернення 20.10.2019).

98. Конституция Французской Республики от 03.06.1958 г. Конституции зарубежных государств: учеб. пособ. Сост. проф. В.В. Маклаков. 2-е изд., исправ. и допол. Москва: Изд-во БЕК. С. 97–123.

99. Конституция Чешской Республики от 16.12.1992 г. Конституции государств Центральной и Восточной Европы. Отв. ред. Н.В. Варламова. Москва, 1997. С. 492–543.

100. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/> (дата звернення 15.01.2020).

101. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки: від 20.04.1978 р. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html>. (дата звернення: 15.03.2020).

102. Консультативна рада Європейських прокурорів: Генеральна прокуратура України : офіційний сайт. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/cmo.html?_m=publications&_t=rec&id=101556. (дата звернення 20.10.2019).

103. Корнєєв Ю. В. Адміністративно-правове забезпечення особистої безпеки працівників податкової міліції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Акад. держ. податк. служби України. Ірпінь, 2002. 18 с.

104. Корнилов А.А. Курс истории России XIX века. М: Высшая школа, 1993. 445 с.

105. Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.10. Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. Харків, 2002. 33 с.

106. Косюта М., Наулік Н. Окремі аспекти діяльності прокурора поза сферою кримінальної юстиції (за новим Законом України «Про прокуратуру»). Вісник Національної академії прокуратури України. 2014. № 5. С. 5-10.

107. Косюта М.В. Деякі аспекти вдосконалення Закону України «Про прокуратуру». Вісник Національної академії прокуратури України. 2012. № 2. С. 24–28.

108. Косюта М.В. Перспективи реформування законодавства про прокуратуру. Вісник прокуратури. 2007. № 7. С. 12–17.

109. Кравчук В.М. Засади (принципи) організації та діяльності прокуратури Польщі за реформою 2016 року: досвід для України. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 1. С. 235–239.

110. Кравчук В.М. Інституційно-правовий аспект функціонування прокуратури України як органу державної влади: монографія. Тернопіль: ТзОВ «Тернограф», 2013. 272 с.

111. Кравчук В.М. Прокуратура України та європейська інтеграція. Українсько-грецький міжнародний науковий юридичний журнал «Порівняльно-правові дослідження», 2009, № 1. С.137–141.

112. Кравчук В.М. Реформування інституту прокуратури: пропозиції до здійснення. Прокуратура України в умовах європейської інтеграції: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 19 трав. 2016 р.). Київ: Національна академія прокуратури України, 2016. С. 162–165.

113. Кравчук В.М. Реформування правового статусу прокуратури в Україні та Польщі: порівняльний аналіз. Порівняльно-аналітичне право. 2016. № 5. С. 317–320.

114. Крегул Ю.І. Поняття і види форм державного управління. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / ред. В. Б. Авер'янов. Київ: Факт, 2003. С. 276–280.
115. Кримінальний процесуальний кодекс України. Редакція від 28.11.2019 р. № 4651-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 9-10, № 11-12, № 13. Ст. 88.
116. Кузьменко О.О. Адміністративно-правове забезпечення менеджменту в державній податковій службі України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2008. 227 с.
117. Кульман А Экономические механизмы. Под ред. Н.И. Хрусталевой. М.:Прогресс, 1993. 192 с.
118. Лазарева М.Н. Прокуратура Чехии: реформы и особенности статуса. Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал). 2014. № 5. С. 14.
119. Лакизюк В.П., Михайленко О.Р. Прокуратура України: витоки, розвиток, персоналі та правове регулювання. Вісник прокуратури. 2000. № 2. С. 35-42.
120. Литвак О., Шумський П. Проблеми впровадження Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року. Вісник Національної академії прокуратури України. 2015. № 1. С. 5–10.
121. Литвак О., Шумський П. Проблеми реформування органів прокуратури. Вісник Національної академії прокуратури України. 2012. № 1. С. 5–12.
122. Литвак О., Шумський П. Становлення та розвиток прокуратури України. Вісник національної академії прокуратури України. 2012. № 3. С. 10–15.
123. Литвинов О.М. Соціально-правовий механізм протидії злочинності в Україні : монографія. О.М. Литвинов. Харківський національний ун-т внутрішніх справ. Х., 2008. 446 с.

124. Лобойко Л.М. Кримінальний процес: підручник. Київ: Істина, 2014. 432 с.
125. Логінов О.В. Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки органів виконавчої влади: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. акад. внутр. справ України. К., 2005. 20 с.
126. Лозицька І.О. Аналіз та адаптація зарубіжного досвіду як напрям удосконалення системи державного управління. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2016. № 2. С. 1–10.
127. Мавдрик М.Я. Організаційні форми діяльності органів прокуратури у сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Право і Безпека. 2012. № 5. С. 20–24.
128. Мавдрик М.Я. Становлення та розвиток прокуратури України як інституту захисту прав і свобод людини і громадянина. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2012. № 3. С. 22–35
129. Мазурік О.В. Державний механізм підвищення ефективності діяльності прокуратури як організації: мотивація кадрів: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02/ : Донец. держ. ун-т управління. Донецьк, 2013. 26 с.
130. Маланчук П.М., Льон О.М., Тарасенко Д.І. Міжнародне співробітництво у кримінальному провадженні. Правові горизонти. 2017. № 3. С. 77-81.
131. Маланчук П.М., Льон О.М., Тарасенко Д.І. Міжнародне співробітництво у кримінальному провадженні. Правові горизонти. 2017. № 3. С. 77–81.
132. Маланюк А.Г. Провадження у кримінальних справах, пов'язаних із міжнародними відносинами, за законодавством України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Акад. адвокатури України. Київ, 2004. 20 с.
133. Малюга В.І. Принципи організації та діяльності прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Київський нац..ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2002. 205 с.

134. Марочкін І.Є. Прокуратура України: проблеми становлення й розвитку. Юрист України. 2011. № 2. С. 62–68.

135. Марчук В.І. Адміністративно-правове забезпечення встановленого порядку управління в Україні органами внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук 2.00.07. В.І. Марчук. Львів, 2011. 16 с.

136. Медведько О.І. Коментарі до законопроекту «Про внесення змін і доповнень до Конституції України» стосовно прокуратури. Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 2-3 жовт. 2006 р.). Київ: Академія прокуратури України, 2006. С. 9–14.

137. Мельник М.І., Хавронюк М.І. Правоохоронні органи України та правоохоронна діяльність: навч. посіб. К.: Атіка, 2002. 576 с.

138. Михайленко О.Р. Прокуратура України: підруч. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 296 с.

139. Михайленко О.Р. Прокуратура України: підруч. 2-ге вид., перероб. та допов. / Київ: Юрінком Інтер, 2011. 336 с., с. 35-45

140. Мичко М.І. Прокуратура України: роль і місце в системі державної влади: монографія. Донецьк: Донеччина, 1999. 256 с.

141. Мірошниченко С.С. Євроінтеграційні кроки української прокуратури: погляд на проблему. Право України. 2008. № 5. С. 73–77.

142. Муравенко О.Ю. Вдосконалення окремих положень Закону України «Про прокуратуру». Публічне право. 2013. № 1. С. 409–414.

143. Муравьев Н.В. Общие основания прокурорской деятельности по уголовным делам // Дореволюционные юристы о прокуратуре. СПб.: центр Пресс, 2001. 287 с.

144. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: пособие для прокурорской службы. Т. 1. Прокуратура на Западе и в России / Москва: Ун-тская тип., 1889. 566 с.

145. Мурза В.В. Структура та організація роботи органів прокуратури УСРР (20-ті - початок 30-х рр. ХХ ст.). Вісник національного університету внутрішніх справ. 2001. № 15. С. 156–162.

146. Мухаменджанов Э.Б. Прокуратура Польщі. URL: www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1236169 (дата звернення 10.04.2020).

147. 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.

148. 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.

149. 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.

150. 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.

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

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

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

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

155. 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.

156. Наказ министра юстиции, генерал-прокурора Н.В. Муравьева чинам прокурорского надзора судебных патат и окружных судов. Дореволюционные юристы о прокуратуре. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2001. С. 238-239.

157. Наулік Н.С. Прокуратура України як інститут системи захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави: історія розвитку. Актуальні проблеми правознавства. 2016. № 1. С. 166–170.

158. Наулік Н.С. Правовий статус прокуратури в конституціях зарубіжних країн. Порівняльно-аналітичне право. 2013. № 3-2. С. 342–345.

159. Неділько А.І. Механізми формування та функціонування системи публічного управління: європейський досвід для України : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Чернігів, 2020. 243 с.

160. О прокуратуре Литовской Республики: Закон Литовской Республики от 27.07.1990 г. URL: https://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=350058&p_query=&p_tr2 = (дата звернення 20.02.2020).

161. О прокуратуре: Закон Латвии от 01.07.1994 г. URL: http://www.pravo.lv/likumi/56_zopr.html (дата звернення 10.02.2020).

162. О прокуратуре: Закон Эстонии от 22.04.1998 г. URL: http://estonia.news-city.info/docs/sistemse/dok_iegpto.htm (дата звернення 15.03.2020).

163. О суде (Декрет и Временное положение): Декрет Совета Народных Комиссариатов Украины от 19 февраля 1919 года. Советская прокуратура в

важнейших документах / Сост.: Лебединский В.Г., Орлов Д.И. М.: Госюриздат, 1956. 508 с.

164. О судебной власти: Закон Латвийской Республики от 15 декабря 1992 года URL: http://www.pravo.lv/likumi/12_zosv.html. (дата звернення 15.03.2019).

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

166. Омельчук Л., Клітинська А. Європейський досвід організації органів прокуратури. Міжнародний юридичний вісник: збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. 2016. № 1. С. 199–204.

167. Підгородинська А.В. Принципи міжнародного співробітництва у сфері кримінального судочинства. Актуальні проблеми держави і права. 2007. № 32. С. 369–375.

168. Плахіна І.В. Особливості органів прокуратури в зарубіжних країнах. Часопис Академії адвокатури України. 2014. Т. 7. № 4. С. 37–43.

169. Положение о Верховном Суде СССР от 23 ноября 1923 г. // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. №2. Ст. 45.

170. Положення про відомчі заохочувальні відзнаки прокуратури України, затверджене наказом Генеральної прокуратури України від 23.10.2018 за №211 та зареєстроване в Міністерстві юстиції України 05.11.2018 за №1257/32709. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1257-18#Text> (дата звернення 03.11.2020).

171. Положення про Консультативну раду при Генеральній прокуратурі України: затв. наказом Генерального прокурора України від 29.10.2014 р. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/krq.html?_m=publications&_t=rec&id=146634 (дата звернення 03.11.2020).

172. Полянський Ю.Є. Конституційне реформування прокуратури України (нові виклики). Вісник Національної Академії прокуратури України. 2009. № 2. С. 16–43.

173. Попович В. Плюси і мінуси нового закону про прокуратуру. URL: <https://racurs.ua/ua/658-schodo-novogo-zakonu-ukrayiny-pro-prokuraturu-vid-14-jovtnya-2014-roku.html>. (дата звернення 10.07.2019).

174. Попович Є.М. Управління органами прокуратури України: організаційно-правові проблеми: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. 32 с.

175. Попович Є.М. Методи управління органами прокуратури. Форум права. 2010. № 2. С. 395–402.

176. Правова держава. Вікіпедія – вільна енциклопедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Правова_держава (дата звернення - 10.10.2020).

177. Правовая система Нидерландов отв. ред. В.В. Бойцова, Л.В. Бойцова. Москва: Изд-во «Зерцало», 1998. 432 с.

178. Представництво прокурором у суді законних інтересів держави: науково-практичний посібник. О.П. Натрус, Ю.А. Турлова, О.А. Казак та ін.; Київ: Національна академія прокуратури України, 2016. 262 с.

179. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України в редакції від 17.10.2019 р. № 113-ІХ. Відомості Верховної Ради України. 2019. №42. Ст. 238.

180. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): пояснювальна записка до проекту Закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209. (Дата звернення 12.08.2020).

181. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України: постанова Верховної Ради України в редакції від 15.07.2015 р. № 1796_ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 4. Ст. 15.

182. Про організацію роботи органів прокуратури України у галузі міжнародного співробітництва: наказ Генерального прокурора України від 18.09.2015 № 223. Дата оновлення 20.08.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0223900-15#n69>. (Дата звернення 16.09.2020).

183. Про проведення добору на зайняття вакантної посади прокурора в Офісі Генерального прокурора: Наказ Генерального прокурора від 16.01.2020 №30. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/nakaz_dob_of?_m=publications&_t=rec&id=264414 (дата звернення 27.04.2020).

184. Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 14.09.2000 р. № 1072/2000. Офіційний вісник України. 2000. № 39. Ст. 1648.

185. Про прокуратуру Угорської Республіки: Закон от 1972 г. URL: http://www.era.int/domains/corpus-juris/public_pdf/hungary_act3.pdf. (дата звернення 20.02.2020).

186. Про прокуратуру: Закон прийнятий Національною Асамблеєю Республіки Словенія на своєму засіданні 12.07.2011 р. URL: <https://www.uradniklist.si/glasilo-uradniklist-rs/vsebina/104629> (дата звернення 10.04.2020),

187. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 53. Ст. 793.

188. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2-3. Ст. 12.

189. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України в редакції від 25.09.2019 р. № 3166-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст. 385.

190. Прокуратура незалежної України. URL: https://myk.gp.gov.ua/ua/dovmat.html?_m=publications&_t=rec&id=126088 (дата звернення - 10.12.2020).

191. Прокуратура України у 1917-1919 роках. URL: <http://zvitiaga.org/catalog/award/istorichna-dovidka53> (дата звернення - 10.12.2020).

192. Прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів: навч. посіб. І.С. Зарубинська, О.М. Толочко, А.А. Матвієць, Н.С. Наулік та ін.; Київ: Алерта, 2013. 550 с.

193. ПСЗ. Т. VI. №3880.

194. Пучинский В.К. Гражданский процесс зарубежных стран. Ред. В.В. Безбаха. Москва: Зерцало, 2008. 506 с.

195. Рада ухвалила закон про запуск реформи прокуратури. Заголовок з екрану. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2783326-rada-uhvalila-zakon-pro-zapusk-reformi-prokuraturi.html> (дата звернення 10.08.2020).

196. Ракша Н.С. Адміністративно-правове забезпечення права громадян на освіту: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів. держ. ун-т внутр. справ. Львів, 2007. 17 с.

197. Резолюція 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 05.10.2005 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_611 (дата звернення 20.12.2019).

198. Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів державам-членам «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції», ухвалена Комітетом Міністрів 06.10.2000 р. на 724 засіданні заступників міністрів. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf (дата звернення 12.11.2020).

199. Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 724 засіданні заступників міністрів 06.10.2000 р. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf (дата звернення 12.11.2020).

200. Рекомендація ПАРЄ 1604 (2003) 11 «Про роль служби публічних обвинувачів в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права» від 27.05.2003 р. URL: https://pravo.org.ua/files/_com_split_1.pdf (дата звернення 12.11.2020).

201. Решетников Ф. М. Правовые системы стран мира: справочник / Москва: Юридическая литература, 1993. 254 с.

202. Рибалка Н.О. Управління органами прокуратури України: адміністративно-правове регулювання: монографія. Харків, 2012. 320 с.

203. Рішення Консультативної ради при Генеральній прокуратурі України №5-2/14 від 07.11.2014. URL: [www.gp.gov.ua > userfiles](http://www.gp.gov.ua/userfiles). (дата звернення 15.11.2019).

204. Рябошапка Руслан: Чому важлива міжнародна підтримка в реформі прокуратури? Заголовок з екрану. URL:https://www.gp.gov.ua/ua/news?_m=publications&_t=rec&id=265804&fp=430 (дата звернення 15.03.2020),

205. Сафонов Ю., Осадчук Ю. Реалізація організаційно-економічного механізму фінансового забезпечення розвитку споживчої кооперації. Модернізація управління національною економікою : зб. матеріалів IV Міжнар. наук.-практ. конф., 25–26 листоп. 2016 р. М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана» [та ін.] ; редкол.: І.Й. Малий (голова) [та ін.]. Київ : КНЕУ, 2016. С. 273–278.

206. Селіванов В.М. Проблема методологічної обґрунтованості вітчизняного правознавства та юридичної практики. Право України. 1999. № 1. С. 20–26.

207. Сірий М.І. Не «око государеве», а захисник публічного інтересу. Сучасні перспективи реформи прокуратури. Дзеркало тижня. 2009. № 18. 22–29 травня. URL:https://zn.ua/ukr/LAW/ne_oko_gosudareve,_a_zahisnik_publichnogo_interesu___suchasni_perspektivi_reformi_prokuraturi.html (дата звернення 19.02.2020).

208. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник. Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.
209. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник. М-во освіти і науки України. 4-те вид., допов. і перероб. Київ: Правова єдність, 2014. 524 с.
210. Скибенко О.І. Проблеми реформування правового статусу органів прокуратури України на сучасному етапі. Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. 2016. № 2. С. 14–20.
211. Слабунова Ю.В. Поняття та види форм адміністративно-правового забезпечення прав громадян органами прокуратури. Право і суспільство. 2013. № 4. С. 100–106.
212. Слабунова Ю.В. Структура адміністративно-правового механізму забезпечення прав громадян органами прокуратури. Форум права. 2013. № 2. С. 508–512.
213. Словник української мови: в 11 томах. Т.4, 1973.
214. Собрание законодательства СССР. — 1934. — № 1. — Ст. 2-а, 2-б.
215. Сокіран М.В. Адміністративно-правові засади апроксимації законодавства України до законодавства ЄС у сфері поводження з відходами: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом». Київ, 2018. 232 с.
216. Сопільник Р.Л. Прокуратура і суд в євроінтеграційній парадигмі. Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. 2014. № 12. С. 133–137.
217. Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України. Розвиток та розширення ЄС під час головування Франції. Перспективи для України: матеріали зустрічі експертів. Київ, 2000. С. 88.
218. Степаненко К.В. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Дніпропетровськ, 2009. 229 с.
219. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. К. : Атіка, 2007. 624 с.

220. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11.06.1998 р. № 615/98 із змінами і доповненнями. Політика і час. 2000. № 3–4.

221. Стукаленко В.А. Адміністративна відповідальність посадових осіб за порушення виборчого законодавства: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2011. 241 с.

222. Стукаленко В.А. Правове регулювання діяльності прокуратури Словацької Республіки. URL: <https://bit.ly/2QgNC2A> (дата звернення - 10.12.2020).

223. Сухонос В. Функції прокуратури та їх співвідношення з діяльністю. Підприємство, господарство і право. 2007. № 9. С.94–99.

224. Сухонос В.В. Прокуратура в системі державних органів України: теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку. Суми: Університетська книга, 2008. 448 с.

225. Таранушич С.В. Функції природоохоронних підрозділів прокуратури України. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2005. Вип. 30. С. 138-142.

226. Тегза І.З минулого прокуратури Закарпатської України. Вісник прокуратури. 2000. №2. С. 148-151.

227. Теория юридического процесса: монография. За ред. В.М. Горшенева. Харьков: Издательство при Харьковском государственном университете издательского объединения «Вища школа», 1985. 192 с.

228. Тертишник В.М. Концептуальні аспекти прокурорського нагляду. Вісник прокуратури. 2002. №6 (18) грудень. С. 13-19.

229. Тлумачний словник української мови. <https://eslovnyk.com/%D0%B7%D0%B0%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F>.

230. Толочко О.М. Реформування прокуратури України: інституціональний аспект. Прокуратура України: історія, сьогодення та

перспективи: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 25 лист. 2011 р.) Київ: Національна академія прокуратури України, 2012. С. 45–48.

231. Трагнюк Р.Р. Реформування функцій прокуратури України за новим Законом «Про прокуратуру». Юридичний науковий електронний журнал. 2014. № 3. С. 176–179.

232. Уголовно-процессуальный кодекс Франции. Юридический колледж МГУ, Москва, 1967, 326 с.

233. Угровецький П.О. Адміністративні акти органів прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2011. 195 с.

234. Удалова Л.Д. Окремі аспекти реформування прокуратури України в контексті європейської інтеграції. Прокуратура України в умовах європейської інтеграції: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., (Київ, 19 трав. 2016 р.). Київ: Національна академія прокуратури України, 2016. С. 45-49.

235. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У двох томах. Том 2. 10 грудня 1917 р. 29 квітня 1918 р. К., Наукова думка, 1997. 424 с.

236. Федеральний закон Німеччини про державну службу від 31 березня 1999 року (Bundesbeamtengesetzes, Vom 31. März 1999) <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/52842/99089/F903149529/DEU52842.pdf>. (дата звернення 15.03.2019).

237. Философский энциклопедический словарь. М., 1983. 839 с.

238. Хитра І.Я. Адміністративно-правове забезпечення діяльності банків в Україні: авто- реф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2011. 17 с.

239. Хом'яченко С.І. Особливості механізму адміністративно-правового регулювання цивільної авіації. Юридичний вісник. 2014. №2 (31). С. 11-13.

240. Хорсуненко О.В. Прокуратура України та країн-членів Європейського Союзу: порівняльне дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького; Нац. акад. наук України. Київ, 2018. 224 с.

241. Цвайгерт К., Кётц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. Т. 1. Основы. Москва: Международные отношения, 2000. 480 с.
242. Цвік М.В. Загальна теорія держави і права: підруч. М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Рогачова та інш. Х.: Право, 2002. 432 с.
243. Циганок С.В. Поняття і зміст адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 11. С. 135–139.
244. Чаплинська Ю. Досвід Франції та Німеччини в реформуванні органів прокуратури та можливості його використання в Україні. URL: http://vjhr.sk/archive/2016_6/part_3/23.pdf (дата звернення - 10.12.2020).
245. Шаганенко П.І. Адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури в умовах реформування правоохоронної системи: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2017. 19 с.
246. Шарвен Р. Юстиция во Франции. Прогресс, Москва, 1978. 256 с.
247. Шемшученко Ю., Мурашин Г. Прокуратура України в системі міжнародного співробітництва. Вісник Національної академії прокуратури України. 2009. № 1. С. 23–28.
248. Шемшученко Ю., Мурашин Г. Прокуратура України: шляхи реформування в аспекті входження у європейський правовий простір. Вісник Академії прокуратури України. 2006. № 4. С. 5–11.
249. Шемшученко Ю.С. Проблеми вдосконалення законодавства України про прокуратуру в контексті міжнародного досвіду. Прокуратура України в умовах європейської інтеграції: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 19 трав. 2016 р.). Київ, 2016. С. 162–165.
250. Шуба В.В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2007. 20 с.

251. Шумський П.В. Прокуратура України: навчальний посібник для студентів юрид. вузів та факультетів. К.: Вен-турі., 1998. 336 с.
252. Юровська В. Метод адміністративного права: теоретико-правовий аналіз. Підприємство, господарство і право. 2017. № 12. С. 188-192.
253. Юсупов В.А. Шляхи вдосконалення нормативно-правового, організаційного та кадрового забезпечення органів прокуратури України. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2014. № 11(2). С. 49–52.
254. Якимчук М.К. Наукові засади управління в органах прокуратури України. Чернівці: Рута, 2002. 392 с.
255. Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2002. 32 с.
256. Яровиков К.Ю. Надзорная функция прокуратуры: история и проблемы развития. Государство и право. 1999. № 11. С. 68-72.
257. Arbeitsrecht. Dr. h.c. mult. Hans C., Dr. Reinhard Richardi. Stand der Sammlung. Munchen, 1999.
258. Emergency Ordinance № 43 from April 4th 2002 regarding the National Anticorruption Prosecutor's Office URL: <http://europeandcis.undp.org/poverty/show/316BEB19-F203-1EE9-B00DBB87E381F895> (дата звернення 03.11.2020).
259. Pradel J. Droit penal compare / Pradel J. Paris; Dalloz, 1995. 583 p.
260. Prawo o prokuraturze: Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Tekst jedn. Dzennik ustaw. 2016. poz. 177. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20160000177> (дата звернення 20.03.2020).
261. Prawo o prokuraturze: Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Tekst jedn. Dzennik ustaw. 2016. poz. 177. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20160000177> (дата звернення 03.11.2020).

262. Prosecutor / British Encyclopedia. URL: <https://www.britannica.com/topic/prosecutor>. (дата звернення – 12.11.2020).

263. Slovnyk.me. URL: https://slovnyk.me/dict/linguistic_norm/%D0%B7%D0%B0%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F (дата звернення – 12.11.2020).

264. The Code of Conduct of the Prosecutors of Lithuania. (2004). URL: www.legislationline.org. Retrieved from <https://www.legislationline.org/download/id/7471> (дата звернення 03.11.2020).

265. Treaty amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (CIG 1/1/07 REV 1) URL: http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1317&lang=en (дата звернення 03.11.2020).

266. Treaty establishing a Constitution for Europe URL: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:EN:HTML> (дата звернення 03.11.2020).

267. Treaty of Nice 26 feberary 2001 // Europeen Union Law. Selected documents. 2002 Edition / George A. Bermann, Roger, J. Goebel, William J. Davey, Eleanor M. Fox.: West Group, 2002. 847 p.

ДОДАТКИ

Додаток А

**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.



Прокуратура України
КІРОВОГРАДСЬКА ОБЛАСНА ПРОКУРАТУРА
 вул. Велика Пермська, 4, м. Кропивницький, 25006 факс: 32-11-80

08.02.2021 № 09/11-170вих-21

ЗАТВЕРДЖУЮ

Керівник Кіровоградської
 обласної прокуратури



Твердохліб В.М.

«08» лютого 2021 року

АКТ

08 лютого 2021 року

м. Кропивницький

впровадження матеріалів дисертаційного дослідження

Назарука Сергія Леонідовича з теми:

«Адміністративно-правове забезпечення діяльності

прокуратури України та провідних країн Європейського Союзу:

порівняльне дослідження» в практичну діяльність

Кіровоградської обласної прокуратури

Комісія у складі: першого заступника керівника Кіровоградської обласної прокуратури Ковальова Юрія Юрійовича, заступника керівника Кіровоградської обласної прокуратури Маленка Олександра Володимировича, начальника відділу кадрової роботи та державної служби Кіровоградської обласної прокуратури Марікуци Світлани Михайлівни і начальника відділу організаційного та правового забезпечення Кіровоградської обласної прокуратури Недельчевої Оксани Петрівни склали цей акт про те, що сформульовані висновки, пропозиції та рекомендації у дисертаційному дослідженні Назарука Сергія Леонідовича на тему: «Адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури України та провідних країн Європейського

Союзу: порівняльне дослідження» є актуальними, відповідають вимогам наукової новизни та впроваджуються у практичну діяльність Кіровоградської обласної прокуратури.

**Перший заступник керівника
Кіровоградської обласної прокуратури**



Ковальов Ю.Ю.

**Заступник керівника
Кіровоградської обласної прокуратури**



Маленко О.В.

**Начальник відділу кадрової роботи
та державної служби
Кіровоградської обласної прокуратури**



Марікуца С.М.

**Начальник відділу організаційного
та правового забезпечення
Кіровоградської обласної прокуратури**



Недельчева О.П.



**ЦЕНТРАЛЬНОУКРАЇНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ПЕДАГОГІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВОЛОДИМИРА ВИННИЧЕНКА**

МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

вул. Шевченка, 1, м. Кропивницький, 25006, тел. (0522) 32-08-89, факс (0522) 24-85-44
E-mail: mails@kspu.kr.ua, код ЄДРПОУ 02125415

26 травня 2020 р. № 258/1-н

На № _____ від _____

АКТ

впровадження у навчальний процес

Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка результатів дисертації
здобувача ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 Право

Назарука Сергія Леонідовича за темою:

*«Адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури України
та провідних країн Європейського Союзу: порівняльне дослідження»*

Результати наукового дослідження здобувача ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 Право Назарука С.Л. на тему: «Адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури України та провідних країн Європейського Союзу: порівняльне дослідження» мають відповідно до Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06 березня 2019 року №167 наукову новизну, теоретичне та практичне значення для удосконалення законодавства щодо адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України.

Матеріали дисертації Назарука С.Л. використовуються кафедрами державно-правових дисциплін та адміністративного права, галузевого права та правоохоронної діяльності ЦДПУ ім. В. Винниченка при підготовці та проведенні аудиторних занять з курсів «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративна реформа в Україні», «Проблеми реформування системи правоохоронних органів України» для забезпечення якісної підготовки фахівців за спеціальностями 081 Право та 262 Правоохоронна діяльність.

Результати впровадження дисертаційного дослідження Назарука Сергія Леонідовича на тему: «Адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури України та провідних країн Європейського Союзу: порівняльне дослідження» обговорені та затверджені на засіданні кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права (протокол № 9 від 13 травня 2020 р.).

Проректор з наукової роботи



Сергій МИХИДА