

СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

УДК 343.163.06(477)(043.5)

ШАПОШНИК АНДРІЙ СЕРГІЙОВИЧ

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА В
УКРАЇНІ**

Спеціальність 081 – Право
(Галузь знань 08 – 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

_____ А.С. Шапошник

Науковий керівник: Шлапко Тетяна Вікторівна, кандидат юридичних наук

Суми 2023

АНОТАЦІЯ

Шапошник А. С. Адміністративно-правові засади діяльності прокурора в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – право. – Сумський державний університет, Суми, 2023.

Дисертацію присвячено визначенню змісту та особливостей адміністративно-правових засад діяльності прокурора в Україні, існуючих проблем їх реалізації та формулюванню напрямків їх усунення.

У науковій праці вперше у вітчизняній юридичній доктрині досліджено тему адміністративно-правових засад діяльності прокурора в Україні, їх зміст та елементи, наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання, що полягає у комплексному аналізі адміністративно-правових засад діяльності прокурора в Україні, вироблено на цій основі науково-обґрунтованих пропозицій і рекомендацій, що спрямовані на удосконалення правового регулювання діяльності прокуратури та її посадових осіб (прокурорів) в Україні. У роботі враховано положення чинного законодавства України, міжнародні правові стандарти діяльності прокуратури, Рекомендації Венеціанської комісії, Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи, Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи щодо реформування прокуратури згідно з європейськими нормами.

Набули подальшого розвитку авторські 7 етапів становлення та розвитку прокуратури на українських землях, пов'язані із історичними, соціально-економічними періодами розвитку українського суспільства та української держави: 1) перший етап охоплює XVIII сторіччя, зародження інституту прокуратури «петровського зразка» на території Наддніпрянщини, а також період перебування західноукраїнських земель у складі Австро-Угорської імперії та становлення прокуратури на їх теренах; 2) другий етап – прокуратура

під час діяльності УНР (1917–1920 р.р.); 3) третій етап – радянська прокуратура часів УРСР (1920–1991 р.р.); 4) четвертий етап – проголошення незалежності України та прийняття перших законодавчих актів щодо прокуратури, правоохоронної та судової системи України (1991–2001 р.р.); 5) п'ятий етап – так звана «мала судова реформа», під час якої почала відбуватися трансформація законодавства України про прокуратуру, в тому числі прийняття нового Кримінального процесуального Кодексу України, який істотно вплинув на зміни у діяльності прокуратури (2001–2012 р.р.); 6) шостий етап – євроінтеграційні зміни законодавства про прокуратуру, які провадилися у відповідності до Висновків Венеціанської комісії та Рекомендацій ПАРЄ (2014 р. – прийняття нового Закону України «Про прокуратуру», 2016 р. – внесення змін до Основного Закону у розділі «Правосуддя»); 7) сьомий етап – після 2016 року і до сьогодні (практична реалізація «Перехідних положень» Основного Закону та Закону України «Про прокуратуру», створення ДБР та САП, звуження функцій прокуратури у відповідності до європейської моделі прокуратури та удосконалення діяльності органів прокуратури в Україні).

Автором обґрунтовано необхідність чіткого визначення місця прокуратури у механізмі держави серед органів державної влади та підтримано позицію законодавця з огляду на останні конституційні зміни 2016 року про віднесення прокуратури до системи правосуддя, проте наголошено, що згідно європейського досвіду і європейських стандартів віднесення органів прокуратури до судової влади має відбуватися з установами чітких гарантій незалежності та неупередженості прокурора у його діяльності, а також підвищення професійного рівня посадових осіб прокуратури.

Встановлено, що під «правовими засадами діяльності прокурора» в Україні слід розуміти належну нормативно-правову та регламентаційну основу відповідної діяльності, що представлена сукупністю правових норм, які

містяться в нормативно-правових актах різної юридичної сили та профільних програмних документах.

На основі проведеного теоретичного аналізу правових засад діяльності прокурора, запропоноване власне авторське визначення *«адміністративно-правових засади діяльності прокурора»*, під яким слід розуміти сукупність чинних правових норм, які закріплені у законодавстві України та які визначають основні принципи діяльності прокурора, методи діяльності прокурора, включаючи адміністративно-правові методи та форми здійснення прокурором своїх повноважень з виконання покладених на нього функцій, а також положення щодо юридичної відповідальності прокурора як посадової особи, що обіймає адміністративну посаду в органах прокуратури України.

Автором здійснено дослідження кожного з десяти керівних принципів діяльності прокурора, які закріплено у статті 3 Закону України «Про прокуратуру», виведено та обґрунтовано складові елементи кожного із принципів у практичній діяльності прокурора. Встановлено, що принцип незалежності прокурора у його діяльності є одним із основоположних галузевих принципів права, сутність якого полягає в тому, що прокурор у своїй діяльності керується вимогами правових норм, а також власним внутрішнім переконанням, не залежить від зовнішнього впливу та під час здійснення повноважень, пов'язаних з реалізацією функцій прокуратури, прокурори є незалежними, самостійно приймають рішення про порядок здійснення таких повноважень, керуючись при цьому положеннями закону, а також зобов'язані виконувати лише такі вказівки прокурора вищого рівня, що були надані з дотриманням вимог Закону України «Про прокуратуру».

Запропоновано закріпити на конституційному рівні принцип незалежності прокурора, доповнивши ч. 2 ст. 131-1 Конституції України наступним змістом: «Організація та діяльність прокуратури визначається законом, є незалежною,

що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального або іншого впливу, тиску на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків та функцій прокуратури чи незаконного втручання у його професійну діяльність».

Також з метою реалізації принципу незалежності прокурора у його діяльності запропоновано доповнити ч. 2 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» і викласти у наступній редакції: «При виконанні службових обов'язків прокурор має бути незалежним від будь-якого впливу, тиску чи втручання в його професійну діяльність осіб, що не мають на те законних повноважень, у тому числі органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, громадських об'єднань та інших громадських формувань, органів військового управління, органів контролю, їх посадових та службових осіб, органів управління, комерційних та некомерційних організацій, політичних партій, засобів масової інформації, банків та фінансових установ, їх керівників та службових осіб, а також фізичних осіб та інших суб'єктів, які прямо чи опосередковано можуть впливати на діяльність прокурора, зобов'язаний активно, у визначений законодавством спосіб, протистояти спробам посягання на його незалежність».

Здійснено загальнотеоретичний аналіз правових методів діяльності прокурора, організаційно-правових та адміністративно-правових методів діяльності прокурора, запропоновано власну класифікацію адміністративно-правових методів діяльності прокурора на чотири основні групи: 1) ті, які застосовуються прокурором на етапі досудового розслідування; 2) ті, які застосовуються під час здійснення прокурором міжнародного співробітництва; 3) ті, які застосовуються ним у судовому провадженні; 4) ті, які застосовуються прокурором на етапі виконання судових рішень.

На підставі аналізу адміністративно-правових методів діяльності прокурора через правові норми, які закріплюють статику функціонування прокуратури (повноваження і функції прокурора) і зовнішній вираз (форми), що знаходять застосовувані методи – нормативні акти, які приймає прокурор у своїй діяльності, наведене власне визначення досліджуваних методів. Так, під *«адміністративно-правовими методами діяльності прокурора»* слід розуміти визначені національним законодавством способи і прийоми впливу, які використовує прокурор у своїй діяльності під час реалізації ним своїх повноважень з виконання покладених на нього функцій, включаючи адміністративний примус та інші спеціальні методи (організаційні та функціональні), що знаходять зовнішню форму свого виразу у вигляді нормативно-правового акту, який приймає прокурор за підсумками своєї діяльності.

Встановлено, що юридична відповідальність працівників прокуратури є специфічним видом відповідальності, що визначається державою на рівні закону, забезпечується можливістю застосування державного примусу та виконується спеціально уповноваженими органами (особами). Вона пов'язана зі спеціальним правовим статусом прокурора як посадової (службової) особи, додатковими обов'язками та гарантіями незалежності, а також виражається у негативних наслідках особистого та організаційного характеру щодо прокурора, здійснюється в особливій правовій формі, яка чітко передбачена законом, та настає виключно у разі скоєння правопорушення.

Обґрунтовано доповнення норм ст. 43 Закону України «Про прокуратуру», де у ч. 4 даної статті слід зазначити: «грубим порушенням правил прокурорської етики слід вважати таке правопорушення, вчинене прокурором, що несе за собою юридичні наслідки у кримінальному провадженні та полягає у прийнятті прокурором протиправних рішень, пропуску встановлених строків

або вчиненні неналежних дій чи допущення бездіяльності, що виражається у спричиненні прямої матеріальної шкоди державним та (або) суспільним інтересам».

Запропоновано подальший розгляд у правовій доктрині питання про встановлення гарантій недоторканості прокурора при застосуванні будь-якого виду юридичної відповідальності та заходів державного примусу.

На підставі аналізу особливостей адміністративно-правових засад діяльності прокуратур зарубіжних країн встановлено, що існують різні моделі визначення місця прокуратури у державному механізмі, але поряд з низкою відмінностей, які існують у функціонуванні прокуратур досліджених країн, насамперед пов'язаних із такими чинниками, як особливості національного законодавства та історичного розвитку органів прокуратури, належність до певної правової сім'ї тощо, існують і спільні риси, головною з яких для всіх моделей прокуратур зарубіжних країн, є неухильне дотримання принципів політичної нейтральності та незалежності працівників прокуратури, відсутність особистої зацікавленості під час розгляду справ, здійснення захисту інтересів держави під час судових процесів.

Доведено, що впровадження вказаних європейських стандартів незалежності прокурора в Україні беззаперечно сприятиме підвищенню ефективності роботи прокурорів на місцях. Тому запропоновано п. 5 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» доповнити наступним змістом «діяльність прокуратури ґрунтується на засадах...»: «5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків, незалежності при виконанні професійних обов'язків від незаконних впливів, незалежності при просуванні прокурорів по службі».

Встановлено, що спеціалізація прокурорів із основних напрямків їх діяльності сприятиме підвищенню професійності прокурорів і ефективності діяльності прокуратури. Тому запропоновано положення ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» доповнити пунктом 11 з наступним змістом «діяльність прокуратури ґрунтується на засадах...»: «11) спеціалізації побудови системи прокуратури у відокремлених предметних сферах діяльності». Предметними сферами можуть діяльності у роботі зазначені: кіберзлочинність, міжнародна контрабанда, відмивання грошей, фінансові операції міжнародного масштабу та інші сфери новітньої злочинності.

Серед перспектив реформування організаційно-правових засад діяльності прокурора в Україні окреслено: необхідність чіткого законодавчого визначення місця прокуратури у механізмі держави серед органів державної влади; необхідність дотримання гарантій незалежності прокурора при його призначенні, при виконанні професійних обов'язків та просуванні по службі, а також гарантій захисту прокурора від необґрунтованого накладення дисциплінарних стягнень; діджиталізація роботи прокурора, а також стимулювання підвищення якості діяльності прокурорів, безперервного їх навчання, заохочення до впровадження інновацій, удосконалення мотиваційних механізмів для стимулювання та збереження професіоналів.

Напрямами по удосконаленню законодавчих засад незалежності прокурорів визначено наступні: унеможливлення безпідставних перевірок прокуратури нижчого рівня з боку прокуратури вищого рівня; унеможливлення впливу керівників на рівень оплати праці підлеглих прокурорів; забезпечення можливості дієвого оскарження прокурором незаконних дій, вказівок асо тиску з боку керівників чи колег до органів прокурорського самоврядування або до органу, що здійснює дисциплінарне провадження; забезпечення прозорості процедури призначення та звільнення прокурора з посади на основі оцінювання

об'єктивних критеріїв; забезпечення повноцінної роботи органів прокурорського самоврядування як інструменту захисту незалежності прокурорів; посилення гарантій незалежності прокурорів, передбачених розглянутими нами міжнародними стандартами, Висновками Венеціанської комісії, Рекомендаціями ПАРЄ, Рекомендаціями Комітету Міністрів Ради Європи та інших міжнародних організацій, які встановлюють стандарти в указаній сфері; на практиці удосконалення процесу бюджетного фінансування органів прокурорського самоврядування.

Ключові слова: адміністративно-правові засади, організаційно-правові засади, адміністративно-правові засади діяльності прокурора, прокуратура, прокурор, діяльність прокурора.

SUMMARY

Shaposhnyk A. S. Administrative-legal foundations of prosecutor's activity in Ukraine. – Qualification scientific work as a manuscript.

Thesis for the degree of Doctor of Philosophy in Law, specialty 081. – Sumy State University, Sumy, 2023.

This dissertation is dedicated to defining the content and features of the administrative-legal foundations of the prosecutor's activity in Ukraine, addressing the existing problems in their implementation, and formulating directions for their improvement.

For the first time in domestic legal doctrine, the dissertation explores the topic of administrative-legal foundations (bases) of the prosecutor's activity in Ukraine, their content, and elements. It provides a theoretical synthesis and a novel solution to the research task of conducting a comprehensive analysis of the administrative-legal foundations of the prosecutor's activity in Ukraine. It also generates scientifically grounded proposals and recommendations aimed at enhancing the legal regulation of

the prosecutor's office and its officials (prosecutors) in Ukraine. The work takes into account the provisions of the current legislation of Ukraine, international legal standards for the prosecutor's office, recommendations of the Venice Commission, resolutions of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, and recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe regarding the reform of the prosecutor's office in accordance with European norms.

The author elaborates on the seven stages of the genesis and development of the prosecutor's office in Ukrainian territories, which are associated with historical, socio-economic periods in the development of Ukrainian society and the Ukrainian state: 1) The first stage covers the 18th century, the inception of the "Petrovsk model" prosecutor's office in the territory of the Left Bank of Ukraine and the establishment of the prosecutor's office on the western Ukrainian lands within the Austro-Hungarian Empire; 2) The second stage is related to the prosecutor's office during the existence of the Ukrainian People's Republic (1917–1920); 3) The third stage represents the Soviet prosecutor's office during the Ukrainian Soviet Socialist Republic (1920–1991); 4) The fourth stage includes the declaration of Ukraine's independence and the adoption of the initial legislative acts regarding the prosecutor's office, law enforcement, and the judicial system of Ukraine (1991–2001); 5) The fifth stage is marked by the "small judicial reform", during which the transformation of Ukraine's legislation on the prosecutor's office began, including the adoption of the new Criminal Procedure Code of Ukraine, which significantly affected the prosecutor's activity (2001–2012); 6) The sixth stage involves Euro-integration changes in legislation concerning the prosecutor's office, which were carried out in accordance with the recommendations of the Venice Commission, PACE (2014 – adoption of the new Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office", 2016 – amendments to the Fundamental Law in the "Justice" section); 7) The seventh stage encompasses the period after 2016, which represents the practical implementation of the "Transitional

Provisions" of the Fundamental Law and the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office", the establishment of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, the narrowing of the prosecutor's functions in accordance with the European model of the prosecutor's office, and the improvement of the prosecutor's office's activities in Ukraine.

The author justifies the need for a clear definition of the prosecutor's place in the state mechanism among the authorities of state power. The position of the legislator is supported by the author in light of the recent constitutional changes in 2016, which categorized the prosecutor's office as part of the judicial system. However, it is emphasized that, according to European experience and standards, categorizing the prosecutor's office as part of the judiciary should be accompanied by the establishment of clear guarantees of independence and impartiality for prosecutors in their activities, as well as the enhancement of the professional qualifications of prosecutorial officials.

It is established that by "*legal foundations (bases) of the prosecutor's activity*" in Ukraine, we should understand the appropriate normative-legal and regulatory framework for this activity, consisting of a set of legal norms contained in normative-legal acts and in specialized program documents.

Based on the theoretical analysis of the legal foundations of the prosecutor's activity, the author proposes their own authorial definition of "*administrative-legal foundations of the prosecutor's activity*", which should be understood as a set of current legal norms established in Ukrainian legislation. These norms define the fundamental principles of the prosecutor's activity, methods of the prosecutor's activity, including administrative-legal methods and forms of exercising the prosecutor's responsibilities in the execution of their functions. It also includes provisions regarding the legal responsibility of the prosecutor as a public official holding an administrative position in the Ukrainian prosecutor's office.

The author conducts research on each of the ten leading principles of the prosecutor's activity, as defined in Article 3 of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office". The author extracts and substantiates the constituent elements of each of these principles in the practical work of a prosecutor.

It is established that the principle of the prosecutor's independence in their activity is one of the fundamental principles of the field of law. Its essence lies in the fact that a prosecutor, in their activity, is guided by the requirements of legal norms and their own internal convictions. They are not subject to external influence, and while carrying out their duties related to the functions of the prosecutor's office, prosecutors are independent. They autonomously make decisions regarding the execution of such responsibilities, following the provisions of the law. They are also obliged to follow only those instructions from a higher-level prosecutor that have been provided in accordance with the requirements of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office".

The author proposes to enshrine the principle of the prosecutor's independence at the constitutional level by amending Article 131-1, paragraph 2, of the Constitution of Ukraine as follows: "The organization and activities of the prosecutor's office are determined by law and are independent, which implies the existence of safeguards against unlawful political, material, or other influences, pressure on the prosecutor in making decisions in the performance of their official duties and functions of the prosecutor's office or unlawful interference in their professional activities".

Furthermore, in order to implement the principle of the prosecutor's independence in their activity, it is proposed to amend Article 16, paragraph 2, of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" as follows: "While performing official duties, a prosecutor must be independent from any influence, pressure, or interference in their professional activities by individuals who do not have legal authority to do so, including government authorities, local self-government bodies, their officials and

employees, public associations and other public formations, military management authorities, control bodies, their officials and employees, management authorities, commercial and non-profit organizations, political parties, mass media, banks, financial institutions, their leaders and employees, as well as individuals and other entities who may directly or indirectly affect the prosecutor's activity. The prosecutor is obliged, in accordance with the law, to actively resist attempts to encroach upon their independence".

A comprehensive theoretical analysis of the legal methods of the prosecutor's activity, organizational-legal, and administrative-legal methods of the prosecutor's activity has been conducted. The author proposes classification of administrative-legal methods of the prosecutor's activity into four main groups: 1) methods applied by the prosecutor during the pre-trial investigation; 2) methods applied by the prosecutor in the course of international cooperation; 3) methods applied by the prosecutor in judicial proceedings; 4) methods applied by the prosecutor in the execution of court decisions.

Based on the analysis of administrative-legal methods of the prosecutor's activity, which are derived from legal norms governing the operation of the prosecutor's office (the prosecutor's powers and functions) and their external expression in the form of regulatory acts that prosecutors adopt in their activities, the author provides their own definition of the researched methods.

According to this definition, "*administrative-legal methods of the prosecutor's activity*" refer to the specific methods and techniques of influence stipulated by national legislation that prosecutors use in their activities while executing their powers and functions. These methods encompass administrative coercion and other specialized methods (organizational and functional), which take the form of legal acts adopted by the prosecutor based on the outcomes of their activities.

It is established that the legal liability of prosecutor's office employees is a specific form of accountability defined by the state at the legal level. It is enforced through the application of state coercion and is carried out by specially authorized bodies or individuals. This form of liability is associated with the special legal status of the prosecutor as a public official, with additional responsibilities and guarantees of independence. It manifests as negative consequences for both the individual prosecutor and the organization and is executed in a specific legal form clearly outlined by the law. It is only applicable in case of a committed legal violation.

The author justifies the addition of provisions to Article 43 of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office". In paragraph 4 of this article, it should be noted: "A gross violation of prosecutor's ethical rules should be considered as a legal violation committed by a prosecutor that carries legal consequences in criminal proceedings. This violation involves the prosecutor making unlawful decisions, missing statutory deadlines, taking improper actions, or engaging in negligence, which results in direct material harm to state and/or public interests".

It is proposed by the author to further explore in legal doctrine the issue of establishing guarantees for the immunity of prosecutors when applying any form of legal liability and state coercion.

Based on the analysis of the features of the administrative-legal foundations of the activities of prosecutorial authorities in foreign countries, it is established that there are different models for determining the place of the prosecutor's office in the state mechanism. However, alongside several differences in the functioning of prosecutorial authorities in the researched countries, primarily related to factors such as national legislation and the historical development of prosecutorial bodies, affiliation with a particular legal family, etc., there are common traits. One of the key common characteristics for all models of prosecutorial authorities in foreign countries is the strict adherence to the principles of political neutrality and the independence of

prosecutors, the absence of personal interests during the consideration of cases, and the protection of the state's interests in legal proceedings.

It is demonstrated that the implementation of these European standards of prosecutor independence in Ukraine will undoubtedly contribute to the increased efficiency of prosecutors' work at the local level. Therefore, it is suggested to amend paragraph 5 of Article 3, Part 1 of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" with the following content: "The activities of the prosecutor's office are based on the principles...: 5) independence of prosecutors, which involves the existence of guarantees against illegal political, financial, or other influences on the prosecutor regarding the decisions made in the performance of their official duties, independence in the execution of professional duties from unlawful influences, and independence in the promotion of prosecutors within the service".

It has been established that specialization of prosecutors in the main directions of their activities will contribute to the increased professionalism and effectiveness of the prosecutor's office. Therefore, it is proposed by the author to amend paragraph 11 of Part 1 of Article 3 of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" with the following content: "The activities of the prosecutor's office are based on the principles...: 11) specialization in building a system of the prosecutor's office in separate subject areas of activity". Subject areas can include activities related to cybercrime, international contraband, money laundering, international financial operations, and other areas of newest criminality.

Among the prospects for reforming the organizational and legal foundations of the prosecutor's activities in Ukraine, the following have been outlined: the need for clear legislative definition of the place of the prosecutor's office in the state mechanism among state authorities; the need to ensure guarantees of prosecutor independence in their appointment, in the performance of professional duties, and in career advancement, as well as guarantees of protection of prosecutors against

unjustified disciplinary penalties; digitalization of the prosecutor's work and the encouragement of improving the quality of prosecutors' work, continuous education, incentives for innovation, and the improvement of motivational mechanisms to stimulate and retain professionals.

The directions for improving the legislative framework of the independence of prosecutors are as follows: preventing unwarranted inspections of lower-level prosecutor's offices by higher-level prosecutor's offices; preventing the influence of superiors on the level of remuneration for subordinate prosecutors; ensuring the effective right of prosecutors to appeal against illegal actions, directives, or pressure from superiors or colleagues to the bodies of prosecutorial self-government or to the body conducting disciplinary proceedings; ensuring a transparent procedure for the appointment and dismissal of prosecutors based on the assessment of objective criteria; ensuring the full functioning of bodies of prosecutorial self-government as a means of protecting the independence of prosecutors; strengthening the guarantees of independence for prosecutors in accordance with the international standards, Recommendations of the Venice Commission, Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe, and other international organizations that establish standards in the specified field; and enhancing the budgetary funding process for prosecutorial self-government bodies in practice.

Key words: administrative and legal foundations (bases), organizational and legal foundations (bases), administrative and legal foundations of prosecutor's activities, prosecutor's office, prosecutor, prosecutor's activities.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Публікації в наукових фахових виданнях:

1. Шапошник А. С., Шлапко Т. В. Визначення місця прокуратури в системі органів державної влади. *Правова позиція*. 2020. Випуск № 3 (28). С. 71–75. DOI: <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2020-3.13>. URL: https://legalposition.umsf.in.ua/archive/2020/3/3_2020.pdf.
2. Шапошник А. С. Історико-правові аспекти становлення та розвитку органів прокуратури на українських землях. *Академічні візії*. 2022. Випуск 12. DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10078093>. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/692/624>.
3. Шапошник А. С. Правова характеристика керівних принципів діяльності прокурора в Україні та незалежність прокурора як їх основа. *Академічні візії*. 2022. Випуск 13. DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10031835>. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/693/620>.
4. Шапошник А. С. Характеристика процесуальних функцій прокурора у кримінальному процесі. *Держава та регіони*. 2022. Випуск № 4 (78). С. 66–72. DOI: <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2022.4.9>. URL: http://law.stateandregions.zp.ua/archive/4_2022/9.pdf.
5. Шапошник А. С. Перспективи сучасного реформування та напрямки удосконалення адміністративно-правових засад діяльності прокурора в Україні. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. Серія економічна. Серія юридична. 2022. Випуск 35. С. 419–430. DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10081833>. URL: <https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/view/964>.
6. Шапошник А. С. Адміністративно-правові методи та форми діяльності прокурора в Україні. *Академічні візії*. 2022. Випуск 14.

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10081663>. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/694>.

7. Шапошник А. С. Напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності прокурора. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. Випуск № 2. С. 406–410. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-2/95>. URL: http://www.lsej.org.ua/2_2023/95.pdf.

8. Шапошник А. С. Щодо поняття адміністративно-правових засад діяльності прокурора в Україні. *Академічні візії*. 2023. Випуск 15. DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10078001>. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/690>.

9. Шапошник А. С., Шлапко Т. В. Правовий аналіз міжнародного та зарубіжного досвіду реалізації кримінально – процесуальних функцій органами прокуратури, їх вплив на функціонування національної моделі прокуратури та кримінального переслідування в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. Випуск № 2. С. 399–405. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-2/94>. URL: http://www.lsej.org.ua/2_2023/94.pdf.

10. Шлапко Т. В., Шапошник А. С. Зарубіжний досвід організаційно-правових засад функціонування прокуратури в іноземних країнах. *Академічні візії*. 2023. Випуск 16. DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10078036>. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/691>.

Тези доповідей на наукових конференціях:

11. Шапошник А. С. Актуальні проблеми юридичної відповідальності прокурора в Україні. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції (м. Суми, 21–22 травня 2020 року) / редколегія: проф. А. М. Куліш, О. М. Резнік. Суми : Сумський державний університет, 2020. С. 376–378.

12. Шапошник А. С. Правова проблематика визначення місця органів прокуратури в механізмі української держави. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції (м. Суми, 20–21 травня 2021 року) / редколегія: проф. А. М. Куліш, О. М. Рєзнік, А. В. Стеблянко. Суми : Сумський державний університет, 2021. С. 737–739.

13. Шапошник А. С. Перспективи удосконалення організаційних засад незалежності прокурора в Україні на сучасному етапі реформування. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали VI Міжнародної науково-практичної конференції (м. Суми, 19–20 травня 2022 року) / редколегія: проф. А. М. Куліш, В. В. Миргород-Карпова, А. В. Стеблянко. Суми : Сумський державний університет, 2022. С. 651–653.

14. Шапошник А. С. Принцип незалежності прокурора при здійсненні ним функцій прокуратури в умовах її реформування. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Суми, 18–19 травня 2023 року) / редколегія: проф. А. М. Куліш, В. В. Миргород-Карпова, А. В. Стеблянко. Суми : Сумський державний університет, 2023. С. 361–363.

15. Шапошник А. С. Організаційно-правові шляхи удосконалення реалізації прокурором функцій публічного обвинувачення та процесуального керівництва у перехідний період. *Перспективні напрямки наукових досліджень – 2023*: збірник наукових матеріалів СХХІХ Міжнародної науково-практичної інтернет – конференції, м. Київ, 21 серпня 2023 року. Київ, 2023. С. 106–113. URL: <https://el-conf.com.ua/wp-content/uploads/2023/09/Kyiv210823.pdf>.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	22
ВСТУП.....	23
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ.....	35
1.1. Генезис становлення прокуратури України	35
1.2. Місце органів прокуратури в системі органів державної влади України	62
1.3. Поняття та нормативно-правове регулювання адміністративно-правових засад діяльності прокурора в Україні.....	78
Висновки до розділу 1	93
РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА В УКРАЇНІ	96
2.1. Правова характеристика керівних принципів діяльності прокурора в Україні	96
2.2. Адміністративно-правові методи та форми здійснення прокурором своїх повноважень з виконання покладених на нього функцій	121
2.3. Теоретичні засади юридичної відповідальності прокурора	143
Висновки до розділу 2	160
РОЗДІЛ 3. ОСНОВНІ НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА В УКРАЇНІ.....	165

3.1. Адміністративно-правові засади діяльності прокуратури у зарубіжних країнах	165
3.2. Перспективи реформування організаційно-правових засад діяльності прокурора в Україні	196
Висновки до розділу 3	222
ВИСНОВКИ	226
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	234
ДОДАТКИ.....	265

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ДБР – Державне бюро розслідувань

ЄС – Європейський Союз

КПК України – Кримінальний процесуальний кодекс України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

ООН – Організація Об'єднаних Націй

ПАРЄ – Парламентська Асамблея Ради Європи

САП – Спеціалізована антикорупційна прокуратура

СРСР – Союз Радянських Соціалістичних Республік

УНР – Українська Народна Республіка

УРСР – Українська Радянська Соціалістична Республіка

США – Сполучені Штати Америки

ВСТУП

Актуальність теми. Сучасний етап розвитку України відзначається інтенсивним процесом реформування в усіх галузях життєдіяльності держави. Однією з найважливіших складових цих реформ є перетворення Прокуратури України з метою приведення її діяльності у відповідність до обраного стратегічного курсу на вступ України до Європейського Союзу та підтримки ідеї правової держави.

Вибір Україною європейського шляху вимагає реформування основних принципів функціонування державних органів, включаючи органи прокуратури. Ця необхідність обумовлена прийняттям нового законодавства, спрямованого на істотну модернізацію системи та функцій державних органів, зокрема Прокуратури. Результатом проведених реформ стало закріплення конституційних функцій прокуратури, відповідно до курсу євроінтеграції України та норм європейських стандартів.

Прокурор відповідає за 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. Таким чином, функції та обов'язки, покладені на прокуратуру України, важко переоцінити, оскільки вони є одними з найбільш складних у порівнянні з іншими органами, які забезпечують законність. Якісне виконання цих функцій майже повністю залежить від професійних навичок та здібностей працівників прокуратури.

Нині в українській правовій науці ведуться наукові дослідження з питань правового статусу різних суб'єктів права, включаючи індивідуальних та колегіальних суб'єктів. Також були проведені окремі дослідження стосовно

інституту прокуратури в загальному та структури органів прокуратури. Однак адміністративно-правові засади організації діяльності прокурора залишаються малодослідженими як фундаментальна проблема юридичної науки. Адміністративно-правові засади діяльності прокурора повинні бути чітко визначеними, відповідати законодавчим нормам, щоб уникнути невизначеності та можливості довільного розширення обсягу повноважень прокурора або втрати повноважень через прогалини в законодавстві.

Теоретичну базу дослідження формують наукові роботи вітчизняних та зарубіжних вчених, що розглядали різні аспекти юридичної науки. Зокрема, дослідження місця прокуратури в системі державної влади, її функцій та повноважень, а також правового статусу працівників прокуратури, юридичної відповідальності були предметом уваги таких авторів, як Д. М. Белов, Ю. М. Грошевий, В. В. Долежан, М. В. Косюта, В. А. Лакизюк, А. В. Лапкін, М. І. Мичко, О. Р. Михайленко, Г. А. Ніколайчук, Ю. Є. Полянський, М. О. Потибенько, М. В. Руденко, В. В. Сухонос, В. Я. Тацій, М. Г. Твердохліб, Ю. С. Шемшученко, В. М. Юрчишин та інші.

Додатково дослідження враховує результати наукових розробок в галузі окремих аспектів організації та діяльності прокуратури від авторів, таких як Д. М. Добровольського, Д. С. Дячкова, Л. О. Європіної, Л. С. Жиліної, В. М. Кравчука, Ю. Д. Макосія, В. І. Малюги, А. М. Мудрова, С. Л. Назарука, М. М. Стефанчука, О. В. Хорсуненка, А. О. Чанцевої, І. І. Шульган та інших.

На сьогодні можна констатувати відсутність комплексного наукового аналізу адміністративно-правових засад діяльності прокурора в Україні, ураховуючи зміни, внесені Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року та конституційні зміни 2016 року, робить цю проблематику актуальною та належною до подальшого наукового розгляду та розв'язання.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.

Дисертація виконана відповідно до Переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2023 року, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 07 вересня 2011 року № 942, а також Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки (пункт 1.2 Удосконалення національної правової системи та її адаптації до європейського права). Дослідження здійснювалося з урахуванням рекомендацій, визначених у Резолюції 1862 (2012) Парламентської Асамблеї Ради Європи від 26 січня 2012 року (Щодо реформування прокуратури згідно з нормами Ради Європи. – пункт 9), а також згідно Висновку №539/2009 Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії), затверджений на 79-му пленарному засіданні Венеціанської комісії (Венеція, 12–13 червня 2009 р.).

Основні положення дисертації відповідають пріоритетним напрямам науково-дослідних робіт Сумського державного університету та отримані в рамках реалізації НДР МОН України «Концептуальні засади реформування системи правоохоронних органів в сучасних умовах трансформації нагляду і контролю щодо забезпечення економічної безпеки України» (номер державної реєстрації – 55.15.02-22/24.3Ф-01), що виконується в Навчально-науковому інституті права Сумського державного університету.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є комплексний аналіз адміністративно-правових засад організації діяльності прокурора в Україні, вироблення на цій основі науково-обґрунтованих пропозицій і рекомендацій, що спрямовані на удосконалення правового регулювання адміністративно-правових засад діяльності прокурора в Україні.

Для досягнення мети окреслено такі завдання:

- дослідити генезис та визначити основні етапи становлення органів української прокуратури;
- узагальнити теоретико-правові основи визначення місця прокуратури у системі органів державної влади, охарактеризувати сучасне її положення серед них;
- проаналізувати поняття «адміністративно-правових засад діяльності прокурора» та охарактеризувати сучасний стан нормативно-правового регулювання адміністративно-правових засад діяльності прокурора в Україні;
- зробити правову характеристику керівних принципів організації та діяльності прокуратури України та дослідити незалежність прокурора як їх основу;
- охарактеризувати адміністративно-правові методи та форми здійснення прокурором своїх повноважень з виконання покладених на нього функцій;
- дослідити теоретичні засади юридичної відповідальності прокурора як елемента адміністративно-правових засад його діяльності;
- охарактеризувати основні напрямки удосконалення адміністративно-правових засад діяльності прокурора в Україні, включаючи узагальнення зарубіжного досвіду реалізації адміністративно-правових засад діяльності прокуратури в іноземних країнах;
- визначити перспективи реформування організаційно-правових засад діяльності прокурора в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у зв'язку із діяльністю прокурора.

Предмет дослідження складають адміністративно-правові засади діяльності прокурора в Україні.

Методи дослідження. У дисертації були використані загальні та спеціальні наукові методи. Методологічну основу склав *діалектичний підхід*, який дозволив розглянути всі питання теми в динаміці, виявити їх взаємозв'язок і взаємозумовленість, а також сприяв розумінню ролі прокурора та адміністративно-правових засад його діяльності (розділи 1–3).

Застосування *історико-правового аналізу* у межах діалектичного підходу (підрозділ 1.1) передбачає трактування розвитку функцій прокуратури як неперервного процесу, виділення в його перебігу низки якісно відмінних етапів, пов'язаних із переходом функцій прокуратури з одного стану в інший. Якісному вивченню діяльності прокурора у рамках аналізу й узагальненню напрацювань українських і зарубіжних науковців слугував *метод аналізу* та *історико-правовий метод* (підрозділ 1.1, 1.2, 3.2).

Системно-структурний метод і *метод синтезу* дав змогу ґрунтовно розглянути функції та повноваження прокурора, принципи діяльності прокурора, методи та форми діяльності прокурора, юридичної відповідальності прокурора, а також теоретико-правові основи визначення місця прокуратури у системі органів державної влади (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3).

Порівняльно-правовий метод застосовано під час дослідження зарубіжного досвіду реалізації організаційно-правових засад діяльності прокуратур у іноземних країнах (підрозділ 3.1).

Основні напрями вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності прокурора розглянуто із використанням *методів доктринального аналізу, правового прогнозування та правового моделювання* (підрозділ 3.2).

Застосовування системного методу надало можливість узагальнити складні соціально-правові явища, які мали вплив на побудову функціональної моделі прокуратури в Україні.

Структурно-функціональний метод дозволив здійснити аналіз реорганізації системи органів прокуратури (підрозділи 1.2, 3.2).

За допомогою *формально-юридичного методу* здійснювалися систематизація та періодизація наукових уявлень про розвиток функцій, принципів та основних засад діяльності прокурора; враховувалися розробки вітчизняних і зарубіжних вчених, в яких узагальнюється актуальний для сучасної нормотворчої і правозастосовчої практики досвід функціонування прокуратури та її посадових осіб (прокурорів) (розділи 1–3)

Теоретичною базою дослідження є наукові праці вітчизняних та зарубіжних учених із адміністративного, кримінального, кримінально-процесуального права та інших наук.

Нормативну базу дослідження становлять положення Конституції України, міжнародних нормативно-правових актів щодо організаційно-правових засад організації діяльності прокурора, КПК України та інших законодавчих і підзаконних актів чинного законодавства України, адміністративне законодавство окремих зарубіжних держав.

Емпіричну базу дослідження становлять офіційна статистична звітність Генеральної прокуратури; щорічні доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та правозахисних організацій; результати соціологічних досліджень.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є першим комплексним дослідженням адміністративно-правових засад діяльності прокурора в Україні, що включає нові та удосконалені наукові ідеї та положення. Зокрема:

уперше:

- визначено змісту категорії «адміністративно-правові засади діяльності прокурора в Україні» під якою запропоновано розуміти сукупність чинних

правових норм, які закріплені у законодавстві України та які визначають основні принципи діяльності прокурора, методи діяльності прокурора, включаючи адміністративно-правові методи та форми здійснення прокурором своїх повноважень з виконання покладених на нього функцій, а також положення щодо юридичної відповідальності прокурора як посадової особи, що обіймає адміністративну посаду в органах прокуратури України;

- запропоновано закріпити на конституційному рівні принцип незалежності прокурора, доповнивши ч. 2 ст. 131-1 Конституції України положенням наступного змісту: «Організація та діяльність прокуратури визначається законом, є незалежною, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального або іншого впливу, тиску на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків та функцій прокуратури чи незаконного втручання у його професійну діяльність»;

- сформульовано пропозицію доповнити ч. 2 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» і викласти її у наступній редакції: «При виконанні службових обов'язків прокурор має бути незалежним від будь-якого впливу, тиску чи втручання в його професійну діяльність осіб, що не мають на те законних повноважень, у тому числі органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, громадських об'єднань та інших громадських формувань, органів військового управління, органів контролю, їх посадових та службових осіб, органів управління, комерційних та некомерційних організацій, політичних партій, засобів масової інформації, банків та фінансових установ, їх керівників та службових осіб, а також фізичних осіб та інших суб'єктів, які прямо чи опосередковано можуть впливати на діяльність прокурора, зобов'язаний активно, у визначений законодавством спосіб протистояти спробам посягання на його незалежність»;

- визначено зміст категорії «адміністративно-правових методів діяльності прокурора», під якою запропоновано розуміти визначені національним законодавством способи і прийоми впливу, які використовує прокурор у своїй діяльності під час реалізації ним своїх повноважень з виконання покладених на нього функцій, включаючи адміністративний примус та інші спеціальні методи (організаційні та функціональні), що знаходять зовнішню форму свого виразу у вигляді нормативно-правового акту, який приймає прокурор за підсумками своєї діяльності;

удосконалено:

- наукове розуміння юридичної відповідальності працівників прокуратури (прокурорів), яку визначено, як специфічний вид відповідальності, що визначається державою на рівні закону, забезпечується можливістю застосування державного примусу та виконується спеціально уповноваженими органами (особами), а також пов'язана зі спеціальним правовим статусом прокурора як посадової (службової) особи, додатковими обов'язками та гарантіями незалежності, і виражається у негативних наслідках особистого та організаційного характеру щодо прокурора;

- зміст положення ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру», яке запропоновано доповнити наступним положенням «діяльність прокуратури ґрунтується на засадах...»: п. 11 ч. 1 ст. 3 «11) спеціалізації побудови системи прокуратури у відокремлених предметних сферах діяльності». Предметними сферами можуть бути зазначені нами: кіберзлочинність, міжнародна контрабанда, відмивання грошей, фінансові операції міжнародного масштабу та інші сфери новітньої злочинності»;

- зміст положення п. 5 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру», доповнивши наступним змістом «діяльність прокуратури ґрунтується на засадах...»: «5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від

незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків, незалежності при виконанні професійних обов'язків від незаконних впливів, незалежності при просуванні прокурорів по службі»;

- зміст положення ст. 43 Закону України «Про прокуратуру», яке запропоновано доповнити положенням наступного змісту у ч. 4: «грубим порушенням правил прокурорської етики слід вважати таке правопорушення, вчинене прокурором, що несе за собою юридичні наслідки у кримінальному провадженні та полягає у прийнятті прокурором протиправних рішень, пропуску встановлених строків або невчиненні належних дій чи допущення бездіяльності, яке виражається у спричиненні прямої матеріальної шкоди державним та (або) суспільним інтересам»;

набули подальшого розвитку:

- періодизація становлення прокуратури на українських землях, пов'язані із історичними, соціально-економічними періодами розвитку українського суспільства та української держави: 1) період охоплює XVIII сторіччя, зародження інституту прокуратури «петровського зразка» на території Наддніпрянщини, а також період перебування західноукраїнських земель у складі Австро-Угорської імперії та становлення прокуратури на їх теренах; 2) період розвитку прокуратури під час діяльності УНР (1917–1920 р.р.); 3) період становлення радянської прокуратури часів УРСР (1920–1991 р.р.); 4) період проголошення незалежності України та хвалення перших законодавчих актів щодо прокуратури, правоохоронної та судової системи України (1991–2001 р.р.); 5) період так званої «малої судової реформи», під час якої почала відбуватися трансформація законодавства України про прокуратуру, в тому числі прийняття нового Кримінального процесуального Кодексу України, який істотно вплинув на зміни у діяльності прокуратури (2001–2012 р.р.); 6) період

євроінтеграційних змін законодавства про прокуратуру, які провадилися у відповідності до висновків та рекомендацій Венеціанської комісії (2014 р. – прийняття нового Закону України «Про прокуратуру», 2016 р. – внесення змін до Основного Закону у розділі «Правосуддя»); 7) період становлення прокуратури після 2016 року і до сьогодні (практична реалізація «Перехідних положень» Основного Закону та Закону України «Про прокуратуру», створення ДБР та САП, звуження функцій прокуратури у відповідності до європейської моделі прокуратури та удосконалення діяльності органів прокуратури в Україні);

- визначення місця прокуратури у системі органів державної влади, обґрунтовано позицію законодавця щодо віднесення прокуратури до системи правосуддя, а отже судової влади, у відповідності до європейських стандартів та новел розвитку органів прокуратури України;

- зміст категорії «правові засади діяльності прокурора» під якою обґрунтовано належну нормативно-правову та регламентаційну основу відповідної діяльності, що представлена сукупністю правових норм, які містяться в нормативно-правових актах різної юридичної сили та профільних програмних документах;

- положення щодо розуміння принципу незалежності прокурора з двох двохвекторному напрямку: 1) прокурор не підкорюється будь-яким органам влади і управління; 2) прокурор не підкорює собі будь-які інші органи (він здійснює нагляд, але не управління піднаглядовими суб'єктами);

- узагальнення міжнародного та зарубіжного досвіду реалізації адміністративно-правових засад діяльності прокуратур та їх посадових осіб на прикладі США, Німеччини, Франції, Естонії, Латвії, Литви, Польщі, їх вплив на побудову та організаційно-функціональну модель національної системи органів прокуратури та адміністративно-правові засади діяльності прокурора в Україні.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки й рекомендації можуть бути використані у:

– *науковій діяльності* – як основа для подальшого ґрунтовного аналізу та визначення адміністративно-правових засад організації діяльності прокурора (акт про впровадження результатів у наукову діяльність Сумського державного університету);

– *освітній процес* – під час оновлення змісту навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Судові та правоохоронні органи» (акт впровадження (використання) результатів дисертаційної роботи у навчальний процес);

– *практичній діяльності* – при організації роботи прокурорів Округної прокуратури міста Суми під час здійснення ними процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підтримання публічного обвинувачення (довідка про впровадження результатів дисертаційного дослідження в роботу Округної прокуратури міста Суми);

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною закінченою науковою працею, в якій сформульовано положення, узагальнення та висновки, рекомендації і пропозиції, обґрунтовані на підставі особистих досліджень проблем, пов'язаних із визначенням адміністративно-правових засад діяльності прокурора в Україні, опрацювання й аналізу відповідного законодавства, науково-правових джерел, емпіричного матеріалу.

Апробація результатів дисертації. Основні результати дослідження доповідались та обговорювались на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях та круглих столах, зокрема на: IV Міжнародна науково-практична конференція «Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів» (м. Суми, 21–22 травня 2020 року); V Міжнародна науково-практична конференція «Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів» (м. Суми, 20–21 травня 2021 року); VI Міжнародна

науково-практична конференція «Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів» (м. Суми, 19–20 травня 2022 року); VII Міжнародна науково-практична конференція «Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів» (м. Суми, 18–19 травня 2023 року); Міжнародна науково-практична інтернет-конференція «Перспективні напрямки наукових досліджень» (м. Київ, 21 серпня 2023 року).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження викладено в десяти статтях, опублікованих у вітчизняних наукових фахових виданнях та п'яти тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та семи додатків, розміщених на 15 сторінках. Загальний обсяг дисертації становить 279 сторінок. Список використаних джерел містить 253 найменування та розміщений на 31 сторінці.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

1.1. Генезис становлення прокуратури України

Із набуттям незалежності, обравши курс на побудову правового демократичного суспільства, українська держава одним із головних своїх завдань визначила постійне зміцнення правопорядку та законності, захист суспільства й особистості від порушень норм права. Однією з важливих умов визнання будь-якої держави повноправним членом міжнародного чи європейського співтовариства є створення діючого механізму забезпечення, реалізації та захисту прав та свобод людини і громадянина на національному рівні, а також механізмів захисту публічних інтересів держави та загальних інтересів суспільства.

Одним з елементів механізму захисту прав і свобод є діяльність органів прокуратури України. На значущості та ключовій ролі прокуратури в забезпеченні прав і свобод людини та громадянина акцентують увагу українські правознавці, зазначаючи зокрема, що прокуратура «у сучасних умовах виступає як один з найважливіших гарантів забезпечення як правопорядку в цілому, так і захисту прав і свобод людини» [1, с. 160]; «належить до тих державних інституцій, для яких захист прав людини є визначальним завданням» [2, с. 36].

Дослідження генези становлення органів прокуратури на теренах України слід розглядати у контексті історичних, соціально-економічних періодів розвитку суспільства. Аналіз даної проблематики дасть змогу, передусім,

зрозуміти закономірності та спрогнозувати перспективи розвитку основних правових засад діяльності прокуратури України.

Як зазначає Н. Г. Твердохліб у своїй науковій статті «Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні», вивчення історії створення, формування будь-якого державного органу допомагає краще зрозуміти, по-перше, історичне призначення цього органу, його місце в системі інших державних органів та гілок влади; по-друге, історичну необхідність виконання функцій, покладених на цей орган; по-третє, дає змогу в сучасних умовах вживати заходів законодавчого й організаційного характеру, спрямованих на підвищення ефективності його діяльності [3, с. 9]. Усе це повною мірою стосується й органів прокуратури, діяльність яких ніколи у жодній державі не оцінювалася однозначно [4]. Викладене схиляє нас до вивчення процесу становлення даного інституту на українських землях з правової точки зору, враховуючи норми законодавства, які регулювали його діяльність, а також його сутнісні характеристики. Цей аналіз дозволить виокремити конкретні його риси, що склалися протягом відповідного історичного періоду.

Зазначена тематика знайшла своє відображення у фундаментальних працях українського вченого В. В. Сухоноса таких, як «Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність», «Прокуратура в системі державних органів України: теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку» [4; 5], частково у працях М. І. Мичка «Прокуратура України: роль і місце в системі державної влади», «До питання про становлення і розвиток інституту прокуратури в Україні» [6; 7], В. А. Миколенка «Історико-правові аспекти становлення та розвитку прокуратури України» [8], Ф. В. Кашарського [9] та інших. Зважаючи на вагомий внесок цих та інших авторів у юридичну науку щодо питань виникнення, становлення та розвитку прокуратури на землях

України, ряд важливих питань ще потребують вирішення з урахуванням історично-правового досвіду, особливо в частині дослідження адміністративно-правових засад діяльності прокуратури на теренах України в різні історичні періоди та тенденцій її реформування.

Варто наголосити на тому, що хоча аналізу становлення та розвитку органів прокуратури присвячено достатньо потужну наукову базу, проте проведений нами аналіз монографічної та дисертаційної літератури з окресленої проблематики доводить, що серед науковців відсутній єдиний підхід щодо періодизації становлення та розвитку органів прокуратури, особливостей їх реформування на різних етапах суспільного розвитку. Все зазначене вище і обумовлює мету дослідження, що проводиться в даному підрозділі роботи, – здійснення історичного аналізу становлення прокуратури на українських землях, розвитку правового регулювання її діяльності до та після здобуття незалежності України.

В даному контексті важливо відзначити, що представники юридичної та історичної науки окреслюють різні періоди становлення прокуратури на теренах України. Висвітлюючи цей аспект, В. А. Миколенко, наприклад, у своїй науковій публікації «Історико-правові аспекти формування та розвитку прокуратури України», виділяє наступні етапи становлення та розвитку органів прокуратури України:

I. Етап функціонування прокуратури як частини прокуратури Російської імперії від епохи Петра I до подій лютнево-жовтневого періоду 1917 року (1722–1917 роки).

II. Етап функціонування прокуратури під час новітньої національно-визвольної боротьби українського народу, а саме у періоди існування:

1. Української центральної Ради (часові рамки від листопада 1917 року до квітня 1918 року);

2. Гетьманату (період від квітня 1918 року до листопада 1918 року);
3. Директорії (період від листопада 1918 року включно до лютого 1919 року).

III. Етап функціонування прокуратури за часів радянської доби (лютий 1919 року – листопад 1991 року).

IV. Етап функціонування прокуратури в незалежній Україні (від проголошення незалежності до сьогодні) [8, с. 40].

Далі думки дослідників дещо різняться. Наприклад, науковець Є. М. Попович виокремлює п'ять етапів розвитку інституту прокуратури в Україні через призму історично-правових періодів:

- 1578–1795 роки – період, коли Правобережна Україна ввійшла до складу Речі Посполитої;
- 1722–1917 роки – період, що відзначив вступ України та її знаходження у складі об'єднаної Російської імперії;
- 1917–1922 роки – доба її існування в рамках Української Народної Республіки;
- 1922–1991 роки – період радянського часу;
- часи незалежності української держави, розпочинаючи з 1991 року [10, с. 15].

М. Я. Мавдрик виділяє такі періоди становлення та розвитку прокуратури в Україні: 1) формування прокуратури під час перебування України в складі Російської імперії та інших держав; 2) закріплення правового статусу прокуратури у часи боротьби за незалежність України у 1917–1921 роках; 3) становлення прокуратури в умовах радянської України; 4) закріплення її нормативного статусу у Конституції України та законах України в період здобуття незалежності і до сьогодні [11, с. 23].

Вчений Г. А. Ніколайчук провів досить ґрунтовне дослідження генезису діяльності прокурора у судовому провадженні, виділивши три великі значущі періоди, які включили в себе такі етапи:

Перший період – так званий «дорадянський», охоплює час від зародження ідеї прокуратури в цілому, її виникнення до моменту офіційного визнання прокурора повноправним учасником кримінального і судового процесів. Цей період за Г. А. Ніколайчуком включає:

1. 1579–1864 р.р. У цей час прокурор фактично брав участь у судочинстві, але його функції були зведені до наглядових або адміністративно-судових. Він мав обмежену роль у розслідуванні певних злочинів та носив формальний характер;

2. 1849–1864 р.р. по 1917 р. В цей період прокурор почав діяти як повноправний учасник судового процесу. Він виступав як обвинувач у суді та підтримував державні інтереси. Це стосується саме пореформеного періоду в історії Австро-Угорської та Російської імперій (до складу яких на той час входили українські землі).

Другий період вчений називає «радянським» і тут виділяє ряд етапів:

1. 1917–1920 р.р. Короткочасна незалежність прокурора. В цей час прокуратура брала участь у роботі судових органів, але її функції були обмежені до деяких видів злочинів.

2. 1920–1933 р.р. Була створена та діяла колегія обвинувачів. На цьому етапі закріпився кримінально-процесуальний статус прокурора як сторони судового процесу.

3. 1933–1955 р.р. Прокуратура отримала чітке централізоване правове регулювання своєї обвинувальної функції.

4. 1955–1991 р.р. Етап характеризується значним розширенням повноважень прокурора. Він брав участь у досудовому провадженні та

судовому розгляді, здійснюючи нагляд та обвинувачення. Прокурор був наділений правом витребувати справи з суду та вносити протести щодо вироків, незалежно від його участі у розгляді справи [12, с. 73–74].

Третій період – так званий «сучасний», теж включає декілька етапів за Г. А. Ніколайчуком:

1. 1991–2001 р.р. Поступовий відхід від радянської моделі прокуратури. законодавче реформування участі прокурора у судовому провадженні, закріплення нових функцій прокурора (не тільки нагляду і обвинувачення, а і представництва інтересів громадян або держави у суді).

2. 2001–2012 р.р. Проведення «малої судової реформи», яка змінила базові підходи до ролі прокурора у судовому процесі, включаючи особливості підтримання державного обвинувачення прокурором у суді.

3. З 2012 р. до сьогодні. Прийняття нового КПК України та змін до Закону України «Про прокуратуру», що спричинило кардинальне реформування участі прокурора у кримінальному провадженні та його правового статусу [12, с. 74].

На нашу думку, в цілому періодизація, наведена Г. А. Ніколайчуком, є ґрунтовною та змістовною, однак не достатньо дослідженим залишився останній етап у «сучасному» періоді розвитку та реформування прокуратури України (а саме, від 2012 року і до сьогодні), що потребує з нашого боку більш детального дослідження та уточнення.

Вчений М. І. Мичко у своєму монографічному дослідженні «Прокуратура України: ролі і місце у системі державної влади» виділяє чотири етапи розвитку прокуратури України: період перебування у складі Російської імперії (1722–1917), період УНР (1917–1922), радянський період (1922–1991), пострадянський період [6, с. 14].

Аналізуючи предмет нашого дослідження, важливо зауважити, що більшість дослідників акцентують увагу на значущих історичних подіях як основі для створення періодизації. Тим не менше, слід відзначити, що ці події впливають на загальний хід історії держави більше, ніж на формування окремих державних інститутів, органів чи установ. Відзначимо, що деякі вчені, наприклад О. Є. Блажківська, підкреслюють, що в сучасній українській правовій доктрині часто використовується підхід, що базується на проблемно-хронологічному принципі розподілу процесу розвитку державно-правових форм, явищ та фактів на території України [13, с. 59–60]. Однак, зважаючи на важливість історично-правових реалій, у яких значна частина українських земель перебувала під впливом Російської імперії, їх переважне включення до наукових досліджень є обмеженим і призводить до перекручення історично-правових реалій розвитку українських земель, які мали дещо інше історичне минуле та належали також і до інших державних утворень. На нашу думку, до таких періодів можна віднести і належність окремих земель до Австрійської (Австро-Угорської) імперії; період УНР, а також Української держави (Гетьманату) та Західноукраїнської Народної Республіки (ЗУНР); знаходження Західної України, Північної Буковини та Закарпаття в складі Польщі, Румунії й Чехословаччини – і виключати або ігнорувати в періодизації їх не можна.

Так, наприклад, М. М. Стефанчук у своєму дослідженні використовує два інших підходи для історичної періодизації. Перший, інституційний, спирається на етапи розвитку прокуратури, а другий, функціональний, – базується на ролі представницької функції прокуратури [14, с. 64].

За інституційним підходом, М. М. Стефанчук розглядає такі етапи розвитку прокуратури на українських землях: наприкінці XVIII століття – початок виникнення прокуратури на теренах України; кінець XVIII століття орієнтовно до 1917–1918 років – період розвитку прокуратури в епоху імперій,

під пануванням Російської, Австрійської, Австро-Угорської імперій; 1918–1923 роки – час розвитку прокуратури в період відродження української державності УНР, Українська Держава, Директорія, ЗУНР і т.д.; 1921–1991 роки – фаза розвитку прокуратури під час радянської влади; і, нарешті, період розвитку прокуратури в часи незалежності України (з 1991 року до нашого часу) [14, с. 64]. На нашу думку, цей підхід повною мірою окреслює історико-правові реалії розвитку прокуратури на українських землях, включаючи дослідження становлення прокуратури не тільки у складі Російської імперії та радянської доби, а і період перебування українських земель під владою Австрійської, Австро-Угорської імперій, часи відродження української державності (УНР, Директорія, Гетьманат тощо), але сучасний етап становлення та реформування прокуратури України (з 1991 року і до сьогодні) залишився не в повній мірі описаним та в підсумку не розкритим, що потребує подальшого описання та уточнення.

Вчений В. М. Кравчук визначає п'ять етапів розвитку прокуратури на теренах України:

- період існування Української козацької держави – виникнення та розвиток функцій прокуратури (війти, бургомістри, подальший інститут «інстигаторства»);
- період перебування України у складі Російської імперії – відповідно це час розвитку прокуратури на українських землях у даний період;
- період відродження Української держави на початку ХХ століття – це прокуратура в часи УНР;
- радянський період – функціонування радянської прокуратури;
- період становлення та розвитку суверенної, незалежної України – прокуратура сучасної Української держави [15, с. 84].

Перший період визначеної періодизації ґрунтується на історичних обставинах, які свідчать про становлення та еволюцію функцій прокуратури на території України, починаючи від створення Луцького трибуналу у 1578 році. Цей трибунал виступав як верховний суд для земель України, а у 1579 році був запроваджений Український трибунал. Однією з ключових рис діяльності трибуналу було щорічні вибори депутатами трибуналу 31 прокурора (інстигатора). Прокурор мав завдання контролювати подання позовів до трибуналу. Ця епоха свідчить про зародження інституту «інстигаторства». Головною метою прокурорів (інстигаторів) було забезпечення законності, а їхньою функцією – нагляд за дотриманням законів в різних сферах, переважно в судових органах. Цей період В. М. Кравчук поділяє на два етапи: перший – виникнення функцій прокуратури (1579 рік), другий – оновлення та розвиток її функцій, відповідно до Литовських статутів 1588 року (1750–1783 р.р.) [15, с. 85].

Другий період вказаної класифікації також мав вагомий вплив на становлення та подальший розвиток державно-правових інститутів, зокрема прокуратури. У цьому періоді відзначається п'ять окремих етапів розвитку інституту прокуратури Російської імперії (прокурорський нагляд від епохи Петра I до Катерини II, прокурорський нагляд від Катерини II до видання кодексу законів, прокурорський нагляд після видання кодексу законів, прокурорський нагляд при судовій реформі імператора Олександра II та прокурорський нагляд після судової реформи 1866–1888 р.р.).

Третій період – доба відродження Української держави на початку ХХ століття – розділяється на п'ять стадій: Українська Народна Республіка (березень 1917 – квітень 1918 р.р.); Українська Держава (травень 1918 – грудень 1918 р.р.), Директорія Української Народної Республіки (грудень 1918 – березень 1921 р.р.), Західноукраїнська Народна Республіка (листопад 1918 –

червень 1919 р.р.) та Українська Соціалістична Радянська Республіка (грудень 1917 – травень 1922 р.р.).

Четвертий період охоплює діяльність прокуратури на території України протягом радянського періоду та її законодавче закріплення. Він складається з трьох ключових етапів: перший – створення прокуратури УСРР (1922 – 1936 р.р.); другий – формування прокуратури СРСР та централізація прокуратур усіх союзних республік, включаючи прокуратуру УРСР (1936 – 1979 р.р.); третій – установлення статусу прокуратури УРСР та її законодавче закріплення (1979 – 1991 р.р.) [15, с. 85–86].

П'ятий (сучасний) період розвитку інституту прокуратури, який розпочався у 1990 році, поділяється на два етапи: перший – розвиток прокуратури як органу державної влади суверенної та незалежної України; другий – етап діяльності прокуратури після приєднання України до Ради Європи, прийняття Конституції України та ратифікації Конвенції про права і основні свободи людини Верховною Радою України. Останній етап цього періоду характеризується демократизацією прокуратури, що призвело до часткового обмеження повноважень прокурора (нагляд за діяльністю судів, санкціонування арештів). На цьому етапі, як зазначає В. М. Кравчук, Україна вибрала шлях кардинальної реформи інституту прокуратури [15, с. 87].

Аналізуючи загалом позитивно думки вчених, які детально розглядають історичні періоди, етапи та моделі прокуратури на цих етапах у своїх дослідженнях і враховують історичне законодавство, не можна не зауважити про вагомий науковий доробок у вивчення діяльності прокуратури в епоху Російської імперії на території України, оскільки значна частина України, зокрема Наддніпрянщина, входила до складу цієї імперії. Таким чином, у науковій літературі домінує точка зору, згідно якої російська імперська прокуратура мала значний вплив на державні традиції на українських землях. Її

початок датується від 1722 року, хоча варто зауважити, що, наприклад, інститут інстигаторів діяв набагато раніше і в Королівстві Польському та Великому Князівстві Литовському, а відповідно, і на українських землях, і цей інститут мав схожі повноваження з прокурорськими.

Тому, на нашу думку, важливо також досліджувати формування та функціонування австрійської та австро-угорської прокуратури на українських землях, оскільки їхня діяльність базувалася на процесуальних кодексах, які вважалися на той час найкращими в Європі. Наприклад, Цивільний процесуальний кодекс Австро-Угорщини, прийнятий ще в 1895 році, залишається чинним у Австрії і досі [16, с. 19; 17, с. 11].

У період Литовських статутів на українських землях відбулося відокремлення спеціалістів, які спеціалізувалися у правовій сфері. Це був інститут зазначених нами вище «інстигаторів», який був наділений важливою роллю в державно-правовому контексті. Його обов'язки включали обвинувачення та захист і були взаємопов'язані з судовим процесом, як із участю представників суду, так і інших інститутів, наприклад речника та уповноваженого [18, с. 231].

Литовські статuti, застосовані на території українських земель, відігравали значущу роль у сфері права. Вони сприяли збереженню та передачі багатьох норм та інститутів українського права, що сформувалися під час існування Київської Русі та Галицько-Волинської держави. Крім того, вони позитивно вплинули на розвиток законодавства та процесу становлення України як самостійної держави, це також сприяло формуванню і розвитку функцій прокуратури [19, с. 237]. Також важливим є дослідження ролі прокурора під час його участі у судових справах на Буковині та Галичині в період включення цих територій до складу Австрії та Австро-Угорщини (1849–1918 р.р.), оскільки цей період має своє власне історичне минуле та цікавий досвід для аналізу.

Наприкінці першої половини XIX століття не існувало окремих посад прокурорів у австрійських судах. Самі судді виконували роль судді, а також обвинувача і захисника для обвинуваченого. Однак революційні зміни наприкінці XIX століття в австрійському кримінальному процесі привели до впровадження обвинувального процесу замість інквізиційного. Конституція 1848 року встановила принципи гласності та усності процесу, введення кримінального судочинства судом присяжних та незалежність судів від адміністрації. У конституціях не було згадки про інститут прокуратури, але на той час існувала потреба у відповідному органі для підтримання обвинувачення у справах, де зачіпалися державні інтереси [20, с. 37].

Цікавим є те, що вперше ідея введення посад прокурорів на більшості територій імперії була реалізована в березні 1849 року за допомогою двох актів, спрямованих на запобігання зловживанням в масовій пресі. Ці акти включали в себе закон «Про запобігання зловживанням преси» та «Положення про порядок розслідування зловживань преси». Цей крок також пов'язувався з делегуванням державним прокурорам повноважень з контролю за дотриманням законодавства у сфері засобів масової інформації.

Історичне та правове коріння участі прокурора в судових процесах, особливо у підтриманні обвинувачення, пов'язане саме з цими актами. Потім нову систему судів було впроваджено згідно з рішенням австрійського імператора від 14 червня 1849 року, яке розділило суди на цивільні та кримінальні юрисдикції, і при цьому організувало загальні державні прокуратури. Ці прокуратури підпорядковувались міністру юстиції та виступали як складова частина судової системи. Окрім цього, у 1851 році були створені фінансові прокуратури, які діяли окремо від загальних державних органів і були підпорядковані міністру фінансів імперії [21, с. 298].

Як зазначає Н. Ю. Панич, на Галичині та Буковині рішення про впровадження посади державного прокурора не було розповсюджено. Однак у 1849 році на окружних (крайових) судах цих регіонів все ж були призначені державні прокурори. Значущі системи судових органів та державних прокуратур були сформовані лише у 1855 році, після прийняття постанови міністерства юстиції Австрії від 29 червня 1855 року. Ці новостворені судові та прокурорські органи почали діяти з 29 вересня 1855 року. Окрім цього, в умовах функціонування одноособових повітових судів здійснювали свою діяльність заступники державних прокурорів або призначені службовці прокуратури. Тобто, у таких випадках прокуратури виступали як індивідуальні державні органи [20, с. 42].

25 червня 1855 року Міністерство юстиції Австрії ухвалило Постанову «Про початок функціонування новоорганізованих Вищих крайових судів у Львові та Кракові, Вищих державних прокуратур при цих судах, а також про запуск судів першої інстанції та державних прокуратур при них» [22, с. 37]. Ця постанова передбачала представлення та підтримку обвинувачень від імені держави в місцевих судах. Прокурори також здійснювали контроль за діяльністю місць позбавлення волі та адвокатів. Крім того, прокуратура виконувала роль наглядового органу стосовно нотаріусів. Згідно з рішенням від 25 липня 1871 року, що стосувалось впровадження нового статуту для нотаріусів, параграфи 17–19 та 158–163 містили положення, які доручали прокуратурі, зокрема вищій прокуратурі, нагляд за законністю діяльності нотаріусів [22, с. 37].

Наступним правовим актом, пов'язаним з запровадженням функції підтримання обвинувачення прокурором, став Тимчасовий кримінально-процесуальний кодекс Австрії, що був схвалений австрійським імператором 17 січня 1850 року. Подальшим кроком, у зв'язку з прагненням австрійського

імператора до централізації державного апарату, було часткове затримання позитивних демократичних досягнень у кримінальному процесі, що також відіграло дещо негативну роль у функціонуванні інституту прокуратури в той період. Зокрема, згідно з новим Кримінально-процесуальним кодексом, ухваленим 29 липня 1853 року, прокурор був позбавлений більшості процесуальних повноважень, і переважний контроль над кримінальним процесом був покладений на слідчого суддю [23, с. 144].

Вчений Н. Ю. Панич зазначає, що формування цілісності та завершеності, остаточне визначення компетенції системи загальних прокуратур розпочалося лише з 1873 року. Зокрема, Новий Кримінально-процесуальний кодекс Австрії, прийнятий 23 травня 1873 року, надав державним прокурорам значні повноваження в кримінальному процесі та визначив мету їхньої участі в ньому – діяльність, спрямовану на захист інтересів держави. Така діяльність загальних прокуратур мала кілька аспектів, одним з яких було підтримання державного обвинувачення [20, с. 7–8; 10].

Після розпаду Австро-Угорщини та утворення на теренах Галичини та Буковини Західноукраїнської Народної Республіки прокуратури продовжували здійснювати функцію підтримання державного обвинувачення. У загальних рисах була збережена структура державних прокуратур, що працювали в Галичині та Буковині до 1918 року. Також тоді планувалося реформування системи прокуратури з огляду на структуру, кадровий склад та компетенції, однак зовнішньополітична ситуація того часу завадила втіленню цих планів і вони здійснені не були [24, с. 198].

На нашу думку, перебування Галичини та Буковини в складі Австрійської імперії та Австро-Угорської монархії створило передумови для впровадження та діяльності органів державної влади, в тому числі прокуратури, на її території відповідно до австрійської системи управління.

Впроваджений на цих західноукраїнських землях у 1849 році (значною мірою через реформи в кримінальному процесі Австрії) інститут прокуратури пройшов кілька етапів реформування. Зокрема, з 1873 року до розпаду Австро-Угорської монархії в 1918 році він фактично представляв собою цілісну і добре організовану систему державних органів зі значним обсягом повноважень, особливо у кримінально-правовій сфері. Прокуратура діяла при судах та підпорядковувалася органам юстиції [25, с. 186–187].

Один з ключових періодів у розвитку прокуратури в Україні включає епоху відродження Української держави на початку ХХ століття, що також охоплює період Української Народної Республіки, Української Держави, Директорії Української Народної Республіки, Західноукраїнської Народної Республіки та Української Соціалістичної Радянської Республіки. Незважаючи на те, що цей період тривав недовго за кількістю років, він відзначався значним обсягом впроваджених заходів, включаючи створення нормативно-правової бази, встановлення організаційних та штатних структур і відповідно до них формування державно-правових інститутів, зокрема прокуратури. Цей період був свідком вагомих історичних подій і одночасно надав важливий досвід у відношенні державного будівництва в Україні. За словами О. Л. Копиленка, «Українська Народна Республіка існувала дуже короткий час, всього лише мить в історичному плані, але вона залишила за собою навчальні уроки для піонерів, якими ми повинні користуватися» [26, с. 5].

Протягом радянського періоду інститут прокуратури входив до складу виконавчої гілки влади (1922–1924 р.р.), судової гілки влади (1924–1933 р.р.) і перебував певний час у статусі незалежного державного органу (1936–1991 р.р.). Таким чином, з урахуванням історично-правової традиції можна стверджувати, що існує власна, українська типологія прокуратури, заснована на досвіді різних періодів та етапів державотворення в Україні [13, с. 72–73].

Дослідивши наукові праці з періодизації становлення та розвитку прокуратури перерахованих вище вчених, можна підсумувати, що розвиток прокуратури в Україні під час радянського періоду (УРСР) можна поділити на кілька періодів. Серед них можна виділити: період становлення соціалістичної державності та права (1921–1929 роки); період встановлення та панування тоталітарного режиму (1929–1938 роки); період Другої світової війни (1939–1945 роки); період післявоєнних років та десталінізації (1945–перша половина 1960-х років); період неототалітарного режиму (середина 1960-х – середина 1980-х років); період перебудови (1985–1991 роки).

Продовжуючи аналіз радянського періоду розвитку інституту прокуратури в Україні, важливо відзначити, що на різних етапах цього періоду прокуратура виконувала різні функції та займала різні позиції у державно-правовому механізмі УРСР. На початковому етапі прокуратура була інтегрована в українську державність, оскільки Генеральний прокурор, який одночасно обіймав посаду Міністра юстиції, входив до складу уряду УРСР. Проте наступні етапи перетворювали роль і місце прокуратури у системі державної влади.

На другому етапі радянського періоду Прокуратура УРСР вже не була складовою частиною внутрішньої державно-правової системи України. Разом із прокуратурами інших союзних республік, вона утворювала систему органів прокуратури СРСР, яка в свою чергу входила до складу механізму державної влади СРСР [27, с. 26–31]. Таким чином, відбувалося зміщення фокусу впливу та підпорядкування прокуратури.

Необхідно відзначити, що радянський період розвитку прокуратури в Україні був складним і багатоаспектним. Різноманітні етапи, через які пройшла прокуратура, відзначались різними підходами до її функціонування, ролі та влади. За М. І. Мичко та Л. М. Давиненко цей період включав:

- етап зародження соціалістичної державності та права (1921–1929 р.р.), коли радянською державою були здійснені намагання встановити новий правовий порядок;
- етап панування тоталітарного режиму (1929–1938 р.р.), коли прокуратура використовувалася для репресій та політичної маніпуляції;
- етап Другої світової війни (1939–1945 р.р.), який був важким випробуванням для всіх сфер життя, включаючи діяльність прокуратури;
- етап післявоєнних років та десталінізації (1945–перша половина 1960-х р.р.), коли почав спостерігатися розвиток демократичних процесів;
- етап неототалітарного режиму (середина 1960-х – середина 1980-х р.р.), який відзначався обмеженням прав та свобод громадян;
- етап перебудови (1985–1991 р.р.), коли відбувалися зміни в політичній та правовій сфері [21, с. 26–31].

На нашу думку, ці перелічені етапи визначали характер діяльності прокуратури та її взаємодію з іншими сферами держави. Таким чином, радянський період розвитку інституту прокуратури в Україні був і неоднозначним, і складним, і водночас відіграв теж важливу роль у формуванні правової системи та державності нашої країни.

Розглядаючи етап пострадянського розвитку інституту прокуратури в Україні, важливо відзначити, що суттєвими історично-правовими етапами стали прийняття Декларації про державний суверенітет України Верховною Радою УРСР від 16 липня 1990 р. [28], Акту проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. [29] та прийняття Закону України «Про прокуратуру України» від 05 листопада 1991 року [30]. Ці події мають особливе історичне значення, оскільки пов'язані з реформуванням інституту прокуратури та його інтеграцією до структур державної влади України. Щодо Закону України «Про прокуратуру України» від 5 листопада 1991 року, даний нормативно-правовий акт визначив

структуру, повноваження, завдання та функції самостійних органів прокуратури України, і це стало відзначеним кроком в розвитку вітчизняного інституту прокуратури. Прокуратура набула ролі наглядово-обвинувального органу з елементами організаційно-управлінської діяльності у сфері протидії злочинності.

Важливо підкреслити, що при приєднанні України до Ради Європи 9 листопада 1995 року, були взяті на себе зобов'язання перетворити роль та функції прокуратури відповідно до принципів Ради Європи [31]. Схожі зобов'язання також вміщуються в Угоді про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Союзом [32].

Процес розробки законодавства про прокуратуру, що почався після здобуття незалежності, отримав новий поштовх з прийняттям Конституції України 28 червня 1996 року, яка визначила прокуратуру як єдину систему. Під назвою «Прокуратура» в Основному Законі було виділено окремий розділ, що регулював діяльність прокуратури [33]. Також слід зазначити, що Конституція України 1996 року не віднесла прокуратуру ні до складу законодавчої, ні до виконавчої чи судової гілок державної влади. Специфіка ролі прокуратури в системі державних органів підкреслювалася наданням їй самостійного статусу. Це обумовлено виділенням окремого розділу, присвяченого прокуратурі, у Основному Законі.

Наступний період (2001–2012 р.р.) у розвитку органів прокуратури почався з так званої «малої судової реформи», яка визначилася істотними подіями у сфері законотворення. В червні-липні 2001 року було прийнято кілька важливих нормативних актів [35; 36], які внесли значні зміни до основних підходів до провадження правосуддя, зокрема в кримінальних справах і зокрема стосовно ролі прокурора у підтримці державного обвинувачення. Розглянемо детальніше ці зміни.

Однією з істотних змін, на нашу думку, було забезпечення принципу змагальності, яка передбачала чітке визначення функцій прокурора та надання суду статусу незалежного арбітра. Суттєві зміни на цьому етапі розвитку прокуратури були внесені до Кримінально-процесуального Кодексу 1960 року [36], а саме: у випадку відмови прокурора від обвинувачення, суд не мав права перебрати на себе обов'язки обвинувачення, а повинен був прийняти рішення про закриття кримінальної справи. Також суттєво розширилося повноваження прокурора щодо зміни обвинувачення. Після реформи прокурор отримав можливість змінювати обвинувачення як у сторону пом'якшення, так і в сторону обтяження, за винятком випадків, коли це порушує правила підсудності чи обов'язковості проведення досудового розслідування. Більше того, частина обвинувальної діяльності перекладалась на потерпілого, який наділявся правом підтримувати обвинувачення у разі відмови прокурора від такого або підтримувати обвинувачення у первинному обсязі у разі зміни прокурором обвинувачення в бік пом'якшення.

Незважаючи на значний крок до досягнення змагальної моделі кримінального процесу, функція прокурора на судових стадіях все ще включала елементи нагляду. Це було обумовлено положенням частини 2 статті 25 Кримінально-процесуального Кодексу 1960 року [37], згідно з яким прокурор повинен був вживати заходів для усунення будь-яких порушень закону на всіх стадіях кримінального процесу, незалежно від того, хто вчинив ці порушення.

Крім того, Концепція реформування кримінальної юстиції України, затверджена Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008 [38], передбачала розширення функцій прокурорського нагляду на досудовому розслідуванні, включала обов'язок прокурора оцінювати та керувати ходом розслідування, інтродукцію поняття кримінального переслідування, що визначалося як виключна процесуальна функція прокурора, і процесуального

керівництва прокурором, яке передбачало організацію досудового розслідування, визначення напрямків розслідування, координацію процесуальних дій та забезпечення дотримання вимог законодавства України.

Наступний етап розвитку і реформування прокуратури України (2012–2016 р.р.) нерозривно пов'язаний з радикальними змінами в парадигмі кримінального процесуального права України, дослідження яких ми не можемо оминати в рамках нашої теми, оскільки вони суттєво повпливали на діяльність прокурора, його функції, тому зупинимось на цих змінах детальніше. Вони стали можливими завдяки уведенню в дію нового Кримінального процесуального кодексу України [39].

Поглиблюючи аналіз, в узгодженості з думками науковців [40, с. 45; 41, с. 85–89], з введенням Кримінального процесуального кодексу України відбулася значна реформа радянської моделі кримінального процесу, з метою перетворення кримінального судочинства України відповідно до принципів європейської моделі кримінальної юстиції. Ця трансформація в основному відображалася в базових аспектах кримінально-процесуальної діяльності та правового статусу учасників кримінального провадження. Особливий акцент був розміщений на реформуванні прокуратури як державного органу загалом та на перетворенні статусу прокурора як учасника кримінального провадження. Ці напрями були визначені як пріоритетні в рамках стратегічних зусиль з перетворення правової системи України [42].

Серед численних інновацій, які прямо вплинули на роль прокурора у підтримці державного обвинувачення, на нашу думку, варто відзначити кілька ключових моментів.

По-перше, була впроваджена засада нерозривності реалізації функцій прокурора в кримінальному провадженні. Ця засада передбачає чітку законодавчу позицію стосовно позиції прокурора як учасника сторони

обвинувачення, що дозволила йому виконувати свої функції без перешкоджання.

По-друге, новий КПК України вніс значні зміни в ієрархічну організацію прокуратури під час реалізації функції підтримання державного обвинувачення. Ці зміни детально визначили роль та обов'язки прокурора на різних етапах провадження, встановлюючи чітку ієрархію органів прокуратури та координацію дій прокурора.

По-третє, новий КПК України вніс зміни до термінологічного апарату, що дозволило більш точно і чітко розрізняти функції та повноваження прокурора в різних ситуаціях на різних етапах провадження.

Крім того, новий КПК України припинив наукові дебати щодо можливості суміщення функцій прокурора на судовій стадії першої інстанції з підтримкою державного обвинувачення та здійсненням нагляду, чітко розмежовуючи ці функції в залежності від етапу кримінального провадження.

Запровадження міжнародного стандарту «відокремленості органів державного обвинувачення від поліції» передбачало скасування слідчого апарату в структурі органів прокуратури, що також було відображено у новому КПК України. Водночас, як вказує В. М. Юрчишин, «у кримінальному процесі посадова особа, яка виконує публічні обвинувачувальні та наглядові функції з додержання законності, повинна мати високу професійну підготовку, добре розбиратися як у методиках нагляду, так і у методиках розслідування кримінальних справ. Вилучення слідчого апарату з влади прокурора, включаючи його самостійне розслідування, може призвести до негативних наслідків, оскільки прокурори можуть втратити практичні навички зібрання, закріплення та перевірки доказів, і це може відбитися на їхній професійній майстерності як наглядачів за розслідуванням, так і як обвинувачів в процесі» [43, с. 42].

Важливо також відзначити, що з набуттям чинності КПК України у 2012 році правоохоронна система «отримала двох прокурорів» з тотожною процесуальною назвою, але різними процесуальними повноваженнями: прокурор – процесуальний керівник досудового розслідування; прокурор – керівник органу прокуратури. Незважаючи на загальну тенденцію до самостійності прокурора-процесуального керівника, Кримінально-процесуальний кодекс все ще залишив певні можливості впливу керівника органу прокуратури на рішення підлеглих, обмежуючи його самостійність в окремих випадках. Цей вплив на процес розслідування відбувається на національному рівні – від прокурора області до Генерального прокурора [44].

На сучасному етапі реформування законодавства про прокуратуру можна відзначити окремий етап, який ознаменувався важливими законодавчими подіями у 2014 і 2016 роках. А саме – це прийняття Верховною Радою України оновленого Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року [34] та внесення Змін до Конституції України від 30 вересня 2016 року [45], які визначили сучасну роль прокуратури в Україні.

У новому Законі «Про прокуратуру» детально розглядаються функції, пов'язані з підтримкою державного обвинувачення в суді, представництвом інтересів громадянина або держави в суді та інші важливі аспекти діяльності прокурора. Вони докладно визначені у Розділі IV Закону, який затверджує повноваження прокурора, що покладаються на нього при виконанні ним своїх функцій.

Ще одним важливим нормативним актом, який ми розглядаємо на даному етапі дослідження є введення в дію змін до Конституції України від 30 вересня 2016 року [45], які були прийняті з метою приведення законодавства України про прокуратуру у відповідність до Основного Закону. Запроваджуючи вказані зміни, законодавець відніс прокуратуру до системи правосуддя, саме

включивши до Розділу VII Основного Закону «Правосуддя» статтю 131-1, в якій перелічив і суттєво звузив основні функції прокуратури. Крім того, законодавець передбачив можливість створення органів у системі правосуддя, які здійснюватимуть відбір суддів та прокурорів, їхню професійну підготовку, оцінювання та розгляд справ щодо дисциплінарної відповідальності.

Можна підсумувати, що оновлене законодавство запропонувало нові складові елементи. Філософія регулювання і впровадження норм оновленого кримінального процесу підпорядкована принципу верховенства права та прагненню забезпечити конституційні права та законні інтереси учасників кримінального провадження, з додатковим обмеженням повноважень прокурора і наданням йому статусу сторони у процесі. Внесені були також і інші зміни в регулювання процесуальної діяльності загалом і прокурорської діяльності зокрема, як наприклад, впровадження процесуального керівництва прокурором досудовим розслідуванням [34].

Враховуючи наведене вище, ми можемо констатувати, що після законодавчих змін 2014 і 2016 років розпочався новий, сучасний етап становлення та діяльності оновленої прокуратури України, який пов'язаний із реалізацією «Перехідних положень» Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року та п. 9 Перехідних положень Конституції України та приведенням діяльності прокуратури України у відповідність до прийнятих змін. А саме:

- у Перехідних положеннях було зазначено, що прокуратура продовжує виконувати функцію досудового розслідування до початку роботи органу з цими повноваженнями. 14 січня 2016 року Президент України підписав закон, а 29 лютого 2016 року постановою Кабінету Міністрів України № 127 було утворено Державне бюро розслідувань (далі – ДБР) [46; 47];

- на виконання блоку антикорупційних реформ 22 вересня 2015 року наказом Генерального прокурора створено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (далі – САП) на правах департаменту, на той час, Генеральної прокуратури, а наразі – Офісу Генерального прокурора [48].

Можна констатувати, що реалізація вказаних законодавчих змін у практичному плані посприяла остаточному відходу від реалізації функцій прокуратури «радянського» типу і переходу до діяльності прокуратури європейського зразка, оскільки всі ці законодавчі зміни розроблені відповідно до висновків і рекомендацій Венеціанської комісії, які ми розглянемо детальніше у наступних розділах дослідження.

Як можна побачити, після внесення останніх змін до Конституції України прокуратуру позбавили функцій представництва інтересів громадянина в суді, а також нагляду 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.

Отже, під час різних історичних епох діяльність прокуратури зазнавала значних змін, відображаючи пріоритети суспільства та державної влади в різні періоди. Зокрема, на різних часових відрізках інститут прокуратури фокусувався на різних завданнях, таких як захист правосуддя, інтересів верховної влади, громадян, революційної законності, а також партійної влади. Таким чином, важко переоцінити роль історичного досвіду у формуванні прокуратури та визначенні її функцій на різних етапах розвитку.

У контексті функціональної спрямованості прокуратури можна виділити дві домінуючі моделі діяльності: 1) прокуратура як орган кримінального переслідування («прокурор – обвинувач»); 2) прокуратура як орган нагляду за законністю («прокурор – охоронець законності»). Перша модель виникла на основі судового устрою і прокурорської діяльності в ньому, де діяльність

прокурора спрямовувалась на кримінальне переслідування та підтримання обвинувачення. Друга модель базувалась на нагляді за дотриманням законності та охороні правопорядку. Взаємодія прокурора, суду та сторони захисту ґрунтувалась на принципах змагальності.

Сучасна динаміка реформування прокуратури та законодавчих змін веде до формування нової моделі діяльності прокурора, яку можна охарактеризувати, як «прокуратура як орган правозахисту». В цій моделі зміщується акцент від традиційної підтримки законності на забезпечення публічного інтересу, включаючи охорону суспільних цінностей та загальнолюдських відносин, а не лише дотримання формальних вимог законів.

Таким чином, результати проведеного історичного аналізу описують генезис прокуратури України в умовах формування демократичної правової держави, надають загальне уявлення про різнобічну роботу прокуратури та прокурорів у забезпеченні режиму законності та висвітлюють основні напрямки і обсяги подальшого її розвитку. Цей лаконічний виклад підтверджує самостійний характер прокуратури як складової системи державних органів, що виконує різноманітні функції із забезпечення додержання законності та правопорядку в державі.

Отже, загальною ознакою всіх розглянутих нами етапів становлення прокуратури на теренах України є зміна структури та повноважень відповідно до сучасних вимог певного історичного проміжку, а також активна боротьба з корупцією та захист прав людини на сучасному етапі. Звичайно, залежно від етапу, що розглядається, можна детальніше сформулювати особливості діяльності прокуратури.

На першому та другому етапі прокуратура утворювалася як державний орган, що забезпечував законність та правопорядок. Прокурори мали широкі повноваження та були відповідальні за всі питання, що стосувалися дотримання

законів та прав людини. Водночас, це було періодом змін та пошуку для прокуратури, яка тільки-но формувалася, тому структура та функції прокуратури на цих етапах можна охарактеризувати як не стабільні.

Третій етап – це часи радянської влади, коли українська прокуратура здійснювала функції державного контролю за виконанням законів та боротьби зі злочинністю. На той час, прокурори були безумовними лідерами та мали широкі повноваження. Прокуратура стала найбільшим інструментом держави у здійсненні політики проти осіб, що не дотримувалися соціалістичного законодавства, але водночас, це було також періодом багатьох порушень прав людини.

Наступний (четвертий) етап – це час становлення незалежної України та проведення реформ в усіх сферах правового життя держави. Прокуратура у цей час була піддана реформам та децентралізації, що призвело до зміни її структури та функцій. Нова прокуратура України мала більше влади, але її діяльність була спрямована на контроль за виконанням законів, захист прав людини та боротьбу з корупцією. На цьому етапі, прокуратура стала належним чином організованою та стала більш незалежною від інших гілок влади.

П'ятий етап – 2001–2012 р.р. так звана «мала судова реформа», під час якої почала відбуватися трансформація законодавства України про прокуратуру, в тому числі прийняття нового Кримінального процесуального Кодексу України, який істотно вплинув на зміни у діяльності прокуратури. У результаті реформ, які відбулися в цей час, прокуратура стала більш професійною, але водночас, була більш піддана контролю та відповідальності. З цього часу, прокуратура має більше відповідальності за захист прав людини та боротьбу з корупцією, а також має можливість забезпечувати незалежність судів.

Шостий етап можна охарактеризувати, як проміжний період на сучасному етапі становлення прокуратури. Найістотніші зміни тут відбулися у 2014 і 2016

роках (2014 р. – прийняття нового Закону України «Про прокуратуру», 2016 р. – внесення змін до Основного Закону у розділі «Правосуддя»). Головна особливість цього періоду полягає в тому, що традиційний акцент на дотриманні законності як основного завдання діяльності прокурора переміщується на другий план, уступаючи місце поняттю публічного інтересу. Ця концепція охоплює не лише виконання законних вимог, але й охорону та захист суспільних цінностей, благ та загальнолюдських відносин.

Сьомий етап – це етап практичної реалізації прийнятих раніше законодавцем змін, у відповідності до європейського досвіду, реалізація п. 9 «Перехідних положень» Конституції України та «Перехідних положень» Закону України «Про прокуратуру» (від 2016 року і до сьогодні).

Взагалі можна сказати, що від першого етапу становлення української прокуратури і до сьогодні відбувалися важливі зміни, що підвищили рівень професіоналізму, незалежності та відповідальності прокуратури. Проте, важливо продовжувати роботу над удосконаленням системи прокуратури, адже вона має велике значення для дотримання законів та захисту прав людини в Україні.

Отже, розглянувши генезис становлення української прокуратури, ми можемо виділити та охарактеризувати власні історичні етапи становлення прокуратури на українських землях, пов'язані із історичними, соціально-економічними періодами розвитку українського суспільства та української держави:

1) перший етап охоплює XVIII сторіччя, зародження інституту прокуратури «петровського зразка» на території Наддніпрянщини, а також період перебування західноукраїнських земель у складі Австро-Угорської імперії та становлення прокуратури на їх теренах;

2) другий етап – прокуратура під час діяльності УНР (1917–1920 р.р.);

- 3) третій етап – радянська прокуратура часів УРСР (1920–1991 р.р.);
- 4) четвертий етап – проголошення незалежності України та прийняття перших законодавчих актів щодо прокуратури, правоохоронної та судової системи України (1991–2001 р.р.);
- 5) п'ятий етап – так звана «мала судова реформа», під час якої почала відбуватися трансформація законодавства України про прокуратуру, в тому числі прийняття нового Кримінального процесуального Кодексу України, який істотно вплинув на зміни у діяльності прокуратури (2001–2012 р.р.);
- 6) шостий етап – євроінтеграційні зміни законодавства про прокуратуру, які провадились у відповідності до Висновків Венеціанської комісії, Рекомендацій ПАРЄ (2014 р. – прийняття нового Закону України «Про прокуратуру», 2016 р. – внесення змін до Основного Закону у розділі «Правосуддя»);
- 7) сьомий етап – після 2016 року і до сьогодні (практична реалізація «Перехідних положень» Основного Закону та Закону України «Про прокуратуру», створення ДБР та САП, звуження функцій прокуратури у відповідності до європейської моделі прокуратури).

1.2. Місце органів прокуратури в системі органів державної влади України

У попередньому розділі роботи ми дослідили, що практично на всіх етапах становлення прокуратури в Україні, вона займала особливе місце. Становлення прокуратури на землях України було ускладнено багатьма чинниками. Наприклад, історично тернистим шляхом становлення незалежної України, як самостійної держави, поділом українських земель, коли одна частина України (Наддніпрянщина) перебувала тривалий час під владою

Російської імперії, а потім у складі СРСР, фактично не маючи своєї самостійності, а інша частина (Західноукраїнські землі) – у складі Польського та Литовського королівств, а також Австрійської імперії та Австро-Угорщини. Внаслідок таких факторів історичного становлення прокуратури в Україні, визначення її ролі, а також відведення їй конкретного місця у системі органів державної влади, завжди викликало ряд дискусій серед науковців юридичної доктрини та практиків у різних сферах права, оскільки прокуратура з часів здобуття незалежності Україною постійно не вписувалася у класичний поділ державної влади на три гілки: законодавчу, виконавчу і судову.

М. В. Косюта зазначає, як вбачається з досвіду радянського і пострадянського періодів історії України, численні спроби реформування державно-правових структур постійно здійснювались методом спроб і помилок, коли про невдачі при реалізації волюнтаристських задумів швидко забували й елементарний здоровий глузд на певний час брав гору. Про це варто пам'ятати при реформуванні прокуратури України. До основних проблем належать, по-перше, місце прокуратури в системі органів державної влади та, по-друге, її функції з урахуванням цілей і завдань, які стоять перед прокуратурою. Погляди вчених-юристів і практичних працівників щодо місця прокуратури в системі поділу влади вражають різноманітністю, що спричиняє труднощі їх класифікації. Чимало авторів, прагнучи наголосити на самостійності й винятковості своєї позиції, використовували різні формулювання для визначення однакових за сутністю понять [49, с. 103].

Так, відповідно до Конституції України (ст. 6) державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову гілки. Закріпивши принцип поділу державної влади, Конституція встановила, що органи, які уособлюють кожен з гілок влади, мають здійснювати свої

повноваження виключно у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України (ч. 2 ст. 6) [33].

В сучасних умовах, при виконанні конституційного принципу чіткого розподілу гілок влади, централізації структур виконавчої влади та розподілу компетенції між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, державою досягається соціально-політична єдність. Ця єдність сприяє запобіганню двом негативним тенденціям: з одного боку, уникненню виникнення всевладних органів з монопольним становищем, а з іншого боку, запобіганню «розсіюванню» влади і розповзанню владних структур.

Саме тому в рамках нашого дослідження належить переосмислити і розвинути деякі традиційні теоретичні положення стосовно місця прокуратури серед інших органів державної влади. І це слід робити з урахуванням сучасних наукових доробок та законодавчих змін.

Щодо наукових досліджень українських вчених, ця проблематика стала предметом широкого обговорення в правовій науці України наприкінці 80-х років ХХ століття, коли постало питання щодо реалізації ідеї розподілу державної влади на три гілки. В результаті наукового дискурсу, що складає предмет нашого дослідження в даному розділі роботи, серед науковців сформувалися різні точки зору щодо питання визначення місця органів прокуратури України в системі органів державної влади, які можна умовно об'єднати у декілька основних підходів: 1) приналежність прокуратури до виконавчої гілки влади; 2) приналежність прокуратури до правоохоронних органів; 3) приналежність прокуратури до законодавчої гілки влади; 4) приналежність прокуратури до судової гілки влади; 5) виділення окремої, четвертої гілки влади, яку ще часто називають «контрольно-наглядовою», яку становить саме прокуратура; 6) самостійність органів прокуратури у державно-правовому механізмі. Дослідимо кожен із вказаних підходів окремо.

О. Р. Михайленко та В. С. Ковальський, аргументували, що прокуратура не може бути віднесена до жодної з гілок влади через свої особливі функції. Вони відзначали, що прокуратура виконує як правоохоронні, так і праворегулюючі завдання [50, с. 24]. Г. О. Мурашин висловлював схожу думку, визначаючи прокуратуру як інститут, що посилює систему стримань і контролю в системі розподілу державної влади. За його переконанням, прокуратура, за своїм походженням і повноваженнями не віднесена до жодної з гілок влади [51, с. 530]. Також цю точку зору підтримував В. І. Малюга, стверджуючи, що «прокуратура України перебуває поза межами гілок державної влади» [52].

Деякі автори відзначали, що діяльність прокуратури має характер державно-владної та правової діяльності. Вони намагалися визначити її правовий статус, використовуючи терміни «самостійний» або «незалежний». Наприклад, С. О. Юлдашев розглядає прокуратуру як автономний орган влади із самостійним статусом, що перебуває поза всіма гілками влади [53, с. 6]. М. В. Руденко підкреслює, що прокуратура є «незалежним (автономним) державним утворенням в механізмі державної влади» [54, с. 43]. Ю. Є. Полянський розглядає її як «самостійну систему державних органів» [55, с. 13], а М. П. Курило [56] – як самостійну сферу державної діяльності. Л. С. Жиліна підкреслює особливий самостійний характер державної влади, що здійснюється прокуратурою [57], а Ю. С. Шемшученко вказує, що «принцип розподілу влади не обмежується тільки законодавчою, виконавчою й судовою владою. У більшості зарубіжних конституцій взагалі немає переліку влад» [58, с. 16–17].

Схожу позицію зайняли і вітчизняні науковці, такі як В. Я. Тацій [59, с. 20–21], Ю. Є. Полянський [60], М. В. Руденко [61, с. 30].

Ю. М. Грошевий стверджує, що в будь-якій державі існує універсальна контрольна (наглядова) функція, що впливає з суті державної влади. Він

підкреслює, що ця функція реалізується особливою гілкою влади – контрольною (наглядовою), яка на конституційному рівні має за мету охорону Конституції та забезпечення верховенства права в юридичній практиці та правозастосовній діяльності органів виконавчої влади, включаючи дотримання прав громадян, гарантованих Конституцією та законами України [62, с. 4–5].

Усі ці та інші науковці визнають самостійність системи органів прокуратури, при цьому утримуються від її визначення як окремої гілки державної влади.

Деякі дослідники пропонують розглядати органи прокуратури як складову виконавчої влади і аргументують це необхідністю підвищення ролі Міністерства юстиції у реалізації правової політики держави [63, с. 265]. Однак висновки, наприклад, П. О. Шумського вказують на те, що такий крок може викликати істотні зміни у функціонуванні та ролі наглядової функції прокуратури, перетворивши цю функцію лише на відомчий або міжвідомчий контроль [64, с. 12].

За В. М. Бесчастним, органи прокуратури, у межах своєї компетенції, відіграють конкретну роль в виконанні завдань і функцій, які покладені на прокуратуру. Система та структура цих органів спрямовані на забезпечення ефективного впливу прокуратури на законність, правопорядок, права і законні інтереси громадян на всій території України і в різних сферах соціальних відносин, регульованих законами [64, с. 29].

Тому точка зору щодо включення прокуратури до органів виконавчої влади стикається з сумнівами, навіть за умови включення прокуратури до системи правоохоронних органів. Так, П. В. Шумський вказує на те, що повне включення прокуратури до виконавчої влади може призвести до впливу цієї влади на прокуратуру та підпорядкування її політичним цілям і поглядам Уряду. Це може в подальшому призвести до того, що слідство буде повністю

підконтрольним структурам виконавчої влади. Крім того, поліція, яка виконує оперативно-розшукову діяльність, також опікується представником виконавчої влади, а саме Міністром внутрішніх справ [64, с. 10].

Якщо розглядати термін «орган виконавчої влади», то в науковій літературі він означає організаційну систему з визначеними завданнями, функціями, структурою та повноваженнями для здійснення державного управління у певній сфері [51, с. 138]. Таким чином, конституційне закріплення статусу органу виконавчої влади є ключовим критерієм для визначення його належності до системи органів виконавчої влади.

На нашу думку, при обговоренні місця органів прокуратури серед інших органів виконавчої влади, в першу чергу, слід проаналізувати роль правоохоронних органів в загальному контексті державного механізму. Наукові дослідження в цій сфері свідчать про розбіжності в поглядах.

По-перше, як зазначає С. В. Россоха, деякі автори розглядають правоохоронні органи окремо від системи органів виконавчої влади, виділяючи їх в окремий блок, призначений для забезпечення функціонування органів державної влади. Інші, навпаки, вважають ці органи частиною сфери виконавчої влади або навіть частково судової влади [65, с. 105].

По-друге, згідно з конституційним принципом розподілу державної влади, ці державні органи належать до різних гілок влади. Однак, у нормативних документах часто використовується об'єднане поняття, наприклад, «судові та правоохоронні органи», але діяльність правоохоронних органів за своїм характером та змістом є принципово іншою.

По-третє, аналіз основних рис правоохоронних органів дає підстави деяким науковцям розглядати їх як окрему ланку в державному механізмі, виокремлену «за дужки» звичного поділу на законодавчу, виконавчу і судову владу. Наприклад, у підручнику загальної теорії держави та права за редакцією

М. С. Кельмана правоохоронні органи визначаються як органи, що забезпечують стабільність, недоторканість впливу держави та права у сфері охорони громадських відносин. Це включає організаційний та матеріальний апарат примусу, такі як збройні сили, поліція, служба безпеки та установи пенітенціарної системи. Останні, за визначеннями учених, поділяються на державні та недержавні [66, с. 122].

Дещо інший підхід пропонує Н. А. Пелих, який пропонує додати до існуючих гілок влади ще одну – «президентську гілку». Вона повинна бути під владою Президента України та його представника в Автономній Республіці Крим. Контрольно-наглядова гілка містила б прокуратуру, контрольно-ревізійну службу, Рахункову палату, уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Третя гілка – «правоохоронна» – передбачала б органи, головним завданням яких є правоохоронна діяльність [67, с. 69].

Дослідивши думки вищезазначених вчених, ми не можемо погодитися з ідеєю включення прокуратури до органів виконавчої влади чи окремо до правоохоронних органів. Зважаючи на функції та повноваження, що характерні для багатьох правоохоронних органів, органи прокуратури мають виключні повноваження, які включають: 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 (стаття 131-1 Конституції України) [33]. Саме ці функції відрізняють прокуратуру від інших правоохоронних органів і надають їй особливого адміністративно-правового статусу.

Міжнародні документи у сфері прокурорської діяльності, зокрема Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи «Про роль прокуратури в

системі кримінального судочинства», визнають можливість існування різних моделей прокуратури у демократичних суспільствах (пункт 14 цієї Рекомендації) [68]. Але навіть якщо розглядати гіпотетичну можливість включення прокуратури до органів виконавчої влади, частини уряду чи підпорядкуванню уряду, перш за все, у такому випадку має бути законодавчо забезпечена повна незалежність прокурорів, а також прозорість і справедливість їх діяльності і гарантії такої діяльності.

Також на нашу думку, висловлена позиція вищезазначених вчених про включення прокуратури як частини так званої «президентської» влади на підставі аргументу, що функції прокуратури дуже схожі на функції Президента і її повноваження мають сприяти реалізації президентських прав, має потенційні проблеми, оскільки вона ускладнює додержання принципу розподілу влади. Концентрація контрольно-наглядової влади в руках Президента може призвести до обмеження важливого принципу розподілу влади між різними гілками державної влади – законодавчою, виконавчою і судовою. З таким об'єднанням функцій прокуратури та президентської влади розділ влади може бути порушений. Зокрема, слід враховувати вимоги ч. 2 ст. 19 Конституції України, яка прямо вказує, що «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [33]. Тому потрібно враховувати, що дотримання принципу розподілу влади є важливою основою функціонування правової держави. Можливість контролю та балансування влади між різними гілками державної влади сприяє запобіганню можливості зловживання владою, узурпації влади та забезпечує дотримання прав і свобод громадян.

Як вже зазначалося вище, в сучасній теорії державно-правових відносин відбувається перегляд прийнятої концепції розділу влади. Цей перегляд

відображає тенденцію до визначення четвертої, самостійної гілки влади, а саме – «контрольної» або «контрольно-наглядової» влади, до якої відносять органи прокуратури. Ця зміна не передбачає створення окремих контролюючих органів в межах будь-якої із класичних гілок державної влади, але скоріше формування окремої контрольної гілки, рівноцінної іншим трьом.

Цей процес ще не є завершеним і у багатьох країнах лише розглядається як потенційна можливість. Як вважає академік Ю. М. Грошевий, особливістю цієї «четвертої» гілки влади є те, що «використовуючи певні важелі, держава забезпечує додержання законності, верховенство Конституції України у всій нормотворчій та правозастосувальній діяльності і верховенство права в цілому» [69, с. 30]. Цю концепцію існування контрольної (наглядової) гілки державної влади підтримали такі науковці, як В. Я. Тацій і колишній Генеральний прокурор України М. О. Потибенько [70, с. 7].

Незважаючи на популярність такого підходу, він все ще залишається предметом обговорення серед науковців. Деякі, як В. А. Лакизюк та О. О. Михайленко, заперечують можливість інтеграції прокуратури до контрольно-наглядової влади, обґрунтовуючи це тим, що на прокуратуру не можуть покладатись контрольні функції [71, с. 35].

У свою чергу, М. С. Шалумов висловив протилежну позицію і аргументував її тим, що державний контроль здійснюється законодавчою, виконавчою і судовою гілками влади. Ю. В. Кореневський розглядає виділення контрольної влади як теоретично можливу, а В. Г. Бесарабов бачить перспективи для цього у майбутньому, а не вже зараз [51, с. 267].

На наш погляд, створення окремої контрольної гілки влади має свої об'єктивні обґрунтування. Реальний суверенітет народу передбачає, що народ через своїх представників не лише створює закони, організує їх виконання та розв'язує конфлікти, але також здійснює контроль за усіма цими процесами.

Формування самостійної контрольної гілки влади обумовлене обмеженнями у парламентському контролі над виконавчими структурами та главою держави (зокрема там, де глава держави не є главою виконавчої влади). Відсутність можливості контролю за представницькими органами, діяльність яких знаходиться під впливом політичних партій, також визначає підвалини для створення самостійної контрольної гілки влади.

Оскільки делегування повноважень без можливості контролю за їхнім виконанням може призвести до втрати суспільством контролю над своїми представниками (а особливо це стосується судового контролю), у розвинених зарубіжних країнах концентрація контрольних функцій здійснюється спеціалізованими органами конституційної юрисдикції, які представляють собою окрему гілку влади з відповідними атрибутами та уособлюють у собі ознаки контрольної влади, незалежні від органів законодавчої та виконавчої влади і здійснюють конституційне правосуддя через особливий механізм захисту конституції [72, с. 91]. Саме тому, враховуючи специфіку закріплених за прокуратурою функцій Основним Законом та закріплених профільним законом повноважень, ми не можемо віднести прокуратуру до цих («контрольно-наглядових») органів та «контрольної» влади.

У своїх дослідженнях академік Ю. С. Шемшученко висловлює позицію, що прокуратура не може бути віднесена ні до законодавчої, ні до виконавчої, ні до судової гілок влади [73, с. 257–258]. Такий погляд також підтримали й інші науковці. Зокрема, А. М. Мудров стверджує, що основна особливість прокуратури України в тому, що вона є централізованою структурою органів, які мають спільні завдання та функції, і вона не відноситься ні до виконавчої, ні до судової, ні до законодавчої гілок влади. Таким чином, органи прокуратури не можна віднести до жодної з трьох основних гілок влади, але вони функціонують

як самостійна одиниця в державному механізмі. Ця самостійність є необхідною для ефективного виконання функцій з правоохоронної діяльності [74, с. 53].

Важливо відзначити, що виділення прокуратури в окрему самостійну гілку влади було б концептуально невірним підходом, особливо враховуючи, що прокуратура України представляє собою систему, яка складається з багатьох органів різного рівня. Проблема ролі і місця прокуратури в системі державної влади стає насущною, оскільки вона безпосередньо впливає на діяльність прокуратури та її авторитет як правоохоронного органу.

У результаті тривалої дискусії виникла позиція щодо приналежності інституту прокуратури до законодавчої гілки влади. Наприклад, В. В. Долежан цитує Ш. Л. Монтеск'є, стверджує, що «у вільній державі законодавча влада має право і повинна розглядати, яким чином приводяться у виконання створені нею закони». Також В. В. Долежан відзначив, що «без прокуратури законодавча влада стає безвладною» і що прокурор є «уповноваженим повіреним влади» задля цих контрольних функцій [75, с. 162]. В. В. Клочков та В. П. Рябцев розділяють дану позицію і зазначають, що прокуратура діє від імені вищого органу державної влади і це має бути закріплено в Конституції та організаційно оформлено [76, с. 41].

Проте, доктор юридичних наук М. І. Мичко аргументував протилежну позицію, доводячи, що немає достатніх підстав для внесення прокуратури до системи законодавчої влади. Він вказував на те, що контроль за виконанням законів здійснюють і інші контролюючі органи, окрім прокуратури, які безпосередньо входять до органів виконавчої влади, і, отже, прокуратура не може належати до законодавчої гілки влади [77, с. 21]. І це є істотним, обґрунтованим твердженням, яке ми цілком поділяємо.

Крім того, у юридичній доктрині України періодично виникали пропозиції віднести інститут прокуратури до судової гілки влади. Деякі

дослідники юридичної доктрини зазначають, що прокуратура має бути включена до складу судової влади і повернутися «туди, звідки вона вийшла історично», тобто суду [72, с. 92]. Але у вітчизняній науці так і не було здійснено комплексного дослідження щодо даного підходу, особливо у світлі сучасних законодавчих змін та євроінтеграційних процесів, тому ми з окремою увагою зупинимося на дослідженні даного питання в рамках нашого дослідження.

М. В. Костицький, наприклад, вказує на те, що «до структури судової влади, крім судів, відносяться деякі види державних органів і установ, що «обслуговують» судову владу, серед них, перш за все, слід відзначити органи попереднього слідства і прокуратури» [78, с. 6]. Для нас даний підхід вбачається цілком логічним, окрім одного зауваження – органи прокуратури не «обслуговують» судову владу, а беруть участь у здійсненні правосуддя і тому можна розглядати питання про їх належність до судової влади, на нашу думку.

Слід відзначити, що спроби віднести прокуратуру до судової влади виникали на законодавчому рівні вже незабаром після набуття Україною незалежності. Наприклад, у проекті Конституції України, який був відправлений на всеукраїнське обговорення за рішенням Верховної Ради від 01 червня 1992 року, розділ про прокуратуру був включений до глави 21 «Судова влада» [79]. Однак пізніше законодавець відмовився від цього підходу.

Наразі питання про належність прокуратури до судової гілки влади знову стало предметом обговорення. Слід наголосити, що і раніше прокуратура не була чітко віднесена до жодної з гілок влади за Конституцією України, її повноваження та функції були докладно визначені окремим розділом Конституції. Після внесення змін до Основного Закону України у 2016 році Розділ VII під назвою «Прокуратура» було виключено і прийнято статтю 131-1, яка закріпила ряд функцій прокуратури [45; 33]. Законодавець відніс цю статтю

формально до розділу «Правосуддя», що викликає деякі недорозуміння в науковому співтоваристві і створює оновлену актуальність дослідження ролі та місця прокуратури в системі гілок влади вже після змін Конституції України від 02 червня 2016 року. Спробуємо розглянути питання, чи можна вважати прокуратуру частиною органів правосуддя в сучасний період.

Прибічники підходу віднесення прокуратури до судової гілки влади аргументують це тим, що «за напрямками своєї діяльності прокуратура найбільш близька до судової влади» [80, с. 184]. Наведений підхід відображає загальну картину сприйняття науковцями досліджуваної категорії і дає нам можливість виділити суттєві, з нашої точки зору, елементи, які дадуть можливість сформулювати авторську позицію з даного питання.

Очевидно, що законодавець звужив функції прокуратури при внесенні законодавчих змін до нормативних актів, що стосуються її діяльності в Україні. Зокрема, із Конституції України було виключено функцію представництва прав і свобод громадян. А. В. Лапкін зазначає, що «це можна розцінювати як обмеження наявного рівня гарантій прав і свобод особи в нашій державі. Так само позбавлення прокуратури функції нагляду за додержанням законів у кримінальних справах виключає зі сфери її компетенції логічне завершення кримінального переслідування у вигляді виконання кримінальних покарань» [81, с. 110].

Про поступове звуження функцій прокуратури йдеться і в пункті 9 Перехідних положень Основного Закону [33]. Цей пункт передбачає, що на прокуратуру було покладено функцію досудового розслідування до створення Державного бюро розслідувань та функцію нагляду за додержанням законів у кримінальних справах до створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій.

Європейський досвід показує, що обмеження функцій прокуратури є логічним і доцільним, оскільки основним завданням прокуратури має бути підтримання обвинувачення в суді та процесуальне керівництво. З іншого боку, деякі науковці стверджують, що це може негативно позначитися на оперативності та якості виконання прокурорами своїх обов'язків. М. В. Якимук вказує, що «надання прокурору права досудового вирішення питань, пов'язаних із усуненням порушень законності, дало б змогу забезпечити належну оперативність реагування, а також можливість судам не розглядати справи, які можна вирішувати в позасудовому порядку» [82, с. 38].

У зазначеній статті Конституції України, а саме статті 124, чітко встановлено, що «правосуддя в Україні здійснюють виключно суди. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються» [33]. Також, стаття 5 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» чітко визначає, що «правосуддя в Україні здійснюється виключно судами та відповідно до визначених законом процедур судочинства». Ця стаття також визначає недопущення делегування функцій судів та привласнення цих функцій іншими органами [83].

Питання про визначення місця прокуратури в системі судової влади не можна розглядати, не дослідивши поняття «правосуддя». Його можна визначити як самостійну галузь державної діяльності, яку здійснює суд шляхом розгляду і вирішення у судових засіданнях цивільних, кримінальних, господарських та адміністративних справ. Інше визначення «правосуддя» пояснює його як вид правоохоронної та правозастосовної діяльності, який реалізовує судова влада [84, с. 256].

Варто зазначити, що функції прокуратури, які пов'язані із здійсненням правосуддя, не здійснюються в нейтральній ролі, а в якості представника

обвинувачення. Це значить, що прокуратура не має нейтральної позиції, яка є чи не основною характеристикою суб'єкта судової влади. Хоча деякі науковці підтримують погляд, що прокуратура може бути складовою частиною судової влади, оскільки функції прокуратури пов'язані зі здійсненням судочинства, на думку О. П. Толочка, такий підхід суперечить чітким нормам Конституції та законодавству України. Зокрема, науковець зазначає, що комплексний аналіз конституційних норм не свідчить про «посягання» прокуратури на особливий статус, повноваження і незалежність суддів, проте цей підхід суперечить виключній функції судової влади щодо здійснення правосуддя [85, с. 21]. Даний підхід вбачався б цілком доцільним, якби не одне але. Ми вже зазначали про норми статті 124 Конституції України та статті 5 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», в яких дійсно закріплено, що відправлення правосуддя в Україні здійснюється виключно судами та відповідно до визначених процедур судочинства і що делегування таких функцій забороняється. На нашу думку, прокуратура не претендує на делегування їй даних виключних функцій суду, але є особливим учасником процесів судочинства (а отже і здійснення правосуддя) в рамках, визначених для прокуратури функцій статтею 131-1 Основного Закону, а отже може претендувати на включення до механізму судової влади.

Таким чином, як вбачається із вищенаведеного, дотепер прокуратура існувала як відокремлена та автономна система органів зі значними повноваженнями. Проте такий підхід, що був характерний для радянського минулого та відображав соціалістичну доктрину, яка не дотримувалася класичної концепції поділу влади на три гілки, абсолютно неприпустимий у сучасних умовах реформування української державно-правової системи у відповідності до європейських стандартів. Згідно зі статтею 6 Конституції України, як ми вже зазначали, передбачено поділ державної влади на три гілки:

законодавчу, виконавчу та судову. Тому кожен державний орган чи їх система, зокрема прокуратура, повинні знаходитися під юрисдикцією однієї із гілок державної влади, на наш погляд. Наголосимо, що Парламентська Асамблея Ради Європи у своїх резолюціях щодо України, які ми теж зазначали (наприклад, Рекомендація 2000 (19) [68]) часто порівнює прокуратуру з «вільним електроном» в державному механізмі і наголошує на необхідності її інтеграції до виконавчої чи судової влади. На нашу думку, ця позиція, висловлена експертами Ради Європи, відображає об'єктивне становлення прокуратури України як автономної системи та загалом не суперечить принципу поділу влади в його теоретичному розумінні і ми припускаємо можливість досягнення компромісу щодо інтеграції прокуратури в одну з загальноновизнаних гілок державної влади, зокрема нам імпонує сучасна позиція законодавця про інтеграцію прокуратури до системи правосуддя, а таким чином і до механізму судової влади, згідно останніх конституційних змін 2016 року.

У підсумку, можна зробити висновок, що прокуратура займає специфічне місце у системі державних органів, обумовлене призначенням та функціями, які входять до її компетенції. Законодавство України продовжує еволюціонувати, але важливо, щоб будь-які зміни сприяли ефективному функціонуванню прокуратури та вирішенню проблеми визначення її місця у системі державної влади. Вперше у вітчизняній правовій доктрині в даному дослідженні нами було обґрунтовано позицію законодавця щодо віднесення правових норм щодо прокуратури України у Розділ VIII Основного Закону «Правосуддя». Однак, не дивлячись на звуження функцій прокуратури на законодавчому рівні та спроби віднести її до системи судової влади, важливо дотримуватися принципу виключності судів у здійсненні правосуддя в Україні. Подальші зміни повинні сприяти підвищенню ефективності роботи прокуратури та підвищенню довіри населення до її діяльності.

1.3 Поняття та нормативно-правове регулювання адміністративно-правових засад діяльності прокурора в Україні

Актуальний порядок речей та нормативного регулювання діяльності прокуратури в Україні виключають можливість належної реалізації діяльності прокурора без визначення відповідних правових засад його діяльності. Діяльність прокурора в Україні спирається на низку правових і соціальних норм та має закріплене нормативне підґрунтя. Тобто, потребує правового базису, що забезпечує регламентацію, структурованість, визначеність такої діяльності, а також її методів та процесів. З'ясування та розгляд правових засад діяльності прокурора в Україні є органічним етапом при здійсненні її загальної характеристики.

У юридичній доктрині питання правових основ та засад реалізації певної діяльності вже давно вивчаються та розглядаються дослідниками. Проте, дотепер не існує загального консенсусу щодо суті та змістовних компонентів цієї категорії. Наприклад, у роботах вчених, які досліджують подібні питання та використовують аналогічні терміни, спостерігається відсутність уніфікованості, і вони часто використовують різні терміни для позначення одних і тих самих понять. У таких дисертаційних дослідженнях можна зустріти терміни, такі як «правові основи», «засади права», «правові засади», «нормативно-правові засади», «державно-правові засади», «адміністративно-правові засади», «організаційно-правові засади», «нормативно-правова база» тощо [86–97].

Для ретельного аналізу та головним чином для визначення поняття «адміністративно-правові засади діяльності прокурора» в Україні, необхідно спершу розглянути та розширити розуміння поняття «адміністративно-правові засади» та встановити його сутність. Важливо зауважити, що дана дефініція складається із двох основних компонентів – «засади» та «правові», тому

доцільно насамперед розглянути вже існуючі широко вживані підходи до розуміння цих термінів.

Визначення, які наводяться у юридичній доктрині, іноді містять семантичні суперечності, звужують або занадто розширюють справжнє значення категорії «правові засади», «правові основи» або визначають схожі поняття, наприклад, такі як «принципи» тощо. Тому перед переходом до основного матеріалу, для уникнення надмірних наукових дискусій, вважаємо за доцільне самостійно визначити та розкрити значення ключових термінів цього розділу дослідження.

Згідно з тлумачними словниками, термін «засада» визначається в основному, як: 1) основа чогось, фундамент, на якому базується щось головне; 2) вихідне положення, принцип, основа для формулювання світогляду чи правил поведінки; 3) спосіб або метод здійснення чого-небудь, будь-якої діяльності [84, с. 419; 98, с. 145].

Отже, засада завжди представляє собою основу чогось, яка містить ключові положення і характеристики певного об'єкта чи його діяльності.

Враховуючи вищевказані визначення, деякі дослідники доречно вказують на те, що на практиці термін «засади» часто вживається як синонім або близький за змістом до поняття «принципи» [97, с. 74; 99, с. 44; 100]. Наприклад, Н. В. Коршунова, розглядаючи нормативно-правові засади державної політики України, говорить про відповідні принципи [101, с. 159–177]. Також Л. О. Європіна зазначає, що обидва терміни «засади» і «принципи» за своїм змістовим наповненням однозначні, а отже, можуть розглядатися як семантично споріднені, такі, що утворюють певну термінологічну послідовність, своєрідну модель базових термінів, прийнятних для використання в наукових дослідженнях загалом та поодиноких науково-теоретичних і прикладних розробках зокрема, в тому числі присвячених сфері

прокурорської діяльності [97, с. 74]. Проте, нам видається, що такі розуміння та використання термінів «засади» і «принципи» є дещо неточними.

Ми вважаємо, що було б об'єктивно зазначити, що терміни «засада» і «принцип» взаємопов'язані так, що засада представляє собою більш загальне поняття, включаючи в себе визначення принципів. Іншими словами, «засади» є більш широким за своїм змістом поняттям і охоплюють поняття принципів, як ціле та частина. Цю нашу думку можна підкріпити непоодиноким відображенням у законотворчій діяльності, наприклад, положенням статті 1 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01 липня 2010 року № 2411–VI, який визначає, що засади внутрішньої і зовнішньої політики включають в себе принципи та пріоритети державної політики у відповідних сферах [102], а також у статті 3 Закону України «Про прокуратуру» перераховано «засади діяльності прокуратури», до яких фактично відносяться принципи права (верховенства права, законності, справедливості, презумпції невинуватості, територіальності, незалежності прокурорів, політичної нейтральності тощо) [34]. Як бачимо, законодавець підтверджує, що структурно «засади» охоплюють поняття принципів.

Тому варто зазначити, що з об'єктивних причин «засади» не можуть бути зведені виключно до принципів. Поряд з цим, наведене нами підтверджує тезу про фундаментальність «засад». Стосовно ж принципів, то, на нашу думку, останні орієнтовані на вужче коло відносин у рамках тієї чи іншої діяльності і закладають фундаментальні начала цієї діяльності тощо.

У рамках цього питання іншим значимим аспектом, на який варто звернути увагу, є існування невизначеності щодо доцільності ототожнення поняття «засади» з такими термінами, як «основи», «основні засади» та іншими подібними за співзвучністю. Вивчаючи деякі наукові напрацювання з цієї

правової проблематики, можемо зазначити, що здебільшого такі дефініції як «засади» та «основи» пропонується вважати синонімічними.

Дійсно, поняття «засади» досить близьке за змістом до терміну «основи» і часто вживається разом з ним у юридичній літературі. Цю тотожність термінів «засади» і «основи» підкреслює, наприклад, і дослідниця І. М. Берназюк. Аналізуючи законодавчі акти, в яких використовуються терміни «засади» і «основи» в назвах, вона зазначає, що закони, які визначають основи правового регулювання суспільних правовідносин, є стратегічними актами Верховної Ради України, аналогічними законам, в яких сформульовані засади, наприклад, державної політики чи діяльності державних органів. В таких законах також визначаються принципи і державні пріоритети у відповідних сферах та містяться визначення базових понять тощо [103, с. 181].

Також в юридичній доктрині термін «засади» співвідноситься з поняттям «правові засади» і «правові основи». Вживаючи термін «правові засади» підкреслюється безпосередній зв'язок з правовою сферою і, відповідно, спосіб закріплення та формального вираження засад. В юридичній науці, як зазначає О. О. Пунда, правові засади – це «правова основа», джерело, на ґрунті якого будуються різні види діяльності [104, с. 54]. Як зауважує Д. О. Кошиков, поняття «правові засади» може тлумачитися з кількох різних позицій, включаючи: 1) систему нормативно-правових актів, які регулюють певну сферу суспільних відносин або функціонування їх суб'єктів; 2) норми права, які встановлюють правила діяльності суб'єктів суспільних відносин, і містяться в законодавчих актах [88, с. 101]. Тобто, «засади» і «правові засади» співвідноситься знову-таки, як ціле та частина.

Аналізуючи різні визначення та підходи до терміну «правові засади» можна консолідувати їх і підтримати погляд А. І. Шинкарук, яка визначає правові засади як сукупність нормативно-правових актів, тобто сукупність

правових норм актів різної ієрархічної та галузевої підпорядкованості, які регламентують певний тип діяльності [99, с. 46]. Це розуміння терміну «правові засади» є вмотивованим і вже усталеним серед числа інших науковців також [86, с. 161; 87, с. 65–66; 95, с. 44].

Як вказує А. О. Чанцева, вчені розглядають «правові засади» і як сукупність принципів, на яких будується відповідна діяльність, і як систему нормативно-правових актів, норми яких спрямовані на правове регулювання відповідних правовідносин [105, с. 50–51]. На нашу думку, в рамках дослідження даного питання, варто детальніше розглянути другий аспект правових засад діяльності прокурора в Україні, тому що здійснення будь-якої діяльності є фактично неможливим без належного нормативно-правового підґрунтя, яке, як ми бачимо, в юридичній літературі прийнято називати правовими засадами. Адже саме дотримання норм чинного законодавства є своєрідною гарантією практичної реалізації принципів верховенства права та законності у відповідній сфері. Зазначене беззаперечно є актуальним і для діяльності прокурора в Україні.

Правове регулювання та здійснення контролю над додержанням правопорядку в державі мають вирішальне значення, і в цьому контексті поняття «правові засади» грають ключову роль. Ці засади можна розглядати як систему юридичних норм, санкціонованих компетентними органами і закріплених у відповідних нормативних актах, в межах яких діють певні суб'єкти. Недотримання цих норм призводить до застосування відповідних негативних заходів, що залежать від ступеня суспільної небезпеки.

Вище викладене можна підсумувати, що *правові засади діяльності прокурора* в Україні ми можемо визначити як належну нормативно-правову та регламентаційну основу відповідної діяльності, що представлена сукупністю правових норм, які містяться в нормативно-правових актах різної юридичної

сили та профільних програмних документах. Тому, щоб розкрити правові засади досліджуваної діяльності прокурора в Україні, нам необхідно визначити правові норми актів законодавства, в яких вони закладені.

Дослідження питання сучасного стану нормативно-правового регулювання діяльності прокуратури України здійснювалося у працях різних українських авторів, проте дотепер не проводився комплексний аналіз нормативних джерел, які б визначали діяльність прокуратури України та прокурорів в умовах сучасних тенденцій реформування прокуратури.

Аналіз нормативно-правових джерел є актуальним і важливим завданням, оскільки правове регулювання визначає функціонування системи органів прокуратури України і впливає на всі сфери суспільного життя. Це особливо актуально в контексті потреби вдосконалення законодавства та покращення його впливу на суспільство.

Поняття «правові джерела» і «правове регулювання», що здійснюється за їхньою допомогою, ми розглядаємо як взаємодіючі категорії. З огляду на усталеність термінологічного апарату в юридичній літературі, під поняттям «правове регулювання» необхідно розуміти впорядкування суспільних відносин за допомогою норм права, які містяться в нормативно-правових актах.

У свою чергу, предмет правового регулювання діяльності прокуратури України в умовах її реформування становлять найактуальніші суспільні відносини, піддані державному впливу та регулюванню. Ознаками цього поняття є: суб'єктний склад; зміст; складові елементи. Водночас, варто наголосити, що до розуміння терміна «нормативно-правове регулювання» в юриспруденції немає єдиного уніфікованого підходу. Так, у юридичній літературі це поняття використовується в таких значеннях: як власне вплив на суспільні відносини за допомогою юридичних норм або лише його форма чи

процес; як упорядкування суспільних відносин; як різновид юридичної функції [36; 71; 72].

Проведене дослідження дає нам змогу констатувати, що правові засади діяльності прокурора в Україні представляють собою сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили, норми яких спрямовані на здійснення правового впливу на суспільні відносини у відповідній сфері з метою їх регулювання та упорядкування.

Загальновідомо, що правовий вплив на суспільні відносини посадові особи здійснюють відповідно до певних правових методів своєї діяльності по реалізації покладених на них повноважень і функцій [89, с. 117; 105, с. 95]. Це ж саме стосується і прокурора.

Таким чином, методи діяльності прокурора, включаючи адміністративно-правові методи та форми здійснення прокурором своїх повноважень з виконання покладених на нього функцій, ми також можемо віднести до правових засад діяльності прокурора. Дослідження адміністративно-правових методів та форм діяльності прокурора ми проведемо в окремому розділі роботи, а наразі зацентруємо увагу на нормативно-правових актах, які регулюють діяльність прокурора.

Враховуючи положення наукової роботи під нормативно-правовими актами, що регулюють діяльність прокуратури України в умовах її реформування, ми пропонуємо розуміти документи (нормативно-правові акти), прийняті компетентними суб'єктами нормотворчого процесу, що містять правові норми, за допомогою яких відбувається впорядкування і регулювання діяльності прокуратури України та прокурорів через юридичний інструментарій з урахуванням особливостей процесу реформи.

З огляду на зазначене вище досліджувати відповідні акти найбільш доцільно в залежності від їх юридичної сили. Юридична сила нормативно-

правового акту – це його специфічна властивість мати точно визначене місце в ієрархії інших правових актів та залежати за формальною обов'язковістю від того, який орган видав акт, тобто хто є суб'єктом нормотворчості [106, с. 315].

Спираючись на зазначену вище логіку, дослідження слід почати з Конституції України, яка є нормативним актом найвищої юридичної сили. Цей документ є Основним Законом держави, регулює найважливіші суспільні відносини і містить норми прямої дії. Конституція відображає суверенну волю українського народу, установлює основні засади устрою суспільства і держави, визначає систему і структуру державної влади та місцевого самоврядування, основи правового статусу особи, державних органів та територіального устрою держави.

Стаття 131-1 Конституції України закріпила наступні правові засади діяльності прокуратури, а саме: «в Україні діє прокуратура, яка здійснює: 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» [33]. Таким чином, Основний Закон держави закріплює основні функції прокуратури, а отже в контексті теми нашого дослідження, функції прокурора наряду з принципами його діяльності теж входять до правових засад його діяльності.

Далі у контексті викладеної проблематики важливо враховувати міжнародні нормативно-правові акти. Варто відзначити, що термін «міжнародно-правовий акт» іноді вживається як синонім до «міжнародного договору» або «міжнародного правового договору» і ці терміни мають однаковий зміст, виражаючи сутність одного й того ж явища.

Міжнародно-правовий акт є загальним поняттям, яке може включати в себе різні види, такі як конвенція, акт, договір, угода, комюніке, статут, декларація та інші. Важливо відзначити, що в науково-правових колах та на практиці міжнародних договірних відносин не існує чіткого критерію для використання різних термінів для міжнародних правових актів. Вибір назви міжнародного договору не має впливу на його юридичну силу [107, с. 168]. Це важливо розуміти при дослідженні і аналізі міжнародних правових актів, оскільки вони відіграють значущу роль в регулюванні міжнародних відносин та впливають на внутрішні законодавчі акти країн-учасниць.

Так, згідно з міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, органи прокуратури здійснюють співробітництво 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, передбачених такими договорами (ст. 92 Закону «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року) [34].

Зазначимо, що міжнародно-правове регулювання діяльності прокуратури України базується на використанні різних міжнародних договорів та угод універсального, регіонального і міжвідомчого характеру.

При аналізі цього аспекту, А. Ю. Олійник виділяє дві групи міжнародних договорів: універсальні та регіональні [108, с. 169]. В. О. Боняк, досліджуючи імплементацію міжнародних стандартів діяльності органів охорони правопорядку в українське законодавство, підкреслює, що важливими джерелами міжнародних стандартів є міжнародні акти, норми яких імплементовані до національного законодавства [109, с. 264–265]. Серед них можна виділити, наприклад, такі: Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1244 від 26 квітня 2001 року [110]; Резолюція Парламентської

Асамблеї Ради Європи № 1346 від 29 вересня 2003 року [111]; Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи: [112]; Підсумковий документ Віденської зустрічі представників держав – учасниць Наради з безпеки і співробітництва в Європі, прийнятий 15 січня 1989 року [113]; Паризька хартія для нової Європи, прийнята 21 листопада 1990 року [114]; Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, прийнята 04 листопада 1950 року [115] та інші.

Таким чином, вчені розглядають універсальні та регіональні міжнародні договори як джерела правового регулювання діяльності прокуратури України. Ці міжнародні договори є важливими, оскільки забезпечують нормативно-правове регулювання різних аспектів діяльності прокуратури України. Розподіл міжнародних договорів може проводитися за декількома критеріями, включаючи загальні і спеціальні міжнародні договори.

Розглядаючи діяльність прокуратури України в міжнародному контексті, важливо визначити різні категорії міжнародних договорів, які виступають важливими джерелами для дослідження цієї сфери. Серед цих договорів, які мають значення для регулювання діяльності прокуратури України, можна виділити наступні:

1. Універсальні міжнародні договори: Це договори, що включають різні держави з усього світу і зазвичай стосуються фундаментальних аспектів прав людини та міжнародного права. Можна навести деякі приклади таких договорів: Конвенція ООН про боротьбу з торгівлею людьми і з експлуатацією проституції третіми особами [116]; Конвенція ООН про боротьбу з незаконним захопленням повітряних суден [117]; Міжнародна конвенція ООН про боротьбу із захопленням заручників [118]; Конвенція ООН проти катувань та інших жорстоких або таких, що принижують гідність, видів поведінки і покарання [119]; Конвенція ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних

засобів і психотропних речовин [120]. Наприклад, Конвенція ООН про боротьбу з торгівлею людьми і з експлуатацією проституції третіми особами була прийнята 02 грудня 1949 р. і набрала чинності 15 листопада 1954 р. Вона встановлює зобов'язання стосовно боротьби з цими злочинами та механізми співпраці між державами у цьому плані.

2. Регіональні міжнародні договори: Ці договори націлені на конкретні регіони світу та включають участь лише деяких держав. Вони можуть мати важливе значення для регулювання діяльності прокуратури України в європейському контексті.

Приклади таких договорів включають: Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми [121]; Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму [122]; Концепція Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства [123]; Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом [124].

Наприклад, Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми має на меті запобігти цьому явищу та захистити права жертв.

3. Міжвідомчі (локальні) договори: Ці договори можуть укладатися між різними відомствами та органами в межах однієї держави або між різними державами з метою спільної діяльності або співпраці у конкретних сферах. Такі угоди можуть регулювати, наприклад, взаємодію між прокуратурою України та подібними органами інших країн.

Приклади цих договорів включають меморандуми про порозуміння, угоди, протоколи про наміри, висновки міжнародних комісій та інші документи, які можуть регулювати співпрацю і взаємодію в конкретних питаннях діяльності прокуратури України та прокурорів, наприклад, таких як боротьба зі злочинами або обмін інформацією.

Наприклад, меморандуми про порозуміння можуть встановлювати механізми співпраці між прокуратурою України та відповідними органами інших країн у справах, пов'язаних з переслідуванням воєнних злочинців чи інших міжнародних злочинів. Висновки і рекомендації Венеціанської комісії окреслили основні напрямки реформування органів прокуратури України *(ретроспективний аналіз реформування функцій органів прокуратури України відповідно до Висновків Венеціанської комісії наведено у Таблиці 1, Додаток Б)*.

У цілому, ці категорії міжнародних договорів сприяють регулюванню та співпраці у сфері діяльності прокуратури України в міжнародному контексті. Такі договори дозволяють Україні встановлювати зв'язки із світовою спільнотою та іншими державами для досягнення спільних цілей та боротьби зі злочинністю на міжнародному рівні.

Зазначимо, що прокуратура в Україні пройшла свій шлях трансформаційних змін. Станом на сьогодні засади діяльності прокуратури та прокурорів, регламентується, поряд з Основним Законом України та міжнародними договорами України, відповідним профільним законом.

Правові основи діяльності прокурора після прийняття Закону України «Про прокуратуру» у 2014 році, а також після внесення змін до Конституції України щодо правосуддя у 2016 році змінилися, як ми зазначали у попередніх розділах дослідження. Обидві події мали своїм наслідком те, що прокуратура поза межами кримінального судочинства почала відігравати роль дещо допоміжного призначення, у той час як органи державної влади та місцевого самоврядування були наділені правом самостійного звернення до суду. Модернізація цих засад діяльності якраз і відбувалася у зв'язку із існуванням ряду зобов'язань України перед Радою Європи, які частково були описані нами вище, а також у *Таблиці 1, Додаток Б*.

Наразі профільним Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року встановлено, що цей Закон визначає правові засади організації і діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України; у статті 1 закріплено, 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; а у статті 2 вказаного Закону наведено перелік основних функцій прокуратури; у статті 3 – закріплено основні засади (принципи) діяльності прокуратури [34].

Порядок здійснення прокурорами своєї діяльності у різного виду процесуальних провадженнях та інших повноважень передбачається відповідними процесуальними законами – Кримінальним процесуальним кодексом [39], Цивільним процесуальним кодексом [125], Господарським процесуальним кодексом [126], Кримінальним виконавчим кодексом [127], Кодексом адміністративного судочинства [128], Кодексом України про адміністративні правопорушення [129], а також Законами України «Про Національну поліцію» [130], «Про звернення громадян» [131], «Про Національне антикорупційне бюро України» [132], «Про Державне бюро розслідувань» [46], «Про оперативно-розшукову діяльність» [133] та ін.

Крім цього, у своїй діяльності прокурори враховують положення відповідних наказів, розпоряджень, інструкцій Генерального прокурора та інших підзаконних нормативних актів.

Отже, розглянуте вище дозволяє нам стверджувати, що серед основних правових засад діяльності прокурора в Україні є закріплені в законодавчих актах положення щодо функцій прокуратури та принципів її діяльності.

Також ми вважаємо, що при розгляді нашої проблематики слід дослідити окрему категорію діяльності прокурорів в Україні, яка є її невід'ємною частиною – це юридична відповідальність прокурорів як посадових осіб органів прокуратури.

Зважаючи на думку Д. М. Лук'янця щодо поняття юридичної відповідальності, яка є регламентована правовими нормами реакція з боку уповноважених суб'єктів на діяння фізичних або юридичних осіб (колективних суб'єктів), що можуть мати вираз у недотриманні встановлених законом заборон, невиконанні встановлених законом обов'язків, порушенні цивільно-правових зобов'язань, нанесенні шкоди або завданні збитків і виражена у застосуванні до осіб, що вчинили такі діяння, засобів впливу, які тягнуть за собою позбавлення особистого, майнового або організаційного характеру [134, с. 5] та те, що для більшості конструкцій юридичної відповідальності характерною є наявність владних повноважень одного суб'єкта відносно юридичної відповідальності по відношенню до іншого, причому наявність таких повноважень може обумовлюватись або належністю одного із суб'єктів до органів держави, або службовим підпорядкуванням одного суб'єкта іншому [134, с. 8], то щодо відповідальності прокурорів, як посадових осіб органів прокуратури України вважаємо за доцільне зазначити наступне.

Оскільки ми підходимо до питання визначення правових засад діяльності прокурора в Україні через призму правового регулювання цих засад, юридична відповідальність є важливим елементом правового регулювання, як зазначає С. Савранчук, сутність якого полягає в цілеспрямованому впливі держави за допомогою юридичних засобів на поведінку людей в суспільстві [135, с. 129]. Ми можемо додати, що це стосується не тільки поведінки людей у суспільстві, а також і посадових осіб державних органів, в тому числі і прокурорів, оскільки вони теж обіймають адміністративні посади.

Ми приєднуємося до погляду, що юридична відповідальність є частиною соціальної відповідальності. А якщо застосувати теорію юридичної відповідальності для визначення поняття і особливостей відповідальності прокурорів, то можна дійти висновку, що остання є процесом впливу на працівника прокуратури, який скоїв правопорушення. Вплив здійснюється з боку держави і проявляється в тому, що у відповідних нормативних актах (Закон України «Про прокуратуру», Дисциплінарний статут прокуратури України [136], Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури [137] тощо) відображені професійні стандарти діяльності і поведінки прокурора. Їх порушення у більшості випадків і буде підставою для дисциплінарної відповідальності. Тобто, держава через законодавче закріплення дисциплінарної відповідальності для службових посад прокурорів встановлює ступінь негативної оцінки дії (бездіяльності), яка визнається проступком, і позбавленням для правопорушника. Таким чином, у рамках нашого дослідження, серед інших правових засад діяльності прокурора в Україні, ми також будемо включати дослідження питання про його юридичну відповідальність.

Отже, дослідивши викладене вище, у контексті правових засад діяльності прокурора в Україні, *адміністративно-правові засади діяльності прокурора в Україні* можна визначити як сукупність чинних правових норм, які закріплені у законодавстві України та які визначають основні принципи діяльності прокурора, методи діяльності прокурора, включаючи адміністративно-правові методи та форми здійснення прокурором своїх повноважень з виконання покладених на нього функцій, а також положення щодо юридичної відповідальності прокурора як посадової особи, що обіймає адміністративну посаду в органах прокуратури України.

Висновки до розділу 1

У результаті розгляду теоретико-методологічних основ дослідження адміністративно-правових засад діяльності прокурора в Україні, в даному розділі роботи сформульовано наступні висновки.

1. На підставі вивчення генезису виникнення та функціонування прокуратури на українських землях, запропоноване авторське виділення 7 етапів становлення та розвитку прокуратури на українських землях: 1) перший етап охоплює XVIII сторіччя, зародження інституту прокуратури «петровського зразка» на території Наддніпрянщини, а також період перебування західноукраїнських земель у складі Австро-Угорської імперії та становлення прокуратури на їх теренах; 2) другий етап – прокуратура під час діяльності УНР (1917–1920 р.р.); 3) третій етап – радянська прокуратура часів УРСР (1920–1991 р.р.); 4) четвертий етап – проголошення незалежності України та прийняття перших законодавчих актів щодо прокуратури, правоохоронної та судової системи України (1991–2001 р.р.); 5) п'ятий етап – так звана «мала судова реформа», під час якої почала відбуватися трансформація законодавства України про прокуратуру, в тому числі прийняття нового Кримінального процесуального Кодексу України, який істотно вплинув на зміни у діяльності прокуратури (2001–2012 р.р.); 6) шостий етап – євроінтеграційні зміни законодавства про прокуратуру, які провадилися у відповідності до Висновків Венеціанської комісії та Рекомендацій ПАРЄ (2014 р. – прийняття нового Закону України «Про прокуратуру», 2016 р. – внесення змін до Основного Закону у розділі «Правосуддя»); 7) сьомий етап – після 2016 року і до сьогодні (практична реалізація «Перехідних положень» Основного Закону та Закону України «Про прокуратуру», створення ДБР та САП, звуження функцій прокуратури у відповідності до європейської моделі прокуратури).

2. Охарактеризовано місце прокуратури України в системі органів державної влади. Встановлено, що до конституційних змін 2016 року прокуратура існувала як відокремлена та автономна система органів зі значними повноваженнями. Проте такий підхід, що був характерний для радянського минулого та відображав соціалістичну доктрину, яка не дотримувалася класичної концепції поділу влади на три гілки, абсолютно неприпустимий у сучасних умовах української державно-правової системи. Зазначено, що нам імпонує сучасна позиція законодавця про інтеграцію прокуратури до системи правосуддя, а таким чином і до механізму судової влади, згідно останніх конституційних змін 2016 року.

3. Зроблено висновок про те, що прокуратура займає специфічне місце у системі державних органів, обумовлене призначенням та функціями, які входять до її компетенції. Наголошено, що законодавство України продовжує еволюціонувати, але важливо, щоб будь-які зміни сприяли ефективному функціонуванню прокуратури та вирішенню проблеми визначення її місця у системі державної влади. Вперше у вітчизняній правовій доктрині в даному дослідженні нами було обґрунтовано позицію законодавця щодо віднесення правових норм щодо прокуратури України у Розділ VIII Основного Закону «Правосуддя». Однак, не дивлячись на звуження функцій прокуратури на законодавчому рівні та спроби віднести її до системи судової влади, важливо дотримуватися принципу виключності судів у здійсненні правосуддя в Україні. Подальші зміни повинні сприяти підвищенню ефективності роботи прокуратури та підвищенню довіри населення до її діяльності.

4. На основі дослідження правових засад діяльності прокуратури України зроблено висновки, що:

- об'єктивно зазначати, що терміни «засада» і «принцип» взаємопов'язані так, що засада представляє собою більш загальне поняття, включаючи в себе

визначення принципів. Тобто, «засади» є більш широким за своїм змістом поняттям і охоплюють поняття принципів, як ціле та частина;

- «правові засади діяльності прокурора» в Україні ми визначаємо як належну нормативно-правову та регламентаційну основу відповідної діяльності, що представлена сукупністю правових норм, які містяться в нормативно-правових актах різної юридичної сили та профільних програмних документах;

- під нормативно-правовими актами, що регулюють діяльність прокуратури України в умовах її реформування, ми пропонуємо розуміти документи (нормативно-правові акти), прийняті компетентними суб'єктами нормотворчого процесу, що містять правові норми, за допомогою яких відбувається впорядкування і регулювання діяльності прокуратури України та прокурорів через юридичний інструментарій з урахуванням особливостей процесу реформи;

- серед основних правових засад діяльності прокурора в Україні є закріплені в законодавчих актах положення щодо принципів діяльності прокурора, методи діяльності прокурора та форми здійснення прокурором своїх повноважень з виконання покладених на нього функцій, а також юридичної відповідальності прокурора.

5. Запропоноване власне авторське визначення «адміністративно-правових засади діяльності прокурора» в Україні, під яким розуміється сукупність чинних правових норм, які закріплені у законодавстві України та які визначають основні принципи діяльності прокурора, методи діяльності прокурора, включаючи адміністративно-правові методи та форми здійснення прокурором своїх повноважень з виконання покладених на нього функцій, а також положення щодо юридичної відповідальності прокурора як посадової особи, що обіймає адміністративну посаду в органах прокуратури України.

РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА В УКРАЇНІ

2.1. Правова характеристика керівних принципів діяльності прокурора в Україні

Сучасний етап розвитку української держави характеризується підвищеною увагою до проблем діяльності органів державної влади, до завдань яких входить забезпечення верховенства права, єдності та укріплення законності, захисту прав та свобод людини і громадянина, а також інтересів суспільства, які охороняються державою.

Організація діяльності всіх державних органів, в тому числі і прокуратури України, будується відповідно до певних ідейних основ (принципів), які виражають особливості правового становища цих органів і дозволяють тим самим індивідуалізувати правовий статус кожного з них. Саме на їх основі визначається компетенція прокуратури, повноваження прокурорів, розвивається законодавство про прокуратуру і прокурорську діяльність. У зв'язку з цим, варто констатувати, що принципи є основами, фундаментом побудови української прокуратури і всіх напрямів її діяльності.

Керівні принципи, на яких будується інститут прокуратури в Україні, мають вирішальне значення для оцінки та розуміння діяльності прокуратури взагалі та прокурора зокрема. Аналіз цих принципів може надати повне уявлення про сутність такої діяльності, виокремити її ключові характеристики та визначити її роль у всій правовій системі України. Зважаючи на широкий обсяг наукових досліджень, які були проведені до цього часу, все ж слід констатувати, що діюче правове регулювання принципів функціонування

прокуратури ще далеке від ідеального та потребує подальшого дослідження і вдосконалення.

Як ми вже зазначали у попередніх розділах роботи, у результаті «малої судової реформи» в Україні, яка проводилась у 2000-х роках, у жовтні 2014 року за її підсумками був прийнятий новий Закон України «Про прокуратуру» [34], який загалом визначив нові засади організації та діяльності прокуратури України, до яких відносяться і принципи діяльності прокуратури, якими керується також і прокурор у своїй роботі.

Здійснений нами огляд наукових праць із даної проблематики свідчить про те, що в основному у вітчизняній юридичній доктрині наукові дослідження принципів прокуратури були здійснені до реформи прокуратури, до прийняття нового профільного Закону у 2014 році, а отже вже застаріли і потребують актуалізації.

Також ми можемо констатувати, що не до кінця визначеним залишається законодавчий статус принципів, які розглядаються у дослідженні. Так, принципи діяльності прокуратури України не закріплені у Основному Законі, в якому одна-єдина стаття 131-1 присвячена функціям прокуратури та поміщена до Розділу VIII «Правосуддя» [33], що створює проблему розмежування принципів діяльності прокуратури в Україні від принципів судочинства взагалі (які закріплені у статті 129 Основного Закону), а також принципів діяльності прокурора зокрема. У попередній редакції Конституції України до внесення змін 2016 року цілий розділ був присвячений прокуратурі (Розділ VII), однак в ньому також не було закріплено основоположних принципів діяльності прокуратури [33]. У зв'язку з цим виникає необхідність більш глибоко та повно дослідити вказані принципи та знайти шляхи вирішення проблем, пов'язаних з їх законодавчим закріпленням та реалізацією на практиці в умовах

реформування прокуратури шляхом внесення відповідних законодавчих пропозицій.

Здійснюючи дослідження окресленої нами проблематики, перш за все, звернемось до теоретичних основ поняття «принципи» і «принципи права». Поняття «принцип» походить від латинського слова *principium* – «основа, основоположення», «керівна ідея», «основне правило поведінки, діяльності» [84, с. 1098]. Звідси корінь «*princip*», який запозичили багато мов романо-германської та англо-саксонської груп для введення в побут терміну «принцип». У словниках, наприклад, французької мови поняття «*principe*» перекладається, як «початок», «першопричина», «основа», «принцип», «основне положення» [138, с. 544]. В англійській мові вказаний термін звучить, як «*principle*», що в перекладі означає «принцип», «закон», «першопричина», «основа» [139, с. 438]. Як вбачається, загальний сенс слова «принцип» в зарубіжних мовах один: принцип – це деякий фундамент, основа, першопричина будь-чого.

Звертаючись до загального визначення «принципи права», під ними розуміють основні ідеї, вихідні положення або основоположні ідеї процесу формування, розвитку і функціонування права. Вони виступають як свого роду несуча конструкція, на яку спираються і через яку реалізуються не тільки окремі норми права, інститути чи галузі права, а і вся система права в цілому [140, с. 295]. За загальним правилом, основоположні ідеї стають принципами права з моменту їх закріплення в нормативно-правовому акті. Але на думку деяких авторів, принципами права є не тільки ті, що закріплені в законодавстві чи інших джерелах правових норм, але й основоположні ідеї правосвідомості, які отримали загальне визнання у діяльності державних органів, не дивлячись на відсутність формальної фіксації в об'єктивному праві [141, с. 37].

Іншими словами, при характеристиці принципу зазвичай звертається увага на те, що він, по-перше, являє собою ідею, положення, вимогу і, по-друге,

як зазначає С. П. Погребняк, він є не простим положенням (ідеєю, вимогою), а основним, основоположним, засадничим, фундаментальним, вихідним, загальним, керівним, відправним, провідним, чільним [142, с. 25]. Більшість із перелічених термінів за великим рахунком є синонімами, тому їх можна використовувати разом при визначенні принципів права без будь-якої суттєвої шкоди для нашого дослідження.

Проаналізувавши положення монографії С. П. Погребняка «Основоположні принципи права (змістовна характеристика)», ми можемо підсумувати наступне. Принципи права визначають загальні норми та стандарти, які повинні дотримуватися усіма суб'єктами правовідносин, щоб забезпечити справедливість та порядок в суспільстві. Можемо виділити кілька ключових рис, які зазвичай мають принципи права:

1. Ідеї та цінності: Принципи відображають основні ідеї та цінності суспільства. Вони виражають те, що є важливим і цінним для суспільства, такі як права людини, справедливість, свобода і гідність.

2. Фундаментальність: Принципи є фундаментальними та основними для правової системи. Вони впливають на створення, інтерпретацію та застосування конкретних правових норм.

3. Імперативність: Принципи можуть мати характер імперативних вимог, тобто обов'язкових стандартів, які повинні бути дотримані всіма суб'єктами правовідносин. Вони можуть мати пряме відображення у нормативних актах.

4. Змінність: Принципи права можуть змінюватися з часом, оскільки вони відображають суспільну еволюцію та зміни цінностей. Однак зміни в принципах зазвичай відбуваються повільніше, ніж зміни в конкретних правових нормах.

5. Широкий спектр застосування: Принципи є загальними і застосовуються в різних сферах права. Вони можуть бути важливими як у кримінальному, так і у цивільному праві, а також в інших галузях права.

6. Стабілізація і розвиток: Принципи права виступають як стабілізуючий фактор, який забезпечує неперервність правової системи, а також як фактор розвитку, впливаючи на зміни у правовій системі з метою досягнення справедливості та відповідності сучасним потребам суспільства.

Таким чином, принципи права є фундаментальними ідеями, які лежать в основі правової системи та визначають її цінності і стандарти.

В юридичній науці питання визначення принципів діяльності прокуратури теж становить предмет дискусій. За висловом О. В. Старчука, при розгляді поняття «принципи права» в рамках юридичної доктрини, дослідники використовують різні термінологічні категорії, такі як: вихідні теоретичні положення, фундаментальні, керівні засади (ідеї), загальні нормативно-керівні положення, провідні принципи, закономірності, сутність, система координат, та інші подібні. Багато з цих термінів можуть вживатися взаємозамінно. Таким чином, принципи представляють собою універсальні та керівні положення [143, с. 40].

Згідно з М. В. Косютою, принципи діяльності прокуратури представлені базовими ідеями та положеннями, що корелюються з метою та завданнями прокуратури. Ці принципи визначають організаційні основи структури прокурорської системи та її умови функціонування, а також установлюють правові і моральні норми поведінки посадових осіб при виконанні ними своїх владних обов'язків [144, с. 255], тобто напряду стосуються прокурорів під час здійснення ними своєї діяльності.

М. І. Мичко, відзначаючи принципи організації та діяльності прокуратури, розглядає їх як закріплені в Конституції та інших законах основоположні вимоги. Ці принципи відображають суспільне та державне призначення прокуратури, визначають завдання та повноваження прокурорів, а також зміст і характер правових засобів та методів їхньої діяльності. Крім того, вони містять

ознаки якості, які визначають організаційну структуру прокуратури та відмінність її функціонування від інших державних органів, включаючи правоохоронні [7, с. 295].

Р. Бараннік, з іншого боку, розглядає принципи організації та діяльності прокуратури як керуючі правові положення і основні засади, що виражають демократичну природу прокурорського нагляду, визначають особливості організації та діяльності органів прокуратури, а також характер повноважень прокурорів і правових засобів їхньої реалізації [145, с. 117].

А. В. Лапкін, розглядаючи принципи організації та діяльності прокуратури, вважає їх ідентичними з основними керівними началами, що лежать в основі організації та функціонування прокуратури, і вони відображають призначення прокуратури у суспільстві та державі, визначають завдання та повноваження прокурорів, зміст і характер правових заходів та засобів здійснення прокурорської діяльності, а також містять ознаки та якості, які відокремлюють органи прокуратури від інших державних органів, включаючи правоохоронні [146, с. 31].

На думку зазначеного автора, різноманітний взаємозв'язок принципів організації і діяльності прокуратури дозволяє систематизувати їх за двома важливими підставами:

I. За сферою дії в одній або декількох галузях права:

- 1) загально-правові принципи,
- 2) міжгалузеві принципи,
- 3) специфічні галузеві (специфічні прокурорські) принципи,
- 4) принципи окремих інститутів (напрямків) прокурорського нагляду;

II. За характером нормативного джерела, в якому закріплені принципи (за формою нормативного вираження):

- 1) конституційні принципи,

2) принципи, закріплені в галузевому законодавстві (наприклад, в Законі «Про прокуратуру» та в інших нормативно-правових актах, що стосуються прокурорського нагляду) [146, с. 32].

І якщо з другою підставою класифікації принципів (за характером нормативного джерела закріплення принципів) ще можна погодитись, то класифікація зазначеного автора за першою підставою (за сферою дії) нам здається дещо штучно «розширеною», оскільки у загальноприйнятому розумінні принципи класифікуються на: загально-правові і спеціально-правові; міжгалузеві і галузеві. І цієї класифікації досить, ніж достатньо, оскільки вона повноцінно охоплює всю систему принципів права.

Зі змісту положень Закону України «Про прокуратуру» [34] вбачається, що принципи діяльності прокуратури цей Закон визначає через відповідні «засади» і нами вже з'ясовано, що «засади» та «принципи» мають схоже семантичне значення і співвідносяться, як ціле та частина.

Стаття 3 вказаного Закону встановлює, що діяльність прокуратури ґрунтується на засадах: 1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; 2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності; 3) територіальності; 4) презумпції невинуватості; 5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків; 6) політичної нейтральності прокуратури; 7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади; 8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом; 9) прозорості 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; 10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки.

Це є десять основних закріплених принципів, якими керується прокурор у своїй діяльності, а також стаття 5 зазначеного Закону встановлює одинадцятий принцип, як імператив щодо того, що функції прокуратури України здійснюються виключно прокурорами. Делегування функцій прокуратури, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається.

Крім того, преамбула Закону передбачає, що цей Закон визначає правові засади організації і діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України. Натомість Розділ I Закону, який має назву «Засади організації та діяльності прокуратури» врегульовує не лише засади як принципи (які визначаються у ст. 3 Закону), а і функції прокуратури (ст. 2 Закону), визначає законодавство про прокуратуру та статус прокурора (ст. 4 Закону) тощо. Очевидно, що поняття «засади» у Законі є багатозначним, а не лише як його синонім поняттю принципи.

Усі перелічені у статті 3 Закону України «Про прокуратуру» принципи можна поділити на такі групи: 1) загально-правові (такі, що поширюються на діяльність усіх державних органів); 2) спеціальні (властиві виключно органам прокуратури та діяльності прокурора). Розглянемо детальніше кожен із зазначених принципів з огляду на застосування їх у діяльності прокурора.

Важливість ролі загально-правових принципів у діяльності прокурора обумовлена тим, що вони є фундаментальними нормами, які мають застосовуватися у всіх сферах та галузях суспільства в Україні, включаючи

органи прокуратури та діяльність прокурора в Україні. Вони становлять ключовий елемент у формуванні правової системи країни та визначають загальні норми та цінності, які мають бути дотримувані прокурором під час його діяльності.

Один із таких принципів, принцип верховенства права, має важливе значення для забезпечення демократії та правової держави. Цей принцип підкреслює важливість додержання законів та норм, які гарантують права та свободи людини. Він закріплений у численних міжнародних та національних нормативно-правових актах, включаючи Конституцію України (п. 1 статті 8 Основного Закону), у Преамбулі Конвенції з прав людини [115], у Преамбулі та статті 3 Статуту Ради Європи [147], Американській конвенції про права людини [148] та інші.

Верховенство права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки є найвищою соціальною цінністю. У Звіті про верховенство права Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія), затвердженому на 86 пленарній сесії 25–26 березня 2011 року [149], було досягнуто загальної згоди у частині розуміння сутності засади верховенства права та її складових – у формальному та матеріальному сенсах. Відповідно до цього здійснюється правотворча і правозастосовна діяльність держави через реалізацію на практиці принципу верховенства права. Тобто принцип втілюється у відповідні закони, що мають змістовим наповненням ідеї соціальної справедливості, свободи, рівності, гуманізму та демократизму, а також сприяють дотриманню прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, заборону дискримінації будь-кого перед законом.

Тлумачення цього принципу надано в п. 1 постанови Пленуму Верховного Суду України від 01 листопада 1996 року № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя»: «Відповідно до ... Конституції в Україні

визнається і діє принцип верховенства права. Конституційні права та свободи людини і громадянина є безпосередньо діючими. Вони визначають цілі і зміст законів та інших нормативно-правових актів, зміст і спрямованість діяльності органів законодавчої та виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і забезпечуються захистом правосуддя» [150].

Однак, принцип верховенства права в українській правовій науці викликає деякі дискусії. Передусім, цей принцип передбачає, що позитивне право, створене людьми, має базуватися на природному праві, яке обмежує владу держави і є свого роду фільтром для позитивного права. Принцип верховенства права стає особливо важливим, коли відділяють закон від права. Це вказує на те, що поза доктриною природного права цей принцип не може існувати. Верховенство права відзначається, зокрема, пріоритетністю у суспільстві прав і свобод людини. Принцип верховенства права також асоціюється із такими морально-правовими цінностями, як справедливість, рівність, свобода, добро, гуманізм [151, с. 64].

На нашу думку, у діяльності органів прокуратури та прокурорів в Україні верховенство права означає, що прокурор не повинен застосовувати положення правового акта, у тому числі законодавчого, якщо його застосування суперечить конституційним принципам права або тягне за собою порушення прав та свобод людини і громадянина. Не має бути осіб, які виводяться з-під дії закону безпідставно чи безпідставно постають перед ним. Гарантією дотримання принципу верховенства права у такому разі є закріплення в нормативно-правових актах чітких правил і процедур діяльності прокурора, інших правоохоронних органів і органів правосуддя, а також встановлення конкретних норм щодо відповідальності прокурора за порушення прав і свобод людини та громадянина.

На нашу думку, основними складовими реалізації прокурором принципу верховенства права у своїй діяльності мають бути наступні елементи:

1) забезпечення законності: прокурори зобов'язані діяти в рамках чітко встановлених норм закону. Принцип верховенства права вимагає, щоб прокурори не перевищували свої повноваження та не застосовували заходи, які суперечать законам. Вони повинні бути переконані в законності своїх дій під час здійснення свої повноважень;

2) дотримання прав громадян: прокурори здійснюють свою діяльність, виходячи із загально-правових норм додержання прав і свобод громадян. Вони мають захищати ці права та реагувати на порушення, незалежно від статусу або посади осіб, які їх порушили. Цей принцип забезпечує, що ніхто не залишиться поза законом;

3) захист конституційних цінностей: принцип верховенства права передбачає захист конституційних цінностей, таких як права на життя, гідність, свободу та безпеку. Прокурори мають бути на передовій у захисті цих цінностей та забезпеченні їх дотримання всередині країни;

4) дотримання засад демократії та правової держави: принцип верховенства права є основою демократії та правової держави. Прокурори грають ключову роль у забезпеченні демократичних процесів та забороні автократичних дій. Їх діяльність повинна сприяти зміцненню правової системи та демократичних цінностей у країні.

Однак варто зазначити, що визначення змісту принципу верховенства права, особливо його співвідношення з принципом законності, і досі залишається проблемним питанням в юридичній доктрині і ми зможемо перейти до його розв'язання, дослідивши наступний принцип – принцип законності.

Принцип законності передбачає обов'язкове виконання законів та підзаконних актів усіма органами держави, громадськими організаціями, посадовими особами та громадянами [152, с. 236].

Закон України «Про прокуратуру» закріплює даний принцип, як засаду «законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності». Цей принцип теж є загально-правовим та являється однією із найважливіших засад, яка регулює діяльність прокурора в Україні. Принцип законності є основним для прокуратури України і визначає її роль у правовій системі країни. Додержання цієї засади є важливим елементом забезпечення правового захисту громадян, збереження демократії та підтримання правопорядку. Він визначає, що дії прокурорів повинні повністю відповідати законодавству та засновані на чітко визначених нормах. Розглянемо більш детально цю засаду та її вплив на діяльність прокуратури.

Як зазначає Л. О. Європіна у своєму дослідженні засад прокурорської діяльності, комплексна засада (принцип) законності стосовно прокуратури означає, що діяльність органів прокуратури має правовий характер і чітко визначена законом. Реалізуючи конституційні функції, прокурори всіх рівнів (включно з Генеральним прокурором України) застосовують норми закону до порушників та діють у межах, встановлених законодавством, та на підставі закону. Форми, методи та всі документи, включаючи адміністративні, мають ґрунтуватися на чинному законодавстві і не містити положень щодо превалювання власних інтересів чи власних поглядів [97, с. 77].

Таким чином, під час здійснення своєї діяльності прокурори та інші службові особи органів прокуратури зобов'язані дотримуватися встановленого законом порядку і приймати рішення в точній відповідності до закріплених правових норм, які застосовуються в кожному конкретному випадку. Окрім Конституції України та чинного законодавства, прокурор також застосовує

норми міжнародних договорів та інші нормативно-правових актів, що прийняті компетентними органами на підставі і в межах їх повноважень, відповідно до Конституції України та законів України.

Можна сказати, що прокурору доручено завдання зміцнення законності та правопорядку в державі, і він повинен суворо дотримуватися норм законів та слугувати прикладом для інших державних органів і громадян. Законність дій відображає ефективність роботи прокуратури та її посадових осіб, і визначається на основі оцінки прийнятих прокурором рішень (актів), вчинених дій та ставлення до громадян під час виконання своїх функцій. Також прокурори повинні утримуватися від втручання в діяльність інших організацій, установ та не вживати заходів, спрямованих на їх заміну.

Отже, основні складові принципу законності для прокурора можемо виділити наступні:

1. Правовий характер діяльності: принцип законності передбачає, що усі дії та рішення прокурорів повинні мати чітку правову підставу. Прокуратура виступає як гарант додержання законів і порядку в країні, тому важливо, щоб діяльність кожного прокурора також була законною і ґрунтувалася на правових нормах.

2. Дотримання закону. Засада законності зобов'язує прокурора точно і неухильно виконувати норми Конституції та законів України. прокурори повинні дотримуватися чинного законодавства в усіх сферах своєї діяльності. Це означає, що вони не можуть застосовувати будь-які норми, які втратили чинність або не закріплені у законодавстві, або діяти поза межами, встановленими законом. Закони можуть змінюватися, але в жодному разі, не під яким приводом не повинні порушуватися.

3. Справедливість – основоположна засада права, яка являє собою ідею направлену на справедливе застосування норм права, передбачає передусім

недискримінаційний підхід, неупередженість. Згідно, наприклад, з підпунктом 6 пункту 1 статті 3 Цивільного кодексу України, справедливість, добросовісність і розумність відносяться до загальних засад цивільного законодавства. Отже, той, хто застосовує норми права, повинен мати високий моральний стандарт, бути неупередженим і об'єктивним – це відноситься і до суддів, і до інших посадовців, які повинні мати відповідні професійні якості для справедливого вирішення справи. Це стосується також професійної діяльності прокурора.

4. Незалежність від особистих інтересів: принцип законності передбачає, що дії прокурорів не повинні відображати їх власні інтереси, погляди чи вигоди. Вони мають діяти об'єктивно і в інтересах справедливості та закону, уникаючи впливу власних переконань.

5. Публічність та прозорість: рішення та дії прокурорів повинні бути публічними та легко доступними для громадськості. Це сприяє відкритості та відповідальності прокуратури перед суспільством.

6. Правовий захист громадян: прокурори повинні діяти в інтересах суспільства та держави, при цьому дотримуватись прав і свобод громадян. Це важливий аспект забезпечення законності та дотримання прав людини.

Наступний принцип – територіальності, визначає побудову системи прокуратури України відповідно до адміністративно-територіального устрою, заснованого на статті 133 Конституції України [33]. Цей принцип виникає з необхідності забезпечення реалізації функцій прокуратури на всій території України та зробити її доступною для всього населення.

Ключовими вимогами засади територіальності є рівномірне поширення мережі органів прокуратури на всі адміністративно-територіальні одиниці держави. З цього випливає, що органи прокуратури відповідного рівня повинні однаково враховувати адміністративно-територіальні одиниці, на які

поширюється їхня юрисдикція. Ця засада побудови системи прокуратури забезпечує територіальне розмежування юрисдикції однорідних прокуратур, тобто визначає мережу прокурорського округу. На нашу думку, найважливіше значення цей принцип має при визначенні меж місцевих прокуратур, які є прокуратурами першої інстанції. Їх мережа повинна бути достатньо розгалуженою, щоб забезпечити можливість ведення прокурорами усіх справ.

Таким чином, принцип територіальності означає:

- а) відсутність територій, на які не поширюється юрисдикція прокуратури;
- б) зручне розташування прокуратур в межах адміністративно-територіальних одиниць держави;
- в) наявність достатньої кількості прокуратур і прокурорів на всій території держави.

Розглянемо ще один принцип – презумпції невинуватості. Згідно зі статтею 62 Конституції України особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вина не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину. Обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях. Усі сумніви стосовно доведеності вини особи тлумачаться на її користь. У разі скасування вироку суду як неправосудного держава відшкодовує матеріальну й моральну шкоду, завдану безпідставним засудженням [33].

Засада презумпції невинуватості передбачає, що особа не вважається винною, доки її вина не буде доведена вироком суду відповідно до закону. Закон забороняє вимагати свідчень від обвинуваченого або інших осіб, що беруть участь у справі, шляхом застосування насильства, погроз або інших незаконних методів.

Згідно з принципом презумпції невинуватості, суспільство та держава вважають обвинуваченого (підсудного) невинним, доки ті, хто пред'являють обвинувачення (слідчий, прокурор), не доведуть його вину і цю вину не підтвердить суд у своєму обвинувальному вирокі. Твердження слідчого та прокурора стосовно вини обвинуваченого (підсудного) – це лише їхні висновки, які ще мають бути доведені в суді. І тільки судовий вирок, винесений відповідно до закону, означає позитивне рішення про вину, тобто визнання обвинуваченого (підсудного) винним у скоєнні злочину.

Згідно з засадою презумпції невинуватості, обвинуваченому (а також його захисникові) не потрібно доводити свою невинність або наявність обставин, що виключають кримінальну відповідальність. Цей обов'язок покладається на тих, хто пред'являє обвинувачення (слідчий, прокурор), але це не виключає право обвинуваченого доводити свою повну невинність або меншу вину. Усі аргументи, які він висуває на свій захист, повинні бути детально розглянуті слідчими органами, прокурором та судом.

На думку, Л. О. Європіної, значення принципу презумпції невинуватості полягає в захисті прав і законних інтересів осіб, що мають передусім відношення до кримінального судочинства, слідчої і судової діяльності. Її дотримання забезпечує протистояння суб'єктивізму, тенденційності чи навіть свавілля. Всьому, що перетворює кримінальне судочинство у знаряддя розправи над обвинуваченим, ототожнює обвинуваченого з винуватим, робить його фактично безправним. Презумпція невинуватості передбачає, що особа, вина якої не доведена у встановленому законом порядку, заслуговує на таке ставлення до неї, як до особи, невинуватої у вчиненні правопорушення [97, с. 80].

На нашу думку ж, не варто обмежувати презумпцію невинуватості виключно межами кримінального процесу. В загальному розумінні ця засада

впливає на визначення становища особи у суспільстві, стосується кожного громадянина, а також юридичних осіб та їх співробітників.

Отже, принцип презумпції невинуватості має кілька правил:

- обов'язок доведення вини обвинуваченого покладається на тих, хто пред'являє обвинувачення (слідчий, прокурор);
- всі сумніви у вині інтерпретуються на користь обвинуваченого;
- не доведена вина юридично рівноцінна визнаній невинуватості і кожна особа заслуговує на таке ставлення у суспільстві апріорі, доки судом не буде доведено зворотнє.

Оскільки реформування української прокуратури звело її функції переважно до сфери кримінальної юстиції, то діяльність прокурора та прокуратури загалом більше здійснюється у кримінальному судочинстві, в якому є надзвичайно важливим ще один загально-правовий принцип – принцип гуманізму, який варто дослідити в рамках окресленого питання. Необхідно тут виділити думку В. І. Малюги, який зазначає, що гуманізм як загальнолюдський принцип притаманний не тільки суто кримінальному праву, а й діяльності прокуратури, в процесі якої прокурори та слідчі прокуратури застосовують норми кримінального права [153, с. 90]. При виконанні покладених на прокуратуру функцій, працівники органів прокуратури повинні враховувати такі ознаки принципу гуманізму, які забороняють жорстоке, нелюдське поводження з підозрюваними, обвинуваченими та іншими учасниками кримінального процесу; відсутність помсти за вчинений злочин; неприпустимість заподіяння фізичних страждань, приниження честі і гідності особи. Особливо вимагається гуманне ставлення до неповнолітніх, осіб похилого віку, інвалідів, вагітних жінок, осіб, що вперше скоїли нетяжкий злочин і щиро розкаялись тощо [153, с. 91].

Отже, тут можна зазначити, що принцип гуманізму у діяльності прокурора передбачає, що прокурор повинен дотримуватися людяності, тобто ставити високо інтереси людини та її права. Це означає, що прокурор повинен діяти не тільки в інтересах держави, а й в інтересах громадян, захищаючи їх права та свободи. Оскільки принцип гуманізму передбачає поважання прав людини та її гідності, а також запобігання будь-якій формі насильства, жорстокості чи несправедливості, прокурор повинен прагнути до досягнення справедливості, але не за рахунок прав та інтересів людей. Він повинен проявляти чуйність, розуміння та турботу про людей, з якими працює, зокрема, потерпілих, свідків, обвинувачених тощо.

Можна сказати, що гуманістичний підхід до діяльності прокурора передбачає, що прокурор повинен розуміти і враховувати особливості кожної конкретної ситуації, не допускаючи автоматичного застосування застарілих стереотипів або формальних правил. Він повинен діяти з розумною толерантністю, зберігаючи баланс між інтересами держави та громадян.

Наступний принцип, який ми розглянемо, закріплений у п. 8 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» – засада поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом.

Відповідно до норм Основного Закону, судова влада в Україні здійснюється тільки судом. Це вказує на виняткове місце суду, особливість виконуваної функції. Положення, закріплене в ч. 1 ст. 124 Конституції України та ст. 1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», зазначає, що ніякий інший орган, крім суду, не вправі здійснювати судову владу. Вимога, щоб судова влада здійснювалася лише судом, має важливе значення. Акти судової влади, тобто рішення, ухвали, вирoki, постанови, не можуть бути скасовані або

змінені жодним іншим органом, а лише вищим судом за наявності передбачених законом підстав. Крім того, вони підлягають обов'язковому виконанню всіма органами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами.

Процедура здійснення судової влади передбачена цивільним, кримінальним, господарським, адміністративним процесуальним законодавством і включає не лише права й обов'язки суду та суддів при провадженні судочинства, а й гарантії організації судового процесу (відкритість судового розгляду, участь представників народу в розгляді й вирішенні судової справи по суті тощо), процесуального статусу його учасників (рівність сторін перед законом і судом, рівність прав щодо надання доказів, внесення клопотань, оскарження рішень суду, змагальність процесу тощо).

Додержання процедури судового розгляду здійснюється судом, вищестоящим судом у порядку апеляційного або касаційного перегляду справи, учасниками процесу шляхом заявлення клопотань, заперечень, оскарження дій та рішень суду.

Постановлення рішення з конкретної справи є прерогативою суду, що підкреслює виключність судових рішень. Держава довіряє лише суду право вирішення питань законності й доцільності використання примусових повноважень держави.

Засада поваги до незалежності суддів, передбачає заборону органам прокуратури, прокурорам публічно висловлювати сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом.

Наступний принцип – засада прозорості діяльності прокуратури означає гласність прокурорської діяльності, доступність її результатів для громадськості, що сприяє росту правової культури громадян, залучення

широких верств населення до попереджень злочинів і інших правопорушень, підвищення ефективності роботи прокуратури.

Засада прозорості діяльності прокуратури в Україні є важливою складовою правової системи і сприяє розвитку демократії та правової культури в суспільстві. Основні аспекти цієї засади, на нашу думку, включають:

1. Гласність прокурорської діяльності: прокуратура повинна здійснювати свою роботу відкрито і на відому громадськості. Це сприяє створенню довіри до прокуратури та дозволяє громадянам відстежувати діяльність цього органу.

2. Доступність результатів: результати роботи прокуратури, зокрема, вирок, ухвали, рішення, повинні бути доступні для громадськості. Це важливо для забезпечення прав громадян на інформацію та відкритість діяльності прокуратури.

3. Інформування громадськості: прокуратура зобов'язана інформувати громадськість не менш як двічі на рік через засоби масової інформації про свою діяльність. Це допомагає громадянам отримувати актуальну інформацію про роботу прокуратури.

4. Звітність перед Верховною Радою: Генеральний прокурор повинен особисто звітувати перед Верховною Радою України не менш як один раз на рік про діяльність органів прокуратури, надаючи узагальнені статистичні та аналітичні дані. Це забезпечує вищий рівень відповідальності та облік роботи прокуратури.

5. Інформування на регіональному та місцевому рівні: керівники регіональних та місцевих прокуратур також зобов'язані інформувати населення про результати діяльності на своїх територіях не менш як двічі на рік. Це надає можливість громадянам відстежувати роботу прокуратури на місцевому рівні.

6. Публікація нормативно-правових актів: Органи прокуратури повинні оприлюднювати видані ними нормативно-правові акти, які стосуються

організації та діяльності прокуратури України. Це сприяє доступності правової інформації для громадськості.

Засада прозорості діяльності прокуратури сприяє відкритості, взаємодії з громадськістю та вищому рівню відповідальності цього органу перед суспільством.

Засада неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки полягає в тому, що прокурор зобов'язаний вдосконалювати свій професійний рівень та з цією метою підвищувати кваліфікацію. Прокурор періодично проходить підготовку у Національній академії прокуратури України, що має включати вивчення правил прокурорської етики. Прокурор зобов'язаний неухильно додержуватися присяги прокурора. За порушення присяги прокурор несе відповідальність, передбачену законом.

Прокурор відповідно ч. 4 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» зобов'язаний: 1) виявляти повагу до осіб під час здійснення своїх повноважень; 2) не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом; 3) додержуватися вимог закону про засади запобігання і протидії корупції; 4) додержуватися правил прокурорської етики, зокрема не допускати поведінки, яка дискредитує його як представника прокуратури та може зашкодити авторитету прокуратури.

Прокурор зобов'язаний щорічно проходити таємну перевірку доброчесності. Таємну перевірку доброчесності прокурорів Генеральної прокуратури України, регіональних і місцевих прокуратур проводять підрозділи внутрішньої безпеки в порядку, затвердженому Генеральним прокурором України.

Тепер зупинимось детальніше на п. 5 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру», який серед основних засад діяльності прокуратури, закріплює принцип незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від

незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків [34], також у ч. 1 ст. 36 КПК України закріплено, що прокурор, здійснюючи свої повноваження відповідно до вимог цього Кодексу, є самостійним у своїй процесуальній діяльності, втручання в яку осіб, що не мають на те законних повноважень, забороняється [39].

Ми вважаємо, що принцип незалежності прокурора у своїй діяльності є одним із основоположних галузевих принципів права. Сутність принципу незалежності в тому, що прокурор у своїй діяльності керується вимогами правових норм, а також власним внутрішнім переконанням. Під час здійснення повноважень, пов'язаних з реалізацією функцій прокуратури, прокурори є незалежними, самостійно приймають рішення про порядок здійснення таких повноважень, керуючись при цьому положеннями закону, а також зобов'язані виконувати лише такі вказівки прокурора вищого рівня, що були надані з дотриманням вимог Закону України «Про прокуратуру».

На нашу думку, даний принцип має дві сторони:

- 1) прокурор не підкорюється будь-яким органам влади і управління;
- 2) прокурор не підкорює собі будь-які інші органи. Він здійснює нагляд, але не управління піднаглядовими суб'єктами.

Також, слід виділяти дві сторони незалежності прокурорів: організаційну та функціональну. Організаційна незалежність виражається у тому, що органи прокуратури не належать до системи інших державних органів та не підпорядковуються їм, навіть з урахуванням Закону про внесення змін до Конституції України від 2 червня 2016 р., відповідно до якого статті про прокуратуру містяться у розділі «Правосуддя»; питання щодо підпорядкування прокуратури органам судової гілки влади не порушується.

Функціональна сторона незалежності прокуратури полягає у тому, що рішення та дії прокурорів можуть прийматися самостійно та не потребують затвердження з боку інших органів або установ, хоча і слід мати на увазі, що прокурори можуть звертатися до слідчих суддів стосовно надання дозволу на здійснення окремих слідчих (розшукових) дій. Проте і в цьому разі прокурори цілком самостійно приймають рішення про погодження клопотань слідчих чи самостійного звернення до слідчого судді. Так само і у разі затвердження обвинувального акта прокурор самостійно та незалежно від інших органів державної влади приймає рішення щодо його затвердження та подальшого відстоювання у суді обвинувальної тези [86, с. 59].

Також цю позицію поділяє Л. О. Європіна, зазначаючи, що принцип незалежності прокурора загалом можна сформулювати таким чином: «прокурор під час здійснення процесуальної діяльності не зобов'язаний отримувати попередньої згоди начальника, а після виконання відповідних чинностей не потребує затвердження своїх дій начальником». Незалежність не слід ототожнювати з можливістю прийняття рішень прокурором на власний розсуд, оскільки визначальним є право та обов'язок прокурора діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України [87, с. 81].

Індивідуальна незалежність прокурора, на думку Л. О. Європіної, забезпечується шляхом запровадження прозорості, недискримінаційної та демократичної процедури добору й призначення на посаду (незалежно від специфіки процедур добору на службу і призначення на посаду визначальними критеріями є наявність профільної вищої освіти, високий рівень професійної кваліфікації, досвід практичної роботи, моральні якості кандидата), гарантованості перебування на посаді упродовж усієї каденції за умови сумлінного виконання службових обов'язків, гідного грошового та

матеріального забезпечення, надання реальної можливості кар'єрного зростання (шляхом запровадження спеціальних кваліфікаційних іспитів для кандидатів на заміщення вищестоящих посад та справедливої системи об'єктивного оцінювання рівня теоретичної і практичної підготовки кандидатів), особливої процедури притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності за порушення професійних правових і деонтологічних стандартів, забезпечення умов для постійного підвищення професійної кваліфікації тощо [87, с 87]. Ми цілком поділяємо цю думку. У Додатку В, рис. 1 ми навели схематичне зображення суб'єктів впливу, що посягають на незалежність прокурора, а у Додатку Г, табл. 2 описали способи впливу на незалежність прокурора, спричинені неналежною регуляцією відповідної діяльності.

Оскільки принцип незалежності прокурора є основоположним для всієї діяльності прокурора і цю думку поділяють більшість дослідників, включаючи і нас, ми пропонуємо його закріпити на конституційному рівні, доповнивши ч. 2 ст. 131-1 Основного Закону наступним змістом: «Організація та діяльність прокуратури визначається законом, є незалежною, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального або іншого впливу, тиску на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків та функцій прокуратури чи незаконного втручання у його професійну діяльність».

Сьогодні в Україні цей принцип передбачає не тільки незалежність органів прокуратури та її співробітників від органів влади. Так, згідно абз. 1 ст. 7 Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів при виконанні службових обов'язків прокурор має бути незалежним від будь-якого впливу, тиску чи втручання в його професійну діяльність, у тому числі органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб,

зобов'язаний активно, у визначений законодавством спосіб протистояти спробам посягання на його незалежність [137].

Як вбачається, мова йде про незалежність від наступних суб'єктів:

- 1) від органів державної влади та їх посадових осіб;
- 2) від органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Така незалежність допомагає у законодавчо закріпленій забороні вказаних суб'єктів втручатися у діяльність прокурора, встановлення обмежень з метою недопущення вчинення тиску на прокурора у його діяльності.

Вважаємо, що даний перелік є надто вузьким і має бути суттєво розширеним, оскільки у такому випадку є загроза впливу на органи прокуратури та підриву її незалежності з боку суб'єктів, які залишилися поза увагою в даній правовій нормі.

На практиці тиск на прокурорів є поширеним явищем. Різні кола суб'єктів застосовують правові механізми, що часто не узгоджуються між собою. Такі ситуації мають місце, зокрема, при направленні скарг народними депутатами України у кримінальних провадженнях, які не є учасниками таких проваджень. Можна говорити, що у такий спосіб вчиняється тиск на прокурора через механізми, що передбачені в Законі України «Про статус народного депутата» [154]. Однак, таке втручання суперечить КПК України. Виходом з такої ситуації вважаємо обмеження на законодавчому рівні права на втручання у діяльність прокурора, обмеження на подання скарг та звернень з цього приводу суб'єктами, які згідно КПК України не є учасниками кримінального провадження.

Так, слід доповнити цю норму законодавства, включивши до переліку не тільки органи державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а і громадські об'єднання, громадські організації, органи воєнного управління, органи контролю, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які прямо чи

опосередковано можуть впливати, тиснути чи втручатися у діяльність прокурора.

Тому пропонуємо доповнити ч. 2 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» і викласти її у наступному формулюванні: «При виконанні службових обов'язків прокурор має бути незалежним від будь-якого впливу, тиску чи втручання в його професійну діяльність осіб, що не мають на те законних повноважень, у тому числі органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, громадських об'єднань та інших громадських формувань, органів військового управління, органів контролю, їх посадових та службових осіб, органів управління, комерційних та некомерційних організацій, політичних партій, засобів масової інформації, банків та фінансових установ, їх керівників та службових осіб, а також фізичних осіб та інших суб'єктів, які прямо чи опосередковано можуть впливати на діяльність прокурора, зобов'язаний активно, у визначений законодавством спосіб протистояти спробам посягання на його незалежність».

2.2. Адміністративно-правові методи та форми здійснення прокурором своїх повноважень з виконання покладених на нього функцій

Як нами було з'ясовано у підрозділі 1.3 даного дослідження, не остання роль у діяльності прокурора належить використанню існуючого спектра адміністративно-правових методів, покликаних створювати максимально сприятливі передумови для ефективної реалізації відповідних повноважень прокурора з виконання покладених на нього функцій. Адже, як зазначає О. М. Резнік, давно відомо, що саме через форми і методи державного регулювання наочно виявляється практична діяльність органів регулюючого

впливу, за наслідками якої дається загальна оцінка держави як інституту публічної влади [90, с. 307].

Одразу хочемо наголосити, що на сьогодні в Україні відсутні законодавчо закріплені положення, які б визначали специфіку застосування методів при здійсненні прокурором своєї діяльності. Доцільною з цього приводу є думка О. В. Слобожан, який, на прикладі органів місцевого самоврядування, наголошує на необхідності розробки і прийняття (затвердження) спеціальних юридичних актів, що врегульовували б питання методів їх роботи. Так, науковець зазначає, що на сьогодні такі документи в абсолютній більшості органів місцевого самоврядування відсутні, а робота юридичної служби за частковим виключенням нормотворчої діяльності взагалі не планується [155, с. 199]. Те ж саме ми можемо констатувати і щодо діяльності органів прокуратури та їх посадових осіб (прокурорів).

Ще однією проблемою є відсутність належного теоретичного дослідження зазначеної проблематики, що ускладнює процес формування наукових уявлень про такі методи та їх види. Тому виникає необхідність детального вивчення й дослідження питання адміністративно-правових методів діяльності прокурора в Україні.

Розглядаючи це питання, слід зауважити, що в науковій доктрині, як у вітчизняній, так і зарубіжній, досі не встановлено загальноприйнятого поняття «адміністративно-правові методи діяльності прокурора». Також відсутні чіткі підходи до класифікації та визначення видів цих методів. Тому для ретельного наукового дослідження цього питання важливо спочатку розглянути такі базові поняття, як «метод», «адміністративно-правовий метод» та «адміністративно-правовий метод діяльності». Розгляд цих понять допоможе створити наукову основу для формулювання власного визначення «адміністративно-правові методи діяльності прокурора», визначити їх різновиди, якщо це буде потрібно, а

також ретельно дослідити інші важливі аспекти цього питання в контексті діяльності прокурора в Україні.

Саме слово «метод» походить від лат. *methodos* і перекладається як «шлях слідування, теорія, вчення, спосіб досягнення будь-якої цілі, вирішення конкретного завдання, сукупність прийомів або операцій практичного чи теоретичного пізнання дійсності» [84, с. 522], «прийом або система прийомів, що застосовується в якій-небудь галузі діяльності» [156]. Тобто, одразу можемо відзначити особливість того, що цей термін асоціюється з певною сукупністю дій, вчинених у певній послідовності, направлених на досягнення окресленого результату.

Варто зазначити, що на сьогодні термін «метод» широко використовується та має свої визначення в різних галузях наук. Один із науковців, М. П. Кочерган, розглядає його у загальному та спеціальному науковому контексті, пов'язаному з конкретними галузями науки [157, с. 207]. Розглянемо різні підходи до розуміння терміну «метод» з погляду його визначень.

Загальне інтерпретування терміна «метод» можна знайти в словниках, які надають загальну інформацію про використання цього слова в різних контекстах. Так, Великий тлумачний словник пропонує декілька різновидів трактування цього терміна. Оскільки наше дослідження пов'язане з конкретною науковою тематикою, ми виділимо такі основні підходи:

- 1) метод як засіб для пізнання природи та явищ суспільного життя;
- 2) метод як система прийомів, що застосовуються в певній галузі діяльності (наприклад, у науці, виробництві і т. д.);
- 3) метод як спосіб дії чи боротьби тощо [84, с. 664].

Філософія визначає «метод» як спосіб побудови та обґрунтування системи філософського знання, який включає сукупність прийомів та операцій для

теоретичного та практичного освоєння дійсності. Можливість використання методу як системи правил, прийомів, норм для досягнення пізнавальних, практичних, духовних цілей також розглядається [158].

Як зазначає В. В. Сухонос, поняття метод визначається як прийом або система прийомів, що застосовуються в будь-якій сфері діяльності. У теорії управління метод визначається як спосіб або засіб досягнення поставлених управлінських цілей, що визначають якісну складову управління [4, с. 303].

Таким чином, різні наукові визначення «методу» мають схожі риси та ознаки, але і свою специфіку.

Щодо «адміністративно-правового методу», то даний термін можна розглядати з різних позицій науковців. Спершу наведемо деякі основні підходи до визначення сутності адміністративно-правового методу.

В. К. Колпаков розглядає адміністративно-правовий метод як сукупність прийомів впливу, які містяться в адміністративно-правових нормах. Ці прийоми допомагають встановити юридичне владне і юридичне підвладне становище сторін у правовідносинах [159, с. 180].

С. М. Алфьоров визначає адміністративний метод як сукупність методів права, які відображають владну природу державного управління. Відносини, які регулюються цим методом, характеризуються як відносини влади та підпорядкованості [160, с. 10].

М. М. Потіп описує адміністративно-правовий метод як сукупність прийомів, способів і засобів дослідження, що утворюють методи дослідження наукової дійсності [161, с. 11].

Ю. П. Битяк визначає адміністративно-правовий метод як сукупність зафіксованих у нормах цієї галузі прийомів та засобів впливу на суспільні відносини, які складають її предмет. Застосування цих прийомів дозволяє

створити належні умови для реалізації і захисту прав громадян, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [162].

О. М. Резнік у своєму дослідженні наводить власне визначення адміністративно-правових методів діяльності правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку країни, під якими розуміє визначені національним законодавством способи і прийоми цілеспрямованого впливу правоохоронних органів України щодо усунення причин скоєння фінансово-економічних правопорушень і безпосередньо запобігання скоєнню останнім, а у разі їх вчинення – припинення, розслідування та притягнення винних осіб до відповідальності з метою відшкодування шкоди, завданої фінансово-економічним інтересам держави [90, с. 313–314].

Розглянувши позиції вказаних науковців, можемо констатувати, що у будь-якому разі, *адміністративно-правовий метод* визначається як сукупність прийомів та засобів впливу, що використовуються для вирішення адміністративних питань і регулювання владних відносин у суспільстві. При цьому методу притаманна певна сукупність впорядкованих і за необхідності повторюваних дій, практична реалізація яких відповідним суб'єктом сприяє досягненню необхідної цілі. Ми підтримуємо таку позицію і будемо використовувати її в рамках нашого дослідження.

Щодо здійснення класифікації адміністративно-правових методів важливо враховувати, що існують різні підходи та критерії для цього, бо на нашу думку, класифікація – це тільки спроба упорядкувати наше розуміння і знання про адміністративно-правові методи, а також відобразити їхню різноманітність. Важливо зауважити, що жодна класифікація не може бути абсолютно універсальною, оскільки вона обмежена тільки нашим знанням та розумінням об'єктивної дійсності. Слід мати на увазі, що класифікація повинна відповідати основним вимогам, що визначені теорією та практикою, і враховувати

досягнутий рівень знань про предмет класифікації. Універсальною може вважатися тільки така класифікація, яка відповідає цим вимогам.

Нами досліджена класифікація адміністративно-правових методів, запропонована В. В. Коваленком [163, с. 482] та розширена А. Г. Нікуліною [164, с. 99], що базується на декількох критеріях, які враховують форму вираження, правові властивості, ступінь владного впливу та суб'єктний склад таких методів. Основні критерії цієї класифікації включають:

1. За формою вираження: а) правові методи: містяться в правових актах та мають юридичні наслідки; б) неправові методи: характеризуються діями організаційного характеру, такими як наради чи інструктажі;

2. За правовими властивостями: а) нормативні методи: застосовуються для прийняття нормативних актів; б) індивідуальні методи: спрямовані на прийняття індивідуального адміністративного акта;

3. За ступенем владного впливу на об'єкти: а) імперативні методи: містять зобов'язання щодо виконання певних дій або належної поведінки, і мають зобов'язуючий характер; б) уповноважувальні методи: надають право вжити певні дії; в) заохочувальні методи: встановлюють стимули для правомірної поведінки суб'єктів адміністративного права; г) рекомендаційні методи: містять рекомендації щодо дій необов'язкового характеру;

4. За суб'єктним складом: а) одноосібні методи: застосовуються однією посадовою особою або органом; б) колегіальні методи: вимагають спільного рішення або участі колегії.

Г. А. Нікуліна запропонувала доповнити наведену класифікацію за таким критерієм: залежно від міри використання повноважень державним органом – переконання, заохочення, примус [164, с. 99].

Ця класифікація дозволяє краще розуміти та групувати адміністративно-правові методи відповідно до їх основних характеристик та сфери застосування.

О. А. Савостін пропонує поділити методи адміністративного регулювання за формою вираження на дві основні категорії: адміністративно-правові та адміністративно-організаційні.

1. Адміністративно-правові методи (це методи, які опосередковані в нормативно-правових актах. Вони включають в себе правові норми, положення та норми законодавчих актів, які регулюють адміністративні відносини та визначають права та обов'язки учасників цих відносин);

2. Адміністративно-організаційні методи. Ця категорія методів поділяється далі на дві підкатегорії:

- методи, що закріплюють структурно-функціональну модель об'єкта державного управління (ці методи визначають структуру та функції адміністративних органів, розкривають сутність їх організації та взаємодії між собою);

- процесуальні методи (ці методи регламентують процедури, які стосуються реалізації прав та виконання обов'язків учасників адміністративних правовідносин. Вони описують порядок подання заяв, розгляд справ, вирішення конфліктів та інші аспекти, пов'язані з адміністративним процесом) [165, с. 41].

Ця класифікація дозволяє врахувати як правові аспекти регулювання, так і організаційні та процедурні аспекти адміністративного управління. З огляду на тему нашої роботи, з наведеної класифікації вище зазначеного автора для дослідження нам підходять процесуальні методи адміністративно-організаційної категорії, оскільки регламентують процедури, які здійснює суб'єкт владної діяльності під час реалізації своїх повноважень.

Цікавий методико-теоретичний підхід використовує зарубіжна вчена Н. С. Ракша, поєднуючи окремі варіанти класифікації вказаних методів, не нагромаджуючи при цьому інформацію. Зокрема, вчена наголошує, що форми діяльності органів публічної служби (на прикладі поліції) здійснюються за

рахунок множини методів, які можна класифікувати за різними ознаками, однак, на її думку, видається доцільним поділити ці методи діяльності саме на:

1) методи управління: ця група включає методи переконання, заохочення та примусу. Це означає, що адміністративні органи можуть впливати на поведінку громадян та суб'єктів через переконання, стимулювання або застосування примусу;

2) пізнавально-програмуючі методи: ця категорія включає в себе різні підгрупи, такі як загальні методи, загальнонаукові методи, методи статистики, моделювання, експерименту, анкетування та інші. Ці методи використовуються для отримання та аналізу інформації, розробки програм та стратегій.

3) організаційно-регулюючі методи, які у свою чергу поділяються на: адміністративно-правові методи (наприклад, ними є вказівки, розпорядження керівного суб'єкта, виражені у належній нормативно-правовій формі, обов'язкові для виконання, гарантовані силою держави), а також адміністративно-організаційні методи (приміром, ними можуть бути: проведення нарад із підлеглими, узагальнення та поширення позитивного досвіду, щорічна та квартальна звітність посадових осіб тощо) [166, с. 160–161].

Наведений методико-теоретичний підхід виглядає, на нашу думку, цікавим і може бути органічно використаним у нашому дослідженні з певними корегуваннями. Він дозволяє класифікувати адміністративно-правові методи за різними ознаками, що дає можливість краще розуміти різноманітні аспекти їх використання прокурором у своїй діяльності.

Щодо методів діяльності прокурора, варто зазначити, що у вітчизняній юридичній літературі публікацій на цю тему дуже мало, і висвітлюють вони в основному форму, а не методи діяльності, а їх зміст, як правило, не розкривається. В. В. Сухонос у своїй монографії цю проблему досліджував більш ретельно у 2008 році [4, с. 303], враховуючи те, що діяльність органів

прокуратури здійснюється різними методами цілеспрямованого впливу на піднаглядний об'єкт, тобто з точки зору функції загального нагляду прокуратури, яка була виключена відповідно до конституційних змін у 2016 році. На сучасному етапі, після реформи прокуратури 2012–2016 р.р. та суттєвого звуження функцій прокуратури, актуальних ґрунтовних досліджень методів діяльності прокурора у вітчизняній правовій науці не проводилось.

Скасування загального прокурорського нагляду після конституційних змін 2016 року відіграло ключову роль у визначенні обсягу повноважень і функцій прокурора, що прямо вплинуло і на методи діяльності прокурора. Це дозволило Україні виконати свої зобов'язання перед європейською спільнотою, які були взяті на себе відповідно до міжнародно-правових актів, але поставило нові виклики перед державою щодо організації діяльності оновленої прокуратури, впровадження досягнень реформи органів прокуратури, а також оновлених методів діяльності прокурора щодо реалізації повноважень прокурора з виконання покладених на нього функцій.

Важливо відзначити, що функції та повноваження – це різні поняття за змістом і ознаками. Функції визначаються як обов'язкові дії, запропоновані законодавцем, тоді як повноваження (права) – це засоби забезпечення виконання цих функцій. Повноваження пов'язані з правами. Обсяг прав повинен відповідати обов'язкам. Функції та повноваження повинні бути виражені через обов'язки і права. Будь-яке повноваження прокурора може використовуватися ним для виконання різних функцій. [167, с. 160]. Однак, на нашу думку, не будь-які повноваження можуть використовуватися прокурором для виконання будь-яких своїх функцій, а правильним слід вважати висновок, що деякі повноваження прокурора спрямовані переважно на виконання певних функцій і про правильність даного твердження свідчить формулювання Розділу IV Закону України «Про прокуратуру», який називається «Повноваження прокурора з

виконання покладених на нього функцій» [34] і містить чіткий перелік закріплених повноважень по кожній із покладених на нього функцій.

Як зазначає В. В. Сухонос, методи показують, яким чином органи прокуратури та їх посадові особи в процесі своєї діяльності вирішують поставлені перед ними завдання, спрямовані на покращення стану законності в Україні. Відповідно до цього, метод діяльності можна визначити як спосіб практичного здійснення завдань і функцій, що стоять перед прокуратурою. Зміст методу дає відповідь на питання про те, у які способи найбільш дієво та раціонально прокуратура може досягти поставленої мети в справі зміцнення законності та боротьби зі злочинністю [4, с. 303].

Проте, на нашу думку, більш правильно вважати, що методами діяльності прокурора є способи практичної реалізації повноважень прокурора з виконання покладених на нього функцій (а не завдань), як закріплює профільний Закон. Саме тому для усунення методологічної плутанини пропонуємо мати на увазі, що методи діяльності прокурора – це ті прийоми та способи, за допомогою яких він реалізовує свої повноваження і функції.

Поняття «функції прокуратури» в юридичній літературі визначається як види діяльності прокуратури, які впливають з її соціального призначення, мають певний предмет, спрямовані на вирішення відповідних завдань і виконуються з використанням властивої їй компетенції, повноважень і правових засобів. Кожна з цих функцій має свій відокремлений предмет, самостійні повноваження і інструменти для їх виконання [168, с. 84].

Звернемося ще раз до функцій прокуратури (а отже, і прокурора), які закріплені законодавчо станом на сьогодні.

Стаття 131-1 Конституції України закріплює, що в Україні діє прокуратура, яка здійснює:

- 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 [33].

Отже, це основні конституційні функції прокуратури, які зводяться до підтримання публічного обвинувачення в суді, що стосується кримінального провадження, керівництво процесом досудового розслідування, що також здійснюється під час кримінального провадження, а також представництво інтересів держави в суді у виключних випадках.

Частина 1 статті 2 Закону України «Про прокуратуру» встановлює, що на прокуратуру покладаються 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 [34].

З норм наведеної статті ми знову бачимо, що функції прокуратури (а отже і прокурора) в більшій мірі охоплюють процес здійснення кримінального провадження, а отже, в рамках досліджуваної проблематики, методи діяльності прокурора ми будемо розглядати на прикладі участі прокурора саме у кримінальному провадженні.

Під час виконання своїх повноважень та функцій, прокурор використовує різноманітні методи. Варто пам'ятати, що вибір же конкретного методу та його практичне застосування прокурором обумовлений як об'єктивними, так і суб'єктивними факторами. Для досягнення поставленої мети своєї діяльності працівники органів прокуратури (прокурори) у своїй діяльності, у тому числі і управлінській, застосовують перш за все загальні методи управління: переконання, стимулювання (заохочення) і державний примус.

Ці методи, на думку В. В. Сухоноса, як правило, використовуються прокуратурою в процесі своєї наглядової діяльності. При цьому переконання та стимулювання традиційно передує державному примусу. Загальні методи набувають особливого характеру, що впливає, по-перше, зі специфічності органів прокуратури, а, по-друге, різноманітності варіантів поєднання переконання, стимулювання та державного примусу [4, с. 306].

Ми вважаємо, що ці загальні методи управління обумовлюють існування цілої низки методів діяльності, характерних тільки для діяльності органів прокуратури, що утворюють вже спеціальні методи діяльності прокурора, в тому числі і адміністративно-правові. Наприклад, огляд документів, що перевіряються прокурором під час здійснення нагляду за процесом дізнання та досудового слідства (п. 2 ч. 2 ст. 36 КПК України); доручення або вказівка прокурора органу досудового розслідування проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій (п. 4 ч. 2 ст. 36 КПК України) тощо.

Таким чином, ми можемо констатувати, що систему методів діяльності прокурора доцільно поділити на два рівні:

1) до першого рівня належать загальні методи, що використовуються посадовими особами органів прокуратури під час виконання своїх повноважень та реалізації покладених на них функцій. Це є загальні методи державного

управління (це ті, які реалізуються посадовими особами з владними повноваженнями і які впливають на волю та поведінку підконтрольних/ піднаглядових суб'єктів), до них належать: переконання, стимулювання і примус;

2) до другого рівня відносимо спеціальні методи, що застосовуються прокурорами при проведенні прокурорської діяльності. Це методи організаційно-правові та адміністративно-правові.

Слід зауважити, що досліджувані методи чітко розмежовуються тільки на теоретичному рівні. У практичній діяльності посадових осіб прокуратури (прокурорів) вони не можуть застосовуватися ізольовано, а застосовуються в сукупності, певному співвідношенні та послідовності.

Як зазначає В. В. Сухонос, прокуратура України реалізує насамперед правоохоронну функцію держави. Тому у своїй діяльності вона спирається на три основні методи – переконання, стимулювання і державний примус. При цьому, переконання і стимулювання передують застосуванню примусу. Переконання, на думку науковця, – це метод активного впливу на волю і свідомість людей ідейно-моральними засобами для формування в них поглядів, що базуються на глибокому розумінні сутності прокуратури, її цілей і функцій. Цей метод в основному застосовується у внутрішньо-організаційній діяльності, формує та підтримує необхідність виконання законів України як фізичними, так і юридичними особами, особливо у сфері господарювання [4, с. 307].

Також В. В. Сухонос вказує, що сам факт переконання, а не примусу є стимулювальним фактором забезпечення належної поведінки громадян щодо дотримання законності, гідної поведінки учасників правовідносин. Тому метод переконання у своїй основі – це засіб виховання. Результатом застосування цього методу є досягнення добровільного виконання вимог документів прокурорського реагування, що, у свою чергу, забезпечує високий рівень

правосвідомості громадян. Так, наприклад, працівник прокуратури, доповідаючи колективу про наслідки перевірки, роз'яснює зміст самого закону і причини його порушення, одночасно позитивно оцінюючи діяльність керівництва суб'єкта господарювання з усунення порушень законності, що може бути висвітлене в засобах масової інформації [4, с. 307, 309].

Щодо застосування примусу, В. В. Сухонос зазначає, що застосовуючи метод державного примусу, прокуратура реалізує регулятивні та правоохоронні елементи цього методу. Державний примус, як правило, використовується всупереч волі та бажанню суб'єктів державно-правових відносин у ситуації, коли переконання та стимулювання не впливає на їх поведінку, і вони, як і раніше, не дотримуються вимог закону. Зміст цього методу полягає у встановленні прокуратурою обов'язків чи заборон для учасників правовідносин шляхом внесення прямого припису, протесту, подання, постанови про притягнення винної особи до певного виду відповідальності. Отже, основне призначення примусових методів діяльності прокуратури полягає в тому, що вони практично забезпечують державно-владний характер вимог документів прокурорського реагування, яке підтримується на рівні держави [4, с. 309–310].

На нашу думку, вказані методи діяльності прокурора (особливо, переконання і стимулювання) застосовувалися до конституційних змін 2016 року, коли на прокуратуру ще покладалась функція загального нагляду, і наразі втратили свою актуальність. А примус на той час, як метод діяльності прокурора, виражався також у формі прийняття відповідних нормативних актів прокурором (документів прокурорського реагування), а саме: протест, припис, подання, постанова. На сьогодні, з огляду на законодавчо закріплені функції прокуратури і процес здійснення прокурором своїх повноважень відповідно до сучасного законодавства, методи діяльності прокурора принципово змінено, а актів прокурорського реагування таких, як протест і припис, вже не існує.

Оскільки загальноприйнятим науковим твердженням є те, що будь-який метод діяльності владного суб'єкта знаходить своє вираження у відповідній правовій формі, а правовою формою вираження є, беззаперечно, нормативно-правовий акт [89, с. 119; 90, с. 272; 105, с. 116; 169, с. 117], ми можемо стверджувати, що методи діяльності прокурора знаходять своє відображення у відповідних нормативних актах, які приймає прокурор.

З огляду на це, застосування прокурором методу примусу варто розглядати з точки зору адміністративного примусу і виділити його наступні ознаки:

- прямий вплив на керований об'єкт (адміністративний примус передбачає безпосередній вплив на волю та свідомість особи або об'єкта, який піддається впливу прокурора. Цей вплив відбувається через здійснення повноважень прокурора);

- односторонність вибору способу вирішення ситуації (в прокурорській діяльності визначення способу вирішення конкретної ситуації є одностороннім рішенням з боку прокурора. Він обирає методи і заходи, які вважає необхідними для забезпечення додержання законності та реалізації своїх повноважень);

- безпосереднє застосування примусових заходів (адміністративний примус включає в себе безпосереднє застосування примусових заходів прокурором);

- виконання нормативних актів, винесених прокурором піднаглядовими суб'єктами (наприклад, під час здійснення прокурором функції процесуального керівництва або нагляду за органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та слідство, прокурор надає письмові вказівки таким суб'єктам про проведення певних слідчих дій, які в свою чергу, посадові особи органів дізнання та слідства мають обов'язково виконати. При цьому, в законодавстві не прописаний порядок оскарження таких нормативних актів

прокурора піднаглядовими суб'єктами, оскільки вони носять форму імперативу).

Загальною метою адміністративного примусу є відновлення порушеної законності та забезпечення додержання правопорядку. Тому, як ми бачимо, адміністративний примус може бути застосований в різних сферах реалізації державної влади, зокрема, в прокуратурі, для забезпечення режиму законності та регулювання правовідносин.

Слушно зауважити, що адміністративний примус є одним із основних методів діяльності прокурора в Україні, але не єдиним. Ми вже зазначали про спеціальні методи діяльності прокурора, до яких віднесли організаційно-правові та адміністративно-правові методи діяльності прокурора. Зупинимося тепер детальніше на їхній характеристиці.

Цікавою нам тут видалась наведена вище класифікація О. А. Савостіна, який виокремлює адміністративно-організаційні методи, які поділяє на дві підкатегорії: 1) методи, що закріплюють структурно-функціональну модель об'єкта державного управління (ці методи визначають структуру та функції адміністративних органів, розкривають сутність їх організації та взаємодії між собою); 2) процесуальні методи (ці методи регламентують процедури, які стосуються реалізації прав та виконання обов'язків учасників правовідносин. Вони описують порядок подання заяв, розгляд справ, вирішення конфліктів та інші аспекти, пов'язані з процесом реалізації владних повноважень) [165, с. 41].

З огляду на діяльність прокуратури та її посадових осіб (прокурорів) нам в цілому підходить дана класифікація, але з деякими корегуваннями, для дослідження адміністративно-правових методів діяльності прокурора, тому що вона в повній мірі включає і організаційний аспект (назвемо його «внутрішньо-функціональний» або «організаційно-функціональний»), і адміністративний

аспект (з точки зору адміністративної посади прокурора та реалізації ним своїх владних повноважень).

І якщо з організаційно-функціональним аспектом все зрозуміло, оскільки він являє собою ті методи діяльності, які застосовуються під час організації та внутрішнього функціонування прокуратури та її посадових осіб, і вони знаходять свій вираз у формі внутрішніх розпоряджень, наказів, посадових інструкцій тощо, то адміністративно-правовий аспект діяльності прокурора досить широкий. Він спирається на адміністративний примус та знаходить своє вираження у різних формах зовнішньої діяльності прокурора під час реалізації ним своїх повноважень з виконання покладених на нього функцій. Наведемо основні з цих форм на прикладі діяльності прокурора у кримінальному провадженні, оскільки там ці методи знаходять найбільш повне своє вираження.

І тут слід зазначити, що ще В. В. Сухонос у своєму монографічному дослідженні «Прокуратура в системі державних органів України: теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку» наголошував, що процедура реалізації прокурорами наданих їм повноважень по суті процесуально не передбачена і не визначена законодавчо. Науковець пропонував вирішити цю проблему у новому Законі України «Про прокуратуру», оскільки це було обумовлене на той час діючою нормою Конституції України (до конституційних змін у 2016 році), а саме: у статті 123 Конституції України містилися положення про те, що «організація і порядок діяльності органів прокуратури України визначаються законом». Як зазначав науковець, у Конституції тоді зверталася увага не тільки на статистику функціонування єдиної системи прокуратури (функції, завдання, повноваження, систему, принципи, структуру тощо), а й на порядок діяльності її органів. Тому, науковець пропонував називати профільний нормативно-правовий акт не Законом України «Про прокуратуру», а, як це було сказано в Конституції – Законом України «Про організацію і порядок діяльності

органів прокуратури України». У такому разі, крім статички, у ньому мають бути виписані процедури, порядок, форми і методи здійснення своїх повноважень органами прокуратури, тобто динаміка [4, с. 316].

Можемо констатувати, що і на даний час, ця проблема, піднята вказаним науковцем ще у 2008 році, законодавчо не вирішена. Хоча і в новому Законі України «Про прокуратуру» в преамбулі все ж сказано, що «цей Закон визначає правові засади організації і діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України» [34], він все рівно так і описує статичку діяльності прокуратури, а не порядок, процедури, форми і методи здійснення повноважень прокурора з виконання покладених на нього функцій.

Тому, адміністративно-правові методи діяльності прокурора ми і досліджуємо через правові норми, які закріплюють статичку функціонування прокуратури (повноваження і функції прокурора) і зовнішній вираз (форми), що знаходять застосовувані методи – нормативні акти, які приймає прокурор у своїй діяльності. На прикладі кримінального провадження повною мірою можна охарактеризувати ці форми і методи.

Маючи досвід практичної діяльності прокурора, провівши ґрунтовний аналіз наведених вище положень юридичної доктрини, ми вважаємо за доцільне об'єднати досліджувані нами методи у чотири основні групи:

- ті, які застосовуються прокурором на етапі досудового розслідування;
- ті, які застосовуються під час здійснення прокурором міжнародного співробітництва;
- ті, які застосовуються ним у судовому провадженні;
- ті, які застосовуються прокурором на етапі виконання судових рішень.

Наведено деякі приклади до кожної групи із цієї класифікації.

Досліджуючи *першу групу* методів (ті, які застосовуються прокурором на етапі досудового розслідування), варто зазначити наступне. У п. 1 ч. 2 ст. 36 КПК України закріплено, що прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, уповноважений починати досудове розслідування за наявності підстав, передбачених цим Кодексом [39]. Дана норма знаходить свій вираз у формі рішення, яке приймає прокурор під час внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР) і надання доручення слідчим органам провести таке розслідування, що закріплено у п. 3 ч. 2 зазначеної статті.

Далі, згідно норм ст. 36 КПК України, у межах реалізації функції нагляду прокурора за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, прокурор уповноважений: мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування (п. 2 ч. 2); доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій або давати вказівки щодо їх проведення чи брати участь у них, а в необхідних випадках - особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії в порядку, визначеному цим Кодексом (п. 4 ч. 2); доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам (п. 5 ч. 2); скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих (п. 7 ч. 2); ініціювати перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого за наявності підстав, передбачених цим Кодексом, для його відводу, або у випадку неефективного досудового розслідування (п. 8 ч. 2); приймати процесуальні

рішення у випадках, передбачених цим Кодексом, у тому числі щодо закриття кримінального провадження та продовження строків досудового розслідування за наявності підстав, передбачених цим Кодексом (п. 9 ч. 2); погоджувати або відмовляти у погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій у випадках, передбачених цим Кодексом, чи самостійно подавати слідчому судді такі клопотання (п. 10 ч. 2). Ці методи діяльності прокурора знаходять свій зовнішній вираз переважно у формі письмових вказівок прокурора, адресованим слідчим органам.

Наступною формою реалізації прокурором своїх повноважень під час досудового розслідування є повідомлення особі про підозру (п. 11 ч. 2 ст. 36 КПК України); обвинувальний акт, який може бути складений прокурором самостійно або затверджений (чи не затверджений) прокурором за поданням слідчого (п. 13 ч. 2 ст. 36 КПК України); звернення прокурора з обвинувальним актом до суду (п. 14 ч. 2 ст. 35 КПК України); клопотання прокурора про арешт майна (ст. 171 КПК України); клопотання про застосування запобіжних заходів або відкликання чи їх зміна, доповнення (ст. 184–185 КПК України); клопотання прокурора про здійснення спеціального досудового розслідування (ст. 297-2 КПК України) та інші.

До *другої групи* методів ми віднесли ті, які застосовуються під час здійснення прокурором міжнародного співробітництва. І тут у п.п. 15–19 ч. 2 ст. 36 КПК України закріплені відповідні повноваження (погоджувати запит органу досудового розслідування про міжнародну правову допомогу, передання кримінального провадження або самостійно звертатися з таким клопотанням в порядку, встановленому цим Кодексом; доручати органу досудового розслідування виконання запиту (доручення) компетентного органу іноземної держави про міжнародну правову допомогу або перейняття кримінального

провадження, перевіряти повноту і законність проведення процесуальних дій, а також повноту, всебічність та об'єктивність розслідування у перейнятому кримінальному провадженні; перевіряти перед направленням прокуророві вищого рівня документи органу досудового розслідування про видачу особи (екстрадицію), повертати їх відповідному органу з письмовими вказівками, якщо такі документи необґрунтовані або не відповідають вимогам міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, чи законам України; доручати органам досудового розслідування проведення розшуку і затримання осіб, які вчинили кримінальне правопорушення за межами України, виконання окремих процесуальних дій з метою видачі особи (екстрадиції) за запитом компетентного органу іноземної держави), реалізація яких за допомогою адміністративно-правових методів знаходить своє вираження у формі відповідних постанов прокурора, доручень, письмових вказівок та ін.

Варто зазначити, що у законодавстві Розділі IX Закону України «Про прокуратуру» повністю присвячений міжнародному співробітництву, а також Розділ IX Кримінального процесуального Кодексу України. Проте ми не будемо детально зупинятися на їх характеристиці, оскільки вони теж містять описання статистики функціонування прокуратури і зовнішні форми виразу методів діяльності прокурора тут не надто різняться від інших.

У *третьій групі* методів ми розглядаємо ті, які застосовуються прокурором у судовому провадженні. Зупинимось на деяких з них.

Щодо ст. 36 КПК України, то у п.п. 15, 20 ч. 2 вона закріплює, що прокурор уповноважений підтримувати державне обвинувачення в суді, відмовлятися від підтримання державного обвинувачення, змінювати його або висувати додаткове обвинувачення у порядку, встановленому цим Кодексом; оскаржувати судові рішення в порядку, встановленому цим Кодексом. Але цей

перелік не є вичерпним і поле діяльності прокурора тут насправді широке і окремими нормами статей Кримінального процесуального Кодексу України регулюються окремі процеси такої діяльності. І тут методи діяльності прокурора знаходять зовнішній вираз у формі таких актів: обвинувальний акт прокурора та звернення з ним до суду; клопотання прокурора про розгляд обвинувального акта у спрощеному провадженні (ст. 302 КПК України); зміна прокурором обвинувачення, висунення нового обвинувачення, відмови від підтримання державного обвинувачення та початку провадження щодо юридичної особи під час судового розгляду (ст. 338 КПК України); угода між прокурором та підозрюваним чи обвинуваченим про визнання винуватості (п. 2 ч. 1 ст. 468 КПК України) та інші.

Щодо *четвертої групи* методів, то вона об'єднує ті, які застосовуються прокурором на етапі виконання судових рішень. І тут ці методи знаходять форму вираження у вигляді клопотання (подання) прокурора про вирішення питань, пов'язаних з виконанням вироку (ст. ст. 537–539 КПК України).

Таким чином, проведене дослідження в даному розділі роботи, проведений нами аналіз адміністративно-правових методів та форм здійснення прокурором своїх повноважень з виконання покладених на нього функцій, дозволили нам навести власну авторську класифікацію адміністративно-правових методів діяльності прокурора, наведену вище, а також сформулювати власне визначення досліджуваних методів, яке набуде подальшої актуалізації та подальшого розвитку у полі вітчизняної правової науки.

Отже, під «*адміністративно-правовими методами діяльності прокурора*» слід розуміти визначені національним законодавством способи і прийоми впливу, які використовує прокурор у своїй діяльності під час реалізації ним своїх повноважень з виконання покладених на нього функцій, включаючи адміністративний примус та інші спеціальні методи (організаційні та

функціональні), що знаходять зовнішню форму свого виразу у вигляді нормативно-правового акту, який приймає прокурор за підсумками своєї діяльності.

2.3. Теоретичні засади юридичної відповідальності прокурора

Загальне розуміння юридичної відповідальності та визначення юридичної відповідальності прокурорів традиційно дискутується у правовому полі. Для кращого розуміння цієї проблематики, варто розглянути основні підходи та концепції, що сформувались у вітчизняній правовій доктрині, до визначення інституту юридичної відповідальності взагалі, її засад, видів та складових елементів, що допоможе сформулювати розуміння інституту юридичної відповідальності прокурорів зокрема.

Що стосується досліджуваного питання загалом, у науковій літературі існують дещо різні тлумачення поняття «юридична відповідальність». Наприклад, низка вчених-правознавців визначає юридичну відповідальність як соціально-юридичний регулятор, інші вважають юридичну відповідальність різновидом правовідносин, що забезпечує права та законні інтереси уповноважених суб'єктів. Так, на переконання деяких науковців, юридична відповідальність зводиться до реалізації санкції норми права, тобто заходів правового примусу. Інша група авторів під юридичною відповідальністю розуміють обов'язок перетерпіти несприятливі наслідки. Ще одна група вчених пов'язують юридичну відповідальність з осудом особи, яка вчинила правопорушення. Тобто, немає одностайного підходу до визначення юридичної відповідальності серед провідних науковців. Наведемо деякі з них.

Згідно з поглядом Н. М. Оніщенка, наприклад, юридична відповідальність є одним з видів соціальної відповідальності, що настає за порушення норм

права, а також за порушення інших соціальних норм, таких як мораль, звичаї, корпоративні норми тощо [170, с. 37–42].

За Ю. С. Шемшученком, юридична відповідальність – це вид соціальної відповідальності, який полягає в застосуванні державою санкцій, передбачених законодавством, у примусовому порядку до фізичних або юридичних осіб, які порушують закон. Таким чином, юридична відповідальність є специфічним правовідношенням між державою та правопорушником, до якого застосовуються юридичні санкції з негативними наслідками, такими як позбавлення волі, штраф або відшкодування збитків [171, с. 437].

На думку Є. І. Темнова, юридична відповідальність полягає у застосуванні державою до правопорушника передбачених санкцій у формі позбавлень особистого, організаційного та майнового характеру. Крім того, вона передбачає обов'язок особи зазнати певних позбавлень державно-владного характеру за скоєне правопорушення [172, с. 332].

Б. Я. Токарев зазначає, що юридична відповідальність є державним примусом, заснованим на санкціях норм права і спрямованим проти правопорушника [173, с. 68]. У свою чергу Р. В. Енгабарян та Ю. К. Краснов зазначають, що юридична відповідальність – це використання щодо дієздатних осіб, які порушили закон, заходів державного примусу в формі позбавлень особистого, організаційного або майнового характеру [173, с. 68].

Варто звернути увагу на позицію О. Ф. Скакун, яка наголошує на тому, що юридична відповідальність – це передбачені законом вид і міра державно-владного (примусового) зазнання особою втрати благ особистого, організаційного та майнового характеру за вчинене правопорушення [174, с. 464].

Н. В. Іванчук підходить до визначення юридичної відповідальності з того боку, що відповідальність безпосередньо пов'язана з правами та обов'язками

громадян, з виконанням взаємно прийнятих зобов'язань різними суб'єктами, рівнем розвитку правосвідомості, правової культури громадян у суспільстві, тобто це «певна міра свободи» [175, с. 10].

Варто навести також позицію Ю. В. Кривицького, який стверджує, що юридична відповідальність – це нормативний, гарантований і забезпечений державним переконанням або примусом юридичний обов'язок щодо дотримання та виконання норм права, реалізований у правомірній поведінці суб'єктів права, що схвалюється або заохочується державою, а у випадку його порушення – обов'язок правопорушника перетерпіти осуд, обмеження прав особистого, матеріального та організаційного характеру [176, с. 383–384].

Заслуговує на увагу позиція науковця Д. М. Лук'янця, який визначає, що юридична відповідальність – це регламентована правовими нормами реакція з боку уповноважених суб'єктів на діяння фізичних або юридичних осіб (колективних суб'єктів), що можуть мати вираз у недотриманні встановлених законом заборон, невиконанні встановлених законом обов'язків, порушенні цивільно-правових зобов'язань, нанесенні шкоди або завданні збитків і виражена у застосуванні до осіб, що вчинили такі діяння, засобів впливу, які тягнуть за собою позбавлення особистого, майнового або організаційного характеру [177, с. 18].

Кожна з перерахованих думок дослідників має право на існування, оскільки володіє як сильними, так і слабкими сторонами. На нашу думку, більш вдалим розкриття змісту юридичної відповідальності крізь призму визначення її як самостійного і необхідного елементу механізму правового регулювання суспільних відносин, який можна охарактеризувати за такими ключовими ознаками: а) вона являє собою вид державного примусу; б) єдиною підставою для її застосування є правопорушення; в) вона функціонує шляхом вжиття певних негативних заходів до особи, що скоїла це правопорушення; г)

встановлюється на підставі нормативно-правових актів із дотриманням чітко визначеного порядку застосування; г) застосовується уповноваженими на те органами. Можемо сказати, що ці ознаки стосуються так само і відповідальності прокурорів.

Щодо класифікації видів юридичної відповідальності, також існує певна розбіжність поглядів серед науковців. Один з підходів представлений, наприклад, П. М. Рабіновичем, який визначає такі види відповідальності як конституційна, адміністративна, цивільна, дисциплінарна, матеріальна, кримінальна тощо [178, с. 149].

Дещо інший підхід запропонував Д. М. Лук'янець, який вбачає класифікацію не тільки за галузевою ознакою, що передбачає розрізнення кримінальної, адміністративної, цивільно-правової, дисциплінарної та матеріальної відповідальності, але й за комплексом ознак, серед яких є суб'єкт притягнення до відповідальності. За таким підходом відповідальність поділяється на публічну (кримінальна та адміністративна), приватну (цивільно-правову) та службову відповідальність (дисциплінарну та матеріальну) [179, с. 122]. І нам найбільш правильним вбачається такий підхід, оскільки прокурор являється посадовою (службовою) особою і найбільш доцільно розглядати юридичну відповідальність прокурора крізь призму службової відповідальності.

Також в юридичній науці існує класифікація юридичної відповідальності на негативну (ретроспективну) і позитивну (перспективну) юридичну відповідальність [173, с. 72]. Якщо охарактеризувати коротко, то позитивна відповідальність передбачає додержання закону, тоді як негативна передбачає відповідальність за його порушення.

На думку деяких науковців, позитивна (перспективна) юридична відповідальність визначається як реакція держави та суспільства на суспільно корисне діяння суб'єкта, шляхом застосування до нього заходів правового

заохочення [173, с. 72]. Інші науковці розглядають позитивну юридичну відповідальність як категорію, в межах якої держава від імені суспільства на нормотворчому рівні встановлює певний абстрактний обов'язок для суб'єктів правовідносин виконувати покладені на них зобов'язання, тобто заперечують існування позитивної відповідальності як окремого виду, зводячи її існування до певного роду правовідносин, з притаманним йому складом: об'єктом, суб'єктами та змістом. Наприклад, можна зазначити, що сутність позитивної відповідальності полягає у виконанні покладених на суб'єкта права обов'язків і непорушені заборон, передбачених нормами права [173, с. 72].

Розглядаючи позитивну й негативну юридичну відповідальність прокурорів, варто зазначити, що в сучасній юридичній думці сформувався декілька позицій щодо цього. Зокрема, одні учені категорично заперечують «двоаспектну» юридичну відповідальність прокурорів, інші – не менш категорично констатують її наявність, треті – не наводять власних позицій з цього приводу [180, с. 158].

Аналізуючи наведене, щоб з'ясувати сутність і роль юридичної відповідальності прокурора, ми маємо все ж з'ясувати загальне призначення юридичної відповідальності, сутність якого, на наше переконання, полягає у самозахисті держави від шкоди, заподіяної порушенням чинних у державі правових норм та правил поведінки, який реалізується у вигляді примусових заходів впливу на правопорушника і за допомогою якого досягаються цілі покарання правопорушника, попередження самих правопорушень, а також відновлення соціальної справедливості.

З'ясувавши загальне призначення юридичної відповідальності, її основні види і ознаки, можемо констатувати, що юридична відповідальність працівників прокуратури є специфічним видом відповідальності, що визначається державою на рівні закону, забезпечується можливістю застосування державного примусу

та виконується спеціально уповноваженими органами (особами). Вона пов'язана зі спеціальним правовим статусом прокурора як посадової (службової) особи, додатковими обов'язками та гарантіями незалежності, а також виражається у негативних наслідках особистого та організаційного характеру щодо прокурора. Вона здійснюється в особливій правовій формі, яка чітко передбачена законом, та настає виключно у разі скоєння правопорушення.

Зазначимо, що до прокурора можуть бути застосовані всі традиційні види юридичної відповідальності: дисциплінарна, адміністративна, цивільно-правова, кримінальна.

Наприклад, вчений Т. О. Лоскутов зазначає, що за неналежне виконання слідчим, прокурором процесуальних обов'язків для них може наставати кримінально-процесуальна відповідальність [181, с. 164–165]. Проте, слід зауважити, що не всі вчені підтримують таку точку зору. Ряд вчених вважають, що кримінально-процесуальна відповідальність застосовується лише до осіб, які мають у кримінальному провадженні особистий правовий інтерес (потерпілого, підозрюваного, обвинуваченого, цивільного позивача, цивільного відповідача), осіб, які представляють інтереси інших суб'єктів (захисника, представника, законного представника) та осіб, які здійснюють допоміжні функції (свідка, експерта, спеціаліста, перекладача, особистих поручителів та осіб, присутніх у залі судового засідання). При цьому, кримінально-процесуальна відповідальність не може застосовуватися до осіб, які здійснюють кримінальне провадження (слідчого, прокурора, судді) [182, с. 161; 183, с. 107].

Розглядаючи цю проблему, І. І. Шульган зауважила, що встановлювати факт вчинення процесуального порушення та застосовувати заходи відповідальності будуть не самі винуваті посадові особи, а інші – ті, які згідно з правилами кримінального процесуального законодавства уповноважені здійснювати відомчий чи судовий контроль у кримінальному провадженні.

Зокрема, скасувати рішення прокурора про закриття кримінального провадження, уповноважений слідчий суддя (за результатами розгляду скарги заявника, потерпілого, підозрюваного його захисника відповідно до положень п. 4 ч. 1 ст. 303 КПК України) [184, с. 105].

Кримінальна відповідальність працівників прокуратури настає у випадку вчинення кримінального правопорушення, перелік яких визначено Кримінальним кодексом України, та встановлюється виключно законом. Ця відповідальність настає з моменту офіційного обвинувачення і реалізується тільки в судовому порядку. Невиконання слідчим чи прокурором вимог КПК України може спричинити суспільно небезпечну шкоду, за яку передбачена відповідальність у КК України, зокрема у розділі XVIII «Кримінальні правопорушення проти правосуддя», де описано такі склади кримінальних правопорушень, як завідомо незаконні затримання, примушування давати показання, порушення права на захист, розголошення відомостей про заходи безпеки стосовно особи, взятої під захист і т.д. [187; 188]

Однак, в рамках теми нашого дослідження, нам варто зосередити увагу на дослідженні адміністративної та дисциплінарної відповідальності прокурора. Розгляд же інших видів юридичної відповідальності виходить за межі нашого дослідження, оскільки їх регулювання відбувається в межах інших галузей права, або ж комплексом норм кількох галузей.

Нормами адміністративного права закріплено і врегульовано два види юридичної відповідальності прокурорів – дисциплінарну й адміністративну. Основним видом юридичної відповідальності прокурорів є дисциплінарна відповідальність (Розділ 6 Закону України «Про прокуратуру») [34]. У юридичній літературі її визначають, як застосування заходів дисциплінарного впливу у порядку службової підлеглості за винне порушення правил державної служби [186, с. 172].

Характеризуючи особливості юридичної відповідальності посадових осіб, Б. Лазарєв наголошує, що вони несуть відповідальність за неналежне виконання свого обов'язку в усіх його аспектах: за повну й ефективну реалізацію наданих повноважень; за загальний стан на відповідній ділянці; за результати роботи; за досягнення встановленої мети та використання для цього найбільш раціональних шляхів; за організацію й налагодження роботи підлеглих осіб [180, с. 160].

Є. Попович вважає, що відповідальністю прокурора є заходи, які застосовуються до нього за порушення закону, неналежне виконання службових обов'язків або скоєння ганебного вчинку згідно з Дисциплінарним статутом прокуратури України, Конституцією України та іншими актами вітчизняного законодавства [7, с. 22–23].

Якщо прокурор порушує у своїй діяльності вимоги законодавства України, то він може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності. Звісно, що прокурори грають важливу роль у кримінальному провадженні, організовуючи його та керуючи ним, але вони повинні виконувати свої професійні обов'язки. Однак, дисциплінарні стягнення, які застосовуються поза межами кримінального провадження, зазвичай не впливають на його хід або результати. Наприклад, попередження, догани або сувора догана не можуть змусити відмінити незаконне процесуальне рішення або зупинити розслідування через відсторонення прокурора від справи.

Прокурори є посадовими особами, тому на них поширюється і адміністративна відповідальність за порушення законодавства. Адміністративна відповідальність характеризується застосуванням адміністративного примусу. Деякі вчені відзначають, що прокурор чи захисники можуть притягатися до адміністративної відповідальності, визначеної в ст. 185 3 КУпАП (прояв неповаги до суду) [129]. Проте, суб'єктами відповідальності за ст. 1853 КУпАП

«Прояв неповаги до суду» можуть бути лише ті особи, які зазначені в цій нормі (свідок, потерпілий, позивач, відповідач, громадяни). Тому прокурор не може нести адміністративну відповідальність за цією статтею.

Якщо застосувати теорію юридичної відповідальності, яку ми проаналізували на початку цього підрозділу роботи, до дисциплінарної відповідальності прокурорів, то можна зробити висновок, що остання є процесом впливу на працівника прокуратури, який скоїв порушення права. Цей вплив здійснюється з боку держави і проявляється у відповідних нормативних актах (наприклад, Закон України «Про прокуратуру», Дисциплінарний статут прокуратури України, Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури), в яких відображені професійні стандарти діяльності та поведінки працівника прокуратури. Порушення цих стандартів, у більшості випадків, призведе до дисциплінарної відповідальності. Таким чином, держава через законодавче закріплення дисциплінарної відповідальності встановлює ступінь негативної оцінки дії (або бездіяльності), яка вважається порушенням та може мати наслідки для правопорушника. Дисциплінарна відповідальність завжди є індивідуальною та конкретною, і виражає негативну оцінку дії (або бездіяльності) не лише як порушення права, а й як особи прокурора, який допустив це порушення.

Досить багато науковців та практиків звертали увагу на проблематику дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури. Наприклад, О. С. Проневич виводить поняття дисциплінарної відповідальності прокурорів із загального поняття юридичної відповідальності та стверджує, що це означає здатність порушника переносити несприятливі позбавлення морального й організаційного характеру у зв'язку з порушенням службової дисципліни, що є одним із засобів забезпечення службової дисципліни [189].

В. В. Долежан теж висловлював ідею, що питання дисциплінарної відповідальності повинні бути регульовані окремим нормативним актом, що забезпечить високий рівень державної відповідальності прокурорів та посилить службову дисципліну у прокуратурі в поєднанні з демократизацією взаємовідносин між працівниками [190, с. 14–15].

О. В. Толочко та С. М. Подкопаєв підкреслюють, що існують складнощі у правовому регулюванні дисциплінарної відповідальності прокурорсько-слідчих працівників, які потребують негайного вирішення. Механізм застосування дисциплінарних стягнень є недостатньо ефективним, що призводить до помилок, можливостей для зловживань та дезорганізації в роботі з кадрами, та не допомагає у закріпленні кращих фахівців в системі органів прокуратури [191, с. 75]. Так, можемо констатувати, що необхідно розробити нові механізми дисциплінарної відповідальності, які будуть більш ефективними та забезпечать необхідну невідворотність покарання за порушення службових обов'язків.

З більшістю науковців можна погодитися, що дисциплінарна відповідальність працівників прокуратури є однією з форм юридичної відповідальності і відображає специфіку їх професійної діяльності та статусу. Водночас, нормативне визначення підстав, процедур, суб'єктів ініціювання та розгляду дисциплінарних справ, видів стягнень та порядку оскарження рішень потребує більш детального регулювання. Проте, в науковому середовищі також існує дискусія стосовно того, наскільки процедура дисциплінарного провадження повинна бути подібною до аналогічної щодо суддів, наприклад. Таким чином, відмічається потреба в більш детальному нормативному регулюванні процедури дисциплінарного провадження щодо прокурорів, а також в уніфікації підходів до цього питання в національному законодавстві. Недосконалість механізму застосування дисциплінарних стягнень може призвести до дезорганізації в роботі з кадрами та несприятливо позначитися на

якості роботи прокуратури. Ми вважаємо, що зміни в законодавстві є необхідним кроком у вирішенні даної проблеми, проте ще має бути проведена ґрунтовна робота у цьому питанні.

Так, Законом «Про прокуратуру» значно змінюється процедура дисциплінарного провадження прокурорів. Перелік підстав дисциплінарної відповідальності прокурора конкретизовано і пропонується до таких відносити:

- 1) невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків;
- 2) необґрунтоване зволікання з розглядом звернення;
- 3) розголошення таємниці, що охороняється законом, яка стала відомою прокуророві під час виконання повноважень;
- 4) порушення встановленого законом порядку подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру;
- 5) вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури;
- 6) систематичне (два і більше рази протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики;
- 7) порушення правил внутрішнього службового розпорядку;
- 8) втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках чи порядку, непередбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів, зокрема шляхом публічних висловлювань щодо їх рішень, дій чи бездіяльності, за відсутності при цьому ознак адміністративного чи кримінального правопорушення;
- 9) публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості (ч. 1 ст. 43 Закону) [34].

Застосування дисциплінарної відповідальності та виду стягнення сьогодні вирішується колегіальним органом – Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією

прокурорів, яка схожа на Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію суддів України. Процедури дисциплінарного провадження та порядок прийняття рішення стали більш наближеними до професійних суддів. Це може значно поліпшити існуючу ситуацію, проте слід зазначити, що статус прокурорів значно відрізняється від статусу суддів, тому просте копіювання процедур з суддівського середовища може не бути таким ефективним у разі їх перенесення до прокуратури.

Таким чином, вирішення питань дисциплінарної відповідальності тепер покладено на колегіальний орган, що є позитивним кроком, адже це може забезпечити більш об'єктивний і прозорий процес. Однак, необхідно звернути увагу на те, що перенесення процедур з суддівського середовища до органів прокуратури може потребувати індивідуального підходу, оскільки статус прокурорів відрізняється від статусу суддів.

Зазначений перелік дисциплінарних стягнень та процедура їх застосування відображає важливий аспект функціонування прокуратури в Україні. Дисциплінарні заходи є інструментом контролю за поведінкою прокурорів та забезпеченням дотримання ними професійних та етичних стандартів.

Окремими аспектами для наукових досліджень може бути подальший аналіз дії цих дисциплінарних стягнень на роботу прокуратури та ефективність її діяльності. Зокрема, у подальшому можливо розглядати такі питання:

1. Ефективність дисциплінарних стягнень: Як впливають накладені дисциплінарні стягнення на поведінку прокурорів та на їх професійну діяльність? Чи сприяють вони поліпшенню якості роботи прокуратури?

2. Процедура застосування дисциплінарних стягнень: Чи існує однаковий підхід до застосування дисциплінарних заходів Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією?

3. Заборона на переведення та призначення: Які можливі наслідки має заборона на переведення та призначення для кар'єрного росту прокурора? Як вона впливає на мотивацію та здібності прокурора?

4. Система контролю і нагляду: Як діє система контролю та нагляду за діяльністю прокурорів у виявленні та реагуванні на дисциплінарні порушення? Чи вистачає ефективних механізмів для попередження дисциплінарних проступків?

5. Співвідношення з професійною діяльністю: Яким чином визначається співвідношення між дисциплінарними стягненнями та професійною діяльністю прокурорів? Як забезпечується баланс між заборонаю та можливістю розвитку кар'єри? [192]

Ці питання можуть слугувати основою для подальших досліджень з метою поліпшення системи дисциплінарного контролю в прокуратурі та підвищення ефективності її роботи.

Раніше Дисциплінарний статут мав універсальний характер для всіх працівників прокуратури і не враховував специфіки керівного складу, які пов'язані з виконанням адміністративних функцій, керівництвом колективом, плануванням роботи державного органу тощо. Оскільки ефективність роботи прокуратури значною мірою залежить від її керівника, вимагається особлива увага до його відповідальності за результати своєї діяльності. Попередній Закон України «Про прокуратуру» не враховував цю специфіку, але чинний Закон встановлює поняття адміністративної посади в органах прокуратури, до якої відносяться всі керівники, їх заступники, керівники управлінь та відділів. Закон також встановлює правило звільнення прокурора з адміністративної посади за порушенням посадових обов'язків, яке може бути ініційоване Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів за результатами дисциплінарного провадження.

Питання дисциплінарної відповідальності прокурорів за порушення прокурорської етики та дотримання професійних норм і правил важливо для забезпечення високого стандарту роботи прокуратури в Україні. Подальше дослідження цього питання може включати такі ключові аспекти:

1. Визначення грубих порушень прокурорської етики: Необхідно розробити чітко визначення грубих порушень прокурорської етики, які можуть призвести до дисциплінарної відповідальності. Це допоможе уникнути суб'єктивного тлумачення і забезпечити однаковий стандарт для всіх прокурорів. Так, пропонуємо доповнити норму ст. 43 Закону України «Про прокуратуру», де у ч. 4 даної статті слід зазначити: «грубим порушенням правил прокурорської етики слід вважати таке правопорушення, вчинене прокурором, що несе за собою юридичні наслідки у кримінальному провадженні та полягає у прийнятті прокурором протиправних рішень, пропуску встановлених строків або невчиненні належних дій чи допущення бездіяльності, яке виражається у спричиненні прямої матеріальної шкоди державним та (або) суспільним інтересам».

2. Перелік дисциплінарних проступків: Створення вичерпного переліку дисциплінарних проступків, за які можна притягти прокурорів до відповідальності. Захист прав та свобод людини та громадянина повинен бути однією з основних обов'язків прокурорів.

3. Процедура дисциплінарного провадження: Розвинення процедури дисциплінарного провадження, щоб забезпечити об'єктивність і справедливість при вирішенні питань щодо порушень прокурорської етики. Важливо також передбачити можливість апеляції та захисту прав прокурорів під час дисциплінарних справ.

4. Гарантування незалежності і недоторканності: Забезпечення незалежності прокурорів під час розгляду дисциплінарних справ та виключення можливості політичного впливу на цей процес.

5. Підвищення професійної свідомості: Здійснення роботи щодо підвищення професійної свідомості серед прокурорів та наголошення на важливості дотримання прокурорської етики та професійних норм.

Дослідження цих аспектів може сприяти подальшій реформі системи дисциплінарної відповідальності прокурорів в Україні та забезпечити вищий стандарт професійної діяльності прокурорів у відповідності з вимогами прокурорської етики та права.

Вчений І. І. Боршуляк підкреслює, що відсутність чіткого переліку дисциплінарних порушень, які вважаються серйозними порушеннями службової дисципліни, створює значні труднощі при застосуванні відповідних правозахисних заходів під час дисциплінарних розслідувань. Відтак, він рекомендує врегулювати це питання законодавчо, включивши чіткий перелік таких порушень. Як один із прикладів успішного вирішення цієї проблеми можна навести положення статті 80 Закону Республіки Словенія «Про службу державного обвинувачення», де вичерпно перелічено тридцять одне порушення, за якими може бути порушена дисциплінарна справа стосовно посадових осіб, та сімнадцять порушень, які вважаються серйозними [193].

У свою чергу, вчений А. П. Горзов вказує на необхідність покращення аспектів дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури України. Він рекомендує вирішити це завдання шляхом чіткого визначення основних термінів та понять, які використовуються при розгляді порушень дисципліни, а також узгодити внутрішнє регулювання щодо відповідальності працівників прокуратури з положеннями статті 92 Конституції України та Закону України «Про прокуратуру» [194, с. 177].

Для органів прокуратури України необхідно урегулювати проведення дисциплінарних проваджень і застосування дисциплінарних стягнень до прокурорів, зокрема працівників прокуратури, на яких поширюється норма Закону України «Про прокуратуру» стосовно статусу працівника прокуратури. Проте важливо врахувати, що у законодавстві немає конкретних положень, що регламентують цю процедуру для вищих посадових осіб, таких як Генеральний прокурор та заступники Генерального прокурора. Крім того, особливості застосування дисциплінарних стягнень до прокурорів спеціалізованої антикорупційної прокуратури також потребують чіткого юридичного визначення. Тому було б доцільно внести поправки до розділу VI Закону України «Про прокуратуру», де передбачити особливості проведення дисциплінарних проваджень щодо цих категорій працівників.

Крім цього, у Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року слід встановити систему градації дисциплінарних санкцій за різні дисциплінарні порушення, а також визначити правила, що забезпечують їх застосування відповідно до принципу пропорційності. Наприклад, в рішенні у справі «Олександр Волков проти України» Європейський суд з прав людини відзначив, що в національному законодавстві не було встановлено відповідної системи санкцій за дисциплінарні порушення та відсутні правила, які гарантували б їх застосування відповідно до принципу пропорційності [195].

Із проведеного аналізу дисциплінарної відповідальності прокурора, на нашу думку, можна констатувати, що врахування специфіки статусу прокурора, який займає адміністративну посаду, у Законі реалізовано не повністю і потребує додаткової деталізації. Для цього доцільним видається здійснення наступних кроків:

1. У профільному законі необхідно зафіксувати звільнення прокурора з адміністративної посади як вид дисциплінарного стягнення у разі неналежного

виконання посадових обов'язків, встановлених для відповідної адміністративної посади.

2. Необхідно чітко сформулювати підстави для застосування дисциплінарного стягнення до прокурорів, які займають адміністративні посади, додавши до існуючих стягнень можливість зняття з адміністративної посади у разі порушення присяги працівника прокуратури.

3. Необхідно надати право трудовому колективу прокуратури ініціювати питання про притягнення прокурора, який займає адміністративну посаду, до дисциплінарної відповідальності у вигляді зняття з адміністративної посади. Це може здійснюватися на загальних зборах прокурорів відповідної прокуратури, за умови підтримки цієї ініціативи двома третинами голосів прокурорів.

А щоб забезпечити незалежність прокурора, необхідно розглянути питання про встановлення гарантій їх недоторканості при застосуванні будь-якого виду юридичної відповідальності та заходів державного примусу. Такі гарантії можуть включати інститут недоторканості прокурорів, який передбачає особливий порядок притягнення до кримінальної, адміністративної чи майнової відповідальності, провадження у кримінальних справах, особливий порядок застосування деяких слідчих та оперативних заходів. Реалізація цих гарантій допоможе забезпечити прокурорам виконання своїх функцій без залежності від впливу інших гілок влади та забезпечить надійний захист прав та свобод громадян.

Щодо незалежності прокурорів під час виконання ними функцій у кримінальному провадженні, на прикладі якого ми досліджували принцип незалежності прокурора, адміністративно-правових форм та методів його діяльності у цьому розділі роботи, також пропонуємо розробити положення щодо вдосконалення норм Кримінального процесуально Кодексу України. Зокрема, пропонуємо доповнити КПК України статтею 36-1 «Керівник органу

прокуратури», якою визначити обсяг прав та обов'язків працівників органів прокуратури, що обіймають адміністративні посади, по відношенню до інших прокурорів, відповідальність за їх порушення та тим самим встановити чіткі межі відносин, що виникають між керівниками органів прокуратури та прокурорами під час здійснення діяльності у кримінальному провадженні.

Висновки до розділу 2

У результаті здійснення характеристики адміністративно-правових засад діяльності прокурора в Україні, у даному розділі роботи сформульовано наступні висновки.

1. На підставі аналізу керівних принципів діяльності прокурора встановлено, що керівні принципи, на яких будується інститут прокуратури в Україні, мають вирішальне значення для оцінки та розуміння діяльності прокуратури взагалі та прокурора зокрема, характеристика цих принципів надала повне уявлення про сутність такої діяльності, дозволила виокремити її ключові характеристики та визначити її роль у правовій системі України.

2. Здійснено дослідження кожного з десяти керівних принципів діяльності прокурора, які закріплено у статті 3 Закону України «Про прокуратуру», виведено та обґрунтовано складові елементи кожного із принципів у практичній діяльності прокурора. Встановлено наявність одинадцятого принципу серед керівних принципів діяльності прокурора – імперативу щодо того, що функції прокуратури України здійснюються виключно прокурорами, делегування функцій прокуратури, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається.

3. Встановлено, що принцип незалежності прокурора у своїй діяльності є одним із основоположних принципів функціонування всієї системи органів

прокуратури, сутність якого полягає в тому, що прокурор у своїй діяльності керується вимогами правових норм, а також власним внутрішнім переконанням. Під час здійснення повноважень, пов'язаних з реалізацією функцій прокуратури, прокурори є незалежними, самостійно приймають рішення про порядок здійснення таких повноважень, керуючись при цьому положеннями закону, а також зобов'язані виконувати лише такі вказівки прокурора вищого рівня, що були надані з дотриманням вимог Закону України «Про прокуратуру».

Проведений аналіз даного принципу дозволяє стверджувати, що він має дві сторони: 1) прокурор не підкорюється будь-яким органам влади і управління; 2) прокурор не підкорює собі будь-які інші органи. Також досліджено і проаналізовано організаційну та функціональну незалежність прокурора.

4. Запропоновано закріпити на конституційному рівні принцип незалежності прокурора, доповнивши ч. 2 ст. 131-1 Конституції України наступним змістом: «Організація та діяльність прокуратури визначається законом, є незалежною, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального або іншого впливу, тиску на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків та функцій прокуратури чи незаконного втручання у його професійну діяльність».

5. Запропоновано доповнити ч. 2 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» і викласти її у наступній редакції: «При виконанні службових обов'язків прокурор має бути незалежним від будь-якого впливу, тиску чи втручання в його професійну діяльність осіб, що не мають на те законних повноважень, у тому числі органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, громадських об'єднань та інших громадських формувань, органів військового управління, органів контролю, їх посадових та службових осіб, органів управління, комерційних та некомерційних організацій, політичних партій, засобів масової інформації,

банків та фінансових установ, їх керівників та службових осіб, а також фізичних осіб та інших суб'єктів, які прямо чи опосередковано можуть впливати на діяльність прокурора, зобов'язаний активно, у визначений законодавством спосіб протистояти спробам посягання на його незалежність».

6. На підставі аналізу адміністративно-правових методів діяльності прокурора через правові норми, які закріплюють статистику функціонування прокуратури (повноваження і функції прокурора) і зовнішній вираз (форми), що знаходять застосовувані методи – нормативні акти, які приймає прокурор у своїй діяльності, ми об'єднали досліджувані нами методи у чотири основні групи: 1) ті, які застосовуються прокурором на етапі досудового розслідування; 2) ті, які застосовуються під час здійснення прокурором міжнародного співробітництва; 3) ті, які застосовуються ним у судовому провадженні; 4) ті, які застосовуються прокурором на етапі виконання судових рішень. Також здійснено дослідження зовнішнього виразу (форми) кожної із цих груп методів.

7. Наведене власне визначення досліджуваних методів, яке набуде подальшої актуалізації та подальшого розвитку у полі вітчизняної правової науки. Так, під «адміністративно-правовими методами діяльності прокурора» слід розуміти визначені національним законодавством способи і прийоми впливу, які використовує прокурор у своїй діяльності під час реалізації ним своїх повноважень з виконання покладених на нього функцій, включаючи адміністративний примус та інші спеціальні методи (організаційні та функціональні), що знаходять зовнішню форму свого виразу у вигляді нормативно-правового акту, який приймає прокурор за підсумками своєї діяльності.

8. Виходячи з проведеного аналізу загального призначення юридичної відповідальності, її основних видів та ознак, встановлено, що юридична відповідальність працівників прокуратури є специфічним видом

відповідальності, що визначається державою на рівні закону, забезпечується можливістю застосування державного примусу та виконується спеціально уповноваженими органами (особами). Вона пов'язана зі спеціальним правовим статусом прокурора як посадової (службової) особи, додатковими обов'язками та гарантіями незалежності, а також виражається у негативних наслідках особистого та організаційного характеру щодо прокурора. Вона здійснюється в особливій правовій формі, яка чітко передбачена законом, та настає виключно у разі скоєння правопорушення.

9. Щодо дисциплінарної відповідальності прокурора встановлено, що врахування специфіки статусу прокурора, який займає адміністративну посаду, у Законі реалізовано не повністю і потребує додаткової деталізації. Це дозволило запропонувати власні подальші кроки вирішення даної проблематики, а саме: 1) необхідність зафіксувати у профільному законі звільнення прокурора з адміністративної посади як вид дисциплінарного стягнення у разі неналежного виконання посадових обов'язків, встановлених для відповідної адміністративної посади; 2) необхідність чіткого формулювання підстав для застосування дисциплінарного стягнення до прокурорів, які займають адміністративні посади, додавши до існуючих стягнень можливості зняття з адміністративної посади у разі порушення присяги працівника прокуратури; 3) необхідність надання трудовому колективу прокуратури права ініціювати питання про притягнення прокурора, який займає адміністративну посаду, до дисциплінарної відповідальності у вигляді зняття з адміністративної посади (наприклад, на загальних зборах прокурорів відповідної прокуратури, за умови підтримки цієї ініціативи двома третинами голосів прокурорів).

10. Обґрунтовано доповнення норм ст. 43 Закону України «Про прокуратуру», де у ч. 4 даної статті слід зазначити: «грубим порушенням правил прокурорської етики слід вважати таке правопорушення, вчинене прокурором,

що несе за собою юридичні наслідки у кримінальному провадженні та полягає у прийнятті прокурором протиправних рішень, пропуску встановлених строків або невчиненні належних дій чи допущення бездіяльності, яке виражається у спричиненні прямої матеріальної шкоди державним та (або) суспільним інтересам».

11. Запропоновано подальший розгляд у правовій доктрині питання про встановлення гарантій недоторканості прокурора при застосуванні будь-якого виду юридичної відповідальності та заходів державного примусу. Такі гарантії можуть включати інститут недоторканості прокурорів, який передбачає особливий порядок притягнення до кримінальної, адміністративної чи майнової відповідальності, провадження у кримінальних справах, особливий порядок застосування деяких слідчих та оперативних заходів. Реалізація цих гарантій допоможе забезпечити прокурорам виконання своїх функцій без залежності від впливу інших гілок влади та забезпечить надійний захист прав та свобод громадян.

РОЗДІЛ 3. ОСНОВНІ НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА В УКРАЇНІ

3.1. Адміністративно-правові засади діяльності прокуратури у зарубіжних країнах

Відомо, що прокуратура як державний орган перш за все покликана захищати права та свободи людини і громадянина, від ефективної діяльності прокуратури в багатьох випадках може залежати стан дотримання в Україні законності, гарантування та відновлення прав та свобод, а також в цілому рівень довіри населення до держави. Саме тому сьогодні до діяльності прокуратури має бути прикута особлива увага, адже будь-які недоліки в діяльності цього органу загалом негативно позначаються на функціонуванні всієї державної влади.

На сучасному етапі Україна проходить шлях приєднання до Європейської спільноти, в зв'язку з чим відбуваються доволі суттєві перетворення, стосується, безумовно, це і адміністративно-правового регулювання діяльності органів прокуратури. Водночас ефективність будь-яких перетворень неможлива, якщо не вивчити зарубіжний досвід регулювання діяльності прокуратури з метою визначення існуючих проблем та можливостей застосування цього досвіду в правовій системі України.

Для України досвід зарубіжних країн є безумовно цікавим, адже Україна прагне якнайшвидше набути статусу повноправного члену Європейського Союзу, а отже, позитивний досвід регулювання діяльності прокуратури в зарубіжних країнах може дозволити впровадити в національну практику кращі

моделі функціонування прокуратури або, навпаки, дозволить визначити недоліки, які унеможливають запровадження тієї чи іншої моделі, адже прокуратура України пройшла власний шлях становлення та розвитку, має власні традиції, а будь-які зміни щодо її діяльності мають бути зваженими та призводити виключно до позитивних результатів.

Зважаючи, що сьогодні весь світ глобалізується, відповідно відбуваються глобалізаційні процеси в органах публічної влади, а самі органи публічної влади останнім часом співпрацюють в тісній співдружності з іншими країнами в умовах інтеграції, зокрема і в Україні. Шлях до членства в Європейській спільноті так чи інакше передбачає необхідність приведення законодавства України до стандартів Європейської спільноти із запозиченням найкращого досвіду регулювання всієї сфери життєдіяльності суспільства, зокрема в діяльності органів публічної влади та кримінальної юстиції. Тому, цікавим, з нашої точки зору, є вивчення досвіду США та деяких європейських країн щодо засад організації та діяльності органів прокуратури, в яких адміністративно-правове забезпечення пройшло тривалу перевірку часом і продемонструвало результати, які прирівнюються до загальноприйнятих Європейським співтовариством стандартів діяльності, а отже, ефективність діяльності прокуратур зарубіжних країн є доволі важливим об'єктом дослідження в рамках обраної теми.

Сучасний етап розвитку зарубіжних країн в деяких аспектах, а особливо в царині захисту прав та свобод, випереджає досвід України. В світлі перманентних реформ в Україні, з огляду на прагнення України приєднатися до Європейської спільноти, корисним, з нашої точки зору, є вивчення досвіду функціонування державно-правових інститутів, зокрема, прокуратури в США та деяких країнах Європейського Союзу. Варто звернути увагу, що особливе значення має дослідження досвіду побудови системи прокуратур з метою

з'ясування подальших кроків України в цій царині. Вже існуючих на сьогодні досліджень недостатньо, адже вони здебільшого ґрунтуються на раніше проведених дослідженнях, не враховують багатьох аспектів сучасного правового регулювання та змін, які і в закордонних країнах вносяться до діючого законодавства.

Сьогодні в Україні існує невелика кількість досліджень закордонного досвіду адміністративно-правового регулювання організації та діяльності прокуратури, що не дозволяє чітко визначити моделі побудови цього органу державної влади та з'ясувати можливості запровадження зарубіжного досвіду в правову систему України. Однак суттєвим кроком у цьому напрямку слід назвати дисертацію О. В. Хорсуненко «Прокуратура України та країн членів Європейського Союзу: порівняльне дослідження», в якій автор провів комплексне дослідження, з'ясував основні недоліки моделей прокуратури в країнах Європейської спільноти та прийшов до висновку, що «правовий статус прокурорів держав-членів ЄС значною мірою залежить від місця, яке посідає прокуратура в системі органів державної влади, що впливає на порядок, строк та визначення суб'єкта призначення прокурорів різних рівнів, та водночас зроблено висновок, що кожній державі-члену ЄС встановлюється та гарантується незалежність прокурорів при здійсненні повноважень» [196, с. 194–195].

Також важливо згадати дисертацію С. Л. Назарука «Адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури України та провідних країн Європейського Союзу: порівняльне дослідження», де автор вірно визначив, що «порівняльне дослідження адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України і провідних держав ЄС дає змогу виявити та виокремити відповідні заходи, спрямовані на удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури нашої країни» [197, с. 4].

Тому акцентом дослідження в рамках даного підрозділу є виявлення особливостей сучасного правового регулювання організації та діяльності прокуратури США й деяких країн Європейського Союзу та можливих перспектив застосування позитивного зарубіжного досвіду в діяльності прокурора в Україні.

На сучасному етапі розвиток прокуратури пов'язаний із становленням загальних засад її діяльності на міжнародному рівні, зі збереженням різних організаційних та функціональних моделей, виходячи з особливостей національного законодавства.

В той же час єдиної моделі прокуратури у світі не існує, а кожна модель має свої недоліки та переваги, в зв'язку з чим вважаємо, що прокуратура має визначатися з точки зору соціальних та політичних умов її організації та функціонування з урахуванням особливостей національних держав та виходячи з ментальності того чи іншого суспільства. Отже, доволі важливим, з огляду на усвідомлення ролі та місця прокуратури, є вивчення досвіду іноземних держав щодо основних засад діяльності прокуратури на прикладі Сполучених Штатів Америки (далі – США) та деяких європейській країн.

Так, у США прокуратура має назву «атторнейська служба», головою якої є Федеральний атторней США, посада якого була введена в 1789 році в законі Judiciary Act of 1789 (Закон про судоустрій) [198]. Федеральний атторней на посаду призначається також спираючись на положення розділу 2 ст. 2 Конституції США [199]. Згідно Кодексу США (28 U.S. Code § 541) Федеральний атторней на посаду призначається Президентом США за згодою Сенату США на чотири роки, а по закінченню терміну продовжує свою діяльність доки на посаду не призначать його наступника [200].

До того ж, на відміну від України, Федеральний атторней в США є головою Міністерства юстиції США [201] (United States Department of Justice, Justice

Department), однак його слід відрізнити від Міністерства юстиції України, адже в США це по суті штаб-квартира Федерального атторнея, саме завдяки Міністерству юстиції Федеральний атторней регулює діяльність федеральних атторнеїв у федеральних судових округах. Однак, слід зауважити, що поділ по округах не є рівнозначним поділу по штатах, адже США фактично розділені на 94 округи, кожен з яких очолює посадова особа, підзвітна Федеральному атторнею США. Крім іншого, Міністерство юстиції в США є підрозділом федерального уряду, діяльність якого пов'язана з забезпеченням виконання законів та відправлення правосуддя.

Міністерство юстиції складається з понад 40 окремих складових організацій і понад 115 000 співробітників. Штаб-квартира Департаменту розташована в будівлі Роберта Ф. Кеннеді у Вашингтоні, округ Колумбія, і має представництва в усіх штатах і територіях Сполучених Штатів і більш ніж у 50 країнах світу.

Згідно Стратегічного плану на 2022–2026 р.р. Міністерство юстиції свою діяльність направляє перш за все на: дотримання верховенства права; збереження країни в безпеці; захист прав громадян; забезпечення економічних можливостей для справедливості для всіх; управління судовими та виправними системами [202].

У США діє атторнейська служба (Executive Office for United States Attorneys «EOUSA»), тобто інститут державної влади який не має свого аналогу в будь якій іншій країні світу. EOUSA створили у 1953 році на підставі наказу AG № 8-53 для того, щоб забезпечувати постійну взаємодію між Міністерством юстиції і 93 прокурорами (атторнеями) США, які розташовані відповідно в 50 штатах, окрузі Колумбія, Гуамі, Маріанських островах, Пуерто-Ріко та Віргінських островах США [203]. Виконавчий офіс підпорядковано директору, в обов'язки якого входить: оцінка якості роботи офісів прокуратури США, підготовка законодавчих актів, звітів, проведення перевірок і вжиття необхідних

корегувальних дій; коригування взаємодії офісу з іншими організаціями, в тому числі з підрозділами Міністерства юстиції США; публікує посібники щодо правосуддя; здійснює окрім іншого нагляд за Управлінням юридичної освіти; надає консультації Комітету прокурорів США згідно Кодексу федеральних правил (28 CFR 0.10(d)); встановлює політику та процедури для стягнення кримінальних штрафів, пені, відсотків, відшкодування судових витрат та ін. (28 CFR § 0.171) [204].

Основними функціями EOUSA є: надання підтримки заступнику Генерального прокурора щодо призначення прокурора Сполучених Штатів; забезпечення загального керівництва та нагляду за діяльністю з управління та політики програмами фінансових судових спорів прокурорів Сполучених Штатів; надання загальних юридичних тлумачень, думок та порад прокурорам Сполучених Штатів щодо відводів, перехресних призначень, зовнішньої діяльності, представництва, звинувачень у неправомірній поведінці, негативних дій, скарг, трудових відносин, етичних питань і питань конфлікту інтересів; надання загальної підтримки прокурорам Сполучених Штатів у питаннях, пов'язаних із призначенням помічника прокурора США та спеціального помічника прокурора США; забезпечення загального адміністративного нагляду за управлінням та підтримки прокурорів Сполучених Штатів; забезпечення загального управлінського нагляду та підтримки прокурорів Сполучених Штатів у сфері програм безпеки; аналіз, проектування та надання автоматизованих послуг і систем для підтримки судової місії та окремих адміністративних функцій офісів прокуратури Сполучених Штатів; проектування, розробка та підтримка операцій і програмного забезпечення для систем навантаження справ і зборів та ін. [204].

Таким чином, атторнейська служба – це сукупність органів виконавчої влади США, в тому числі на рівні штатів та місцевому рівні, яка виконує консультування уряду відповідного рівня, представляє інтереси уряду в судах та забезпечує

загальне виконання діючого законодавства. Крім цього, атторнейська служба США діє як служба обвинувачення, вона має право порушити кримінальну справу, розслідувати випадки порушення діючого законодавства, залучати до відповідальності та підтримувати обвинувачення в суді.

Федеральний атторней щодо вираження інтересів Сполучених Штатів частину своїх повноважень має право делегувати Генеральному соліситору (US Solicitor General). Завдання Офісу Генерального соліситора (OSG) полягає в нагляді та веденні державних судових процесів у Верховному суді Сполучених Штатів. Практично всі такі судові процеси направляються через Офіс Генерального соліситора та активно ведуться Офісом, беруть участь у приблизно двох третинах усіх справ, за якими Верховний суд США приймає рішення по суті щороку [201].

Генеральний соліситор є посадовою особою виконавчої гілки влади, яка підпорядковується Генеральному прокурору та, зрештою, Президенту. Генеральний соліситор визначає справи, у яких уряд вимагатиме перегляду у Верховному суді, і позиції, які уряд займатиме перед судом. Співробітники офісу, заступники Генерального соліситора та помічники Генерального соліситора беруть участь у підготовці петицій, записок та інших документів, які уряд подає до Верховного суду. Генеральний соліситор проводить усні аргументи у Верховному суді. Ті справи, які не обговорюються особисто Генеральним соліситором, доручаються або помічнику Генерального соліситора, або іншому державному прокурору. Переважна більшість державних справ розглядається Генеральним соліситором або одним із офісних адвокатів.

Іншим обов'язком Управління є перегляд усіх справ, вирішених несприятливо для уряду в судах нижчої інстанції, щоб визначити, чи слід їх оскаржувати, і якщо так, то яку позицію слід зайняти. Крім того, Генеральний

соліситор визначає, чи буде уряд брати участь як «amicus curiae» або втручатися у справи в апеляційному суді.

Функції Генерального атторнея фактично делеговані іншим підрозділам Міністерства юстиції та допоміжних органів, загальне керівництво якими виконує Перший заступник Федерального атторнея (Deputy Attorney General). Також органом керівництва можливо визначити помічника Федерального атторнея (Office of the Associate Attorney General). Офіс помічника Федерального атторнея консультує та допомагає Генеральному прокурору та заступнику Генерального атторнея у формулюванні та впровадженні політики та програм міністерства, що стосуються широкого кола питань цивільного судочинства, федеральних і місцевих правоохоронних органів, а також громадської безпеки.

Атторнейська служба в Сполучених Штатах має свої органи розслідування, в тому числі ФБР, при чому це тільки один з силових органів, котрий підпорядковано Міністерству юстиції. Також Міністерству юстиції підпорядкована служба маршалів, які здійснюють примусове виконання судових рішень, управління по боротьбі з наркотиками, бюро, яке контролює виконання законів щодо алкогольної продукції, табачних виробів та злочинного розповсюдження наркотичних речовин [204].

Водночас слід зазначити, що в США прокуратура (Атторнейська служба) є цілком незалежним органом, що за словами Джона Л. Ворола досягається шляхом належно організованої системи протидії злочинності, а діє цей орган виходячи з наступних пріоритетів:

- висока професійна компетенція із знаннями про злочинність і її високотехнологічні засоби;
- винятковий акцент на професійні аспекти і доволі значна чутливість до порушення прав людини;

- акцент на ефективну співпрацю з органами протидії, в тому числі глобальним загрозам злочинності та тероризму [205].

Таким чином, можемо визначити основні відмінності атторнейської служби в Сполучених Штатах від традиційної концепції засад діяльності прокуратури в інших країнах світу, зокрема і в Україні:

1. Прокуратура як централізована державна установа, головним завданням якої є обвинувачення в тому вигляді, який нам відомий в Україні або європейських країнах, Сполученим Штатам не відома.

2. Атторнейська служба в США має такі особливості та завдання, які не вкладаються в межі традиційного розуміння прокурорської діяльності.

3. У США не має такого традиційного для України інституту як прокурорський нагляд, тим самим атторнейська служба такі функції не виконує.

4. Атторнейська служба фактично виступає повіреним у всіх юридичних справах виконавчої влади того чи іншого рівня, а це їй надає більше влади.

5. Атторнейська служба, окрім іншого, займається справами щодо імміграції та справами щодо загального керівництва системою виконання покарань.

6. У підпорядкуванні Федерального атторнея фактично знаходяться контррозвідка та політичний розшук, що організаційно в інших країнах з прокуратурою ніяким чином не пов'язано.

7. Співробітники атторнейської служби фактично виконують обов'язки слідчих.

8. В США атторней може виступити в якості адвоката в цивільній справі, обвинувача в кримінальній справі, в якості урядового юридичного консультанта та як консультант в царині політики.

Таким чином, Атторнейська служба в США – це орган, який провадить кримінальне переслідування, підтримує публічне обвинувачення та бере участь

в судових засіданнях як представницький орган публічної влади. Для прокуратури характерною є децентралізація та відсутність наглядових повноважень. З організаційної точки зору Аторнейська служба в США більш тяжіє не до органу державної влади, а до свого роду професійних корпорацій юристів, які при цьому перебувають на держаній службі у представників публічної влади.

В європейських країнах устрій прокуратури значно відрізняється від Сполучених Штатів. Так, у Німеччині згідно Закону про Конституційний суд [206] (ст. 149 GVG) Федеральний Генеральний прокурор (Generalbundesanwalt) та федеральні прокурори на посаду призначаються Президентом країни. За поданням Міністра юстиції та за погодженням Бундесрату. Згідно Закону Німеччини «Про федеральну державну службу» (5BBG) [207], Федеральний Генеральний прокурор, федеральні прокурори, старші прокурори призначаються на посаду довічно та є державними службовцями. Водночас стосовно Федерального Генерального прокурора, то він діє в тому числі як політична фігура, може звільнитися у відставку Міністром юстиції в будь який час. При цьому Закон передбачає, що для цього не потрібне обговорення [207].

Згідно вищенаведеного Закону про Конституційний суд Німеччини (розділ 147.1 GVG) Генеральний федеральний прокурор не віднесений до частини судової влади, федеральна прокуратура є організаційною частиною виконавчої влади, діяльність прокурора перебуває під наглядом Міністра юстиції і саме він несе відповідальність перед урядом та парламентом за діяльність федеральної прокуратури в цілому.

Відомо, що в Німеччині організаційно структура прокуратури поділена на федеральну та земельну, що впливає з положень Наказу про організацію та порядок діяльності прокуратури Німеччини від 12.03.1975 р. [208]. Земельні органи прокуратури створені безпосередньо при судових органах земель усіх

рівнів, при цьому при Вищому земельному суді прокуратуру очолює Федеральний генеральний прокурор, а при земельному – обер-прокурор (Staatsanwalte), при цьому з організаційної точки зору ці органи виступають як самостійні [196, с. 71]. Дільничні суди представлені відповідно державними на дільничними прокурорами. Державні прокурори підпорядковані Федеральному Генеральному прокурору, хоча Генеральна прокуратура не наділена повноваженнями давати вказівки прокурорам земель, але вправі передати справи зі своєї підпорядкованості до державних прокурорів, або, навпаки, прийняти від них справи до свого провадження.

Відповідно федеральна прокуратура виконує більш ширші повноваження, та займається найбільш важливими питаннями, наприклад, щодо боротьби з тероризмом, переслідує терористичних злочинців, захищає в цілому інтереси держави, установ та громадян, займається розслідуванням найтяжчих злочинів, як-то геноцид та злочини проти людяності згідно Міжнародного кримінального кодексу [209]. Федеральна прокуратура виконує обов'язки обвинувачення в апеляційних провадженнях в кримінальних відділеннях Федерального суду, на підставі чого сприяє підготовці змін до кримінального та кримінально-процесуального законодавства та ін. [210].

Прокурори Німеччини головним чином провадять свою діяльність, приймаючи участь у кримінальних справах, а у цивільних справах їх участь обмежена, але вони вправі вступати у справи, які впливають зі шлюбних та сімейних правовідносин. Можливість прокурорів приймати участь у цивільних справах фактично була нівельована Законом «Про відновлення правової єдності у сферах судочинства, цивільного судочинства, кримінального судочинства та судових витрат» 1950 р. [211]. Таке становище було пов'язано здебільшого з доволі великими повноваженнями прокуратури в минулому, яка своєю ціллю мала служіння партійно-політичному порядку. Раніше згідно § 632 Цивільного

кодексу [212] (BGB) прокурор мав право виступити в суді з позовом щодо визнання шлюбу недійсним, цікаво, що при цьому прокурор фактично собою заміняв статус позивача. Однак з прийняттям Закону «Про реформу судового процесу щодо сімейних справ та питання добровільної юрисдикції» 2009 р. [213] відповідні параграфи були вилучені з Цивільного кодексу, таким чином прокуратура в цивільних справах, на сучасному етапі грає другорядну роль.

Варто зазначити, що для України досвід Німеччини може бути корисним щодо питання значної незалежності прокурорів та щодо доволі високого рівня їх матеріального та технічного забезпечення.

Свої відмінності має і прокуратура Франції. Правове регулювання діяльності прокуратури у Франції відбувається на рівні Конституції Франції 1958 р. [214], Кримінально-процесуального кодексу Франції (далі – КПК Франції) [215] (ст. 31–48 розділу «Про прокуратуру»), Кодексу судоустрою 1978 р. [216], Цивільно-процесуального кодексу Франції [217].

Як і в Німеччині, прокуратура Франції знаходиться в підпорядкуванні Міністерства юстиції і являє собою централізовану систему органів. Генеральний прокурор свою діяльність виконує при Касаційному суді. До структури включені помічники Генерального прокурора. Діють Генеральні прокурори та їх помічники і при апеляційних судах, яким відповідно підпорядковуються прокурори Республіки (*les procureurs de la République*), що перебувають у царині впливу цих судів. Прокурорами Республіки є районні прокурори при трибуналах, які здебільшого займаються розглядом цивільних справ [214].

На посаду усі прокурори призначаються Президентом Франції за поданням Міністра юстиції, який безпосередньо курує їх діяльність [214].

За своїм правовим статусом прокурори доволі близькі до суддів за деякими виключеннями, але проводять діяльність, спираючись на одні й ті ж

принципи. Основними організаційними принципами прокуратури є цілісність, незалежність, субординація та принцип відповідальності. Відповідно, суд та прокуратура утворюють єдиний корпус і мають право протягом кар'єри змінювати посаду прокурора на суддю та навпаки [214].

У разі, коли прокурор при кримінальному переслідуванні порушує закон, він не несе відповідальності, прокурор не притягається до відповідальності щодо відшкодування судових витрат, не відшкодовує збитків визнаній винною особі, що здебільшого являє собою певну гарантію незалежності і позбавляє прокурора від необхідності приймати участь у справах щодо його переслідування з боку громадян [215]. Таким чином, зважаючи на наведене, прокуратури Франції володіють значним обсягом гарантій щодо незалежності у їх діяльності.

Згідно КПК Франції під наглядом Генерального прокурора перебувають посадові особи та агенти судової поліції, він вправі доручати їм збирати необхідні відомості, якщо це є важливим для відправлення правосуддя. Прокурор Республіки відповідно керує судовою поліцією, отримує саме від поліції повідомлення про злочини, дає вказівки щодо розслідування, слідкує за дотриманням поліцією законів. Замість поліції на місце злочину має право прибути безпосередньо прокурор і сам може здійснити всі дії, які фактично покладені на судову поліцію. Також прокурор Республіки особисто або через заступників підтримує обвинувачення в суді присяжних, поліцейських або виправних трибуналах та має право віддавати розпорядження про розшук злочинців [215].

У цілому до функцій прокуратури Франції відноситься:

- кримінальне переслідування;
- підтримка обвинувачення в суді;
- повний нагляд за органами дізнання;

- участь у цивільному судочинстві;
- представництво інтересів публічної влади;
- забезпечення виконання вироків [215].

Водночас у законодавстві Франції недоліком є відсутність чітких обставин, при наявності яких прокурор має право ініціювати цивільний процес, і в цілому доволі важко з норм законодавства виокремити коло цивільних справ, у яких прокурор має право прийняти участь. А якщо слідувати ст. 423 ЦПК Франції, то прокурор у цих справах має право захищати громадський порядок, що з нашої точки зору, є доволі оціночним критерієм. Прокурор має право в суді надати свій висновок щодо застосування законодавства, в той же час він не має права надавати будь-яких нових доказів, які не були надані стороною позивача, або оскаржувати прийняте рішення. Вступити в цивільний процес прокурор має право, виходячи з особистої ініціативи згідно ст. 426 ЦПК Франції, або за ініціативою судового органу (ст. 427, 428 ЦПК Франції).

Крім того, в статті 425 ЦПК Франції передбачені випадки, коли прокурор приймає участь у справі в обов'язковому порядку, а саме:

- в разі необхідності встановити походження дитини;
- в разі необхідності встановлення опіки та піклування;
- при вирішенні питання про відновлення платоспроможності підприємства та застосування санкцій до неплатоспроможних суб'єктів та ін. [216].

Слід зазначити, що участь прокурора в судовому розгляді цивільних справ є скоріш винятком, ніж звичайною практикою, оскільки в більшості випадків цивільна справа в суді може порушуватись виключно сторонами спору, принаймні такий висновок можна зробити, виходячи з аналізу положень ст. 1 ЦПК Франції, де передбачено перелік винятків, коли прокурор має право порушити цивільну справу.

Таким чином, на відміну від прокуратури в Україні, прокуратура у Франції є не просто незалежною, але окрім іншого, може фактично підмінити собою орган дізнання та і в цілому провести у справі всі необхідні слідчі дії, а важкість виокремлення в законодавстві повноважень прокурора в цивільному процесі робить прокуратуру Франції схожою на прокуратуру Німеччини, де це питання також не є достатньо врегульованим.

Свої відмінності має прокуратура і в країнах пострадянського простору. Так, згідно Конституції Естонії [218] в ст. 151 доволі лаконічно визначено, що порядок підтримання в суді обвинувачення та представництво встановлюється законом.

Згідно Статуту про прокуратуру [219], прокуратура Естонії є державною установою, яка підпорядкована Міністру юстиції. Міністерство юстиції визначено як вищий державний орган прокуратури. Тож прокурори підзвітні Міністру юстиції, він проводить нагляд за діяльністю прокуратури у кримінальних провадженнях.

Прокуратуру очолює Генеральний прокурор, якого призначає на посаду та звільняє з посади Уряд Республіки за поданням міністра, відповідального за цю сферу, після заслуховування висновку юридичної комісії Рійгікогу [219]. Прокуратура керує досудовим кримінальним розслідуванням, підтримує державне обвинувачення, може брати участь у розшуковій діяльності. В систему прокуратури включені два загальних органи, а саме Державна прокуратура та 4 окружних прокуратури.

До завдань прокуратури законом віднесено:

- забезпечення законності та ефективності досудового кримінального провадження;

- нагляд за законністю оперативно-розшукової діяльності органів дізнання, які є органами досудового розслідування, при розкритті злочинів або досудовому провадженні кримінальних справ;
- представництво державного обвинувачення в суді;
- виконання завдань, що впливають з міжнародного співробітництва, участь у роботі Євроюсту (Європейське агентство, що співпрацює з судовими та поліцейськими органами країн-членів ЄС);
- інші завдання, покладені законом на прокуратуру [219].

Генеральний прокурор в Естонії наділений доволі суттєвим кругом повноважень, наприклад:

- здійснює керівництво прокуратурою та забезпечує виконання покладених на неї завдань;
- організовує справи, що належать до сфери діяльності прокуратури;
- представляє прокуратуру і надає повноваження на представництво прокуратури, якщо інше не встановлено законом;
- відповідає за законне і доцільне виконання законодавства, що регулює діяльність прокуратури, її посадових і службових осіб;
- звітує про діяльність прокуратури перед міністром, відповідальним за ту чи іншу сферу;
- вносить пропозиції міністру щодо вирішення питань у сфері діяльності прокуратури;
- вирішує скарги на діяльність керівних державних обвинувачів і керівників прокуратури, якщо інший порядок не передбачений Кримінально-процесуальним кодексом;
- встановлює своїм розпорядженням адміністративний порядок, правила внутрішнього розпорядку та правила бухгалтерського обліку прокуратури та ін. [219].

Прокуратура поділяється на Державну прокуратуру та підпорядковані їй районні прокуратури.

Окружні прокурори забезпечують законність кримінального провадження, підтримують державне обвинувачення, забезпечують ефективність досудового розслідування, приймають участь у розгляді питання щодо виконання вироку. Якщо спір перебуває на межі між окружними прокурорами, то справу на себе приймає Генеральний прокурор.

Окружну прокуратуру очолює головний прокурор, який призначається на посаду та звільняється з посади міністром у відповідній галузі за поданням Генерального прокурора. Відділ окружної прокуратури очолює старший прокурор, який призначається на посаду та звільняється з посади Генеральним прокурором.

Прокуратура Естонії на кшталт прокуратури Франції керує досудовим розслідуванням, але собою його не підміняє, здебільшого підтримує кримінальне обвинувачення в суді, бере участь у плануванні розшукових дій, веде провадження у співпраці з поліцією, охороною державного кордону, фіскальними та іншими службами.

У Естонії діє окремий Закон про прокуратуру [220], де визначені основні питання організації прокуратури, визначаються повноваження генеральних зборів прокурорів, які проводяться один раз на рік для заслуховування доповіді Генерального прокурора, визначено коло осіб, які не можуть бути прокурорами, а саме особи, які:

- 1) були засуджені за вчинення умисного кримінального правопорушення;
- 2) були звільнені з публічної служби за дисциплінарний проступок
- 3) виключені з Естонської колегії адвокатів або звільнений з посади нотаріуса;

4) є подружжям, партнерами по життю або дідусем чи бабусею безпосереднього керівника або прямого начальника прокуратури, або є батьком чи родичем батьків, у тому числі дитини чи онука, безпосереднього керівника або прямого начальника прокуратури, або їхнього подружжя чи партнера по життю. Усиновлювачі і прийомні батьки також вважаються батьками, а усиновлена дитина і дитина-вихованець також вважаються пасинками і падчерками. Це обмеження застосовується також у разі виконання функцій безпосереднього керівника або прямого начальника прокурора;

5) які за станом здоров'я не можуть працювати на посаді прокурора. У разі виникнення сумнівів, стан здоров'я особи визначається медичною комісією [220].

Прокурором району може бути призначена особа, яка пропрацювала один рік на посаді прокурора або три роки на посаді судді, міліціонера, адвоката чи на іншій посаді, що потребує глибоких знань кримінального права і процесу.

Практично таким же чином діяльність прокуратури врегульована в Латвійській Республіці. Водночас цікаво, що прокуратура повністю виведена з під дії Конституції Латвійської Республіки [221], адже жодної норми щодо прокуратури ми не знаходимо. Основні принципи діяльності прокуратури закріплені в Законі «Про прокурорський нагляд в Латвійській Республіці» [222], а саме:

- прокуратура є єдиною централізованою системою трирівневих структурних підрозділів, які очолює Генеральний прокурор;

- прокурори однієї посади є взаємозамінними. На час тимчасової відсутності Генерального прокурора його заміщає один із старших прокурорів відомства;

- прокурор приймає рішення незалежно та одноосібно, ґрунтуючись на своїх переконаннях і законах, поважаючи рівність осіб перед законом і судом, презумпцію невинуватості, правду та законність;

- прокурор дотримується норм Кодексу етики прокурорів Латвії;

- прокурор зобов'язаний регулярно поповнювати свої знання та вдосконалювати професійні навички та вміння, необхідні для виконання своїх обов'язків [222].

У Латвії, на відміну від раніше розглянутих європейських країн, прокуратура прямо визначена як орган судової влади, який самостійно наглядає за законністю. Завданням прокуратури є реагування на порушення закону та забезпечення вирішення пов'язаних з ним справ у встановленому законом порядку.

Прокурор в Латвії визначений як посадова особа прокуратури, яка займає одну з посад, зазначених у статті 30 Закону про прокуратуру. Структура прокуратури складається з Генерального прокурора, судових окружних прокурорів, спеціальних прокурорів та апарата адміністративного керівника. Генеральний прокурор керує всією системою прокуратури, призначає на посади та звільняє з посад прокурорів, а також працівників, з якими встановлення трудових правовідносин належить до компетенції Генерального прокурора.

Окружні судові прокуратури утворюються Генеральним прокурором відповідно до розподілу територій судової діяльності. Згідно Закону «Про судову систему» [223] окружні прокуратури виконують функції прокуратури на територіях судових округів. Прокурори окружної судової прокуратури мають право виконувати функції прокурора в районному суді, а також у районних (міських) судах відповідного судового округу. Районні прокуратури утворюються Генеральним прокурором, а прокурори районних прокуратур мають право виконувати свої функції у справах, підсудних районним судам.

До основних функцій прокуратури законодавець Латвії відносить (стаття 2 Закону «Про прокуратуру»):

- здійснення контролю за досудовим розслідуванням та оперативно-розшуковою діяльністю, розвідувально-контррозвідувальною діяльністю органів державної безпеки та додержанням законодавства про систему охорони державної таємниці;

- здійснення досудового розслідування;

- порушення та здійснення кримінального переслідування;

- підтримка державного обвинувачення;

- здійснення нагляду за виконанням вироків;

- захист права і законних інтересів особи і держави в установленому законом порядку;

- подає у встановленому законом порядку позовну заяву чи подання до суду;

- участь у розгляді справ у суді у випадках, визначених законом [222].

Згідно Кримінально-процесуального кодексу Латвії [224] органи прокуратури є органами кримінального переслідування та відповідно до стадій кримінального процесу реалізують функції нагляду за органами слідства, провадять кримінальне переслідування та підтримують державне обвинувачення в судах.

У статті 6 Закону про прокуратуру чітко визначено, що прокурор у своїй діяльності незалежний від впливу інших установ або посадових осіб, які здійснюють державну владу та управління, і підкоряється лише закону. Ані Сейм, ані Кабінет міністрів, або інші державні і місцеві урядові установи, державні і місцеві урядовці, усі види компаній і організацій, а також окремі особи не мають права втручатися в роботу прокуратури під час розслідування справ або виконання інших функцій прокуратури. При цьому будь-які дії

прокурора можуть оскаржуватись винятково у визначеному законом порядку [222].

Крім того, прокурор має імунітет, а порушення проти нього справи та його затримання, арешт, примусове повернення або проведення обшуку може мати місце виключно в порядку, передбаченому законом, та з негайним повідомленням про це Генерального прокурора. Службове приміщення прокурорів всіх рівнів може контролюватися виключно за згодою Генерального прокурора, прокурори не несуть матеріальної відповідальності за збитки, завданні особі незаконними або необґрунтованими діями чи рішеннями, такі збитки можуть бути відшкодовані виключно у виняткових випадках та виключно державою [224].

Отже, у Латвії прокуратура є єдиною централізованою системою, яку очолює Генеральний прокурор, а прокурори у своїй діяльності є незалежними та підпорядковуються виключно закону.

На відміну від Латвії, у Литовській республіці прокуратура посідає окреме місце згідно Конституції Литовської республіки [225]. Відповідно до статті 84 Конституції Генеральний прокурор Литовської Республіки призначається та звільняється з посади Президентом за згодою Сейму. У статті 118 Конституції визначені основні функції прокуратури, до яких належать:

- проведення досудового розслідування;
- підтримання в суді обвинувачення;
- захист прав і інтересів людини та держави;
- незалежність прокурора в ході виконання покладених на нього обов'язків;
- підпорядкування виключено закону;
- структура прокуратури складається з Генерального Прокурора та територіальних прокуратур.

Згідно Закону Литовської республіки про прокуратуру [226] прокуратура визначена як державна установа, яка сприяє в державі забезпеченню законності, на відміну від суду, який здійснює правосуддя. У статті 1 цього Закону законодавець визначає основні обов'язки прокуратури:

- організовує досудове розслідування та керує ним;
- проводить досудове розслідування або окремі досудові слідчі дії;
- контролює діяльність органів досудового розслідування у кримінальному провадженні;
- підтримує державне обвинувачення у кримінальних справах;
- контролює пред'явлення судових рішень до виконання;
- координує дії органів досудового розслідування при розслідуванні злочинів;
- захищає суспільні інтереси;
- розглядає звернення, заяви та скарги осіб відповідно до компетенції;
- бере участь у підготовці та реалізації національних і міжнародних програм протидії злочинності;
- бере участь у законодавчому процесі;
- виконує інші функції, встановлені законодавством.

У статті 11 Закону Литовської республіки про прокуратуру визначено, що прокурор є державним службовцем, при виконанні покладених на нього завдань є незалежним органом від державної влади, посадових осіб, політичних партій чи громадських організацій та інших осіб. Прокурор не може зазнавати будь-якого тиску чи протиправного впливу, а будь-яким особам заборонено давати прокурорам доручення чи наділяти певними обов'язками. Заборонені мітинги чи будь-які інші протести в приміщеннях прокуратури та поблизу них, а кіно-фото-, відеозапис в приміщенні прокуратури дозволено виключено з дозволу керівника Генеральної прокуратури чи керівника територіальної прокуратури.

Згідно Положення про компетенцію прокуратури і прокурорів Литовської Республіки [227] визначені права та обов'язки прокурорів, порядок вступу на посаду, основні напрямки відповідальності прокурорів, порядок розгляду відповідних скарг. Окрім цього, прокурори розглядають справи про адміністративні правопорушення, перевіряють законність і обґрунтованість рішень (постанов), винесених у справах про адміністративні правопорушення відповідно до компетенції, встановленої в Кодексі адміністративних правопорушень Литовської Республіки [228].

Прокуратура захищає суспільний інтерес, коли встановлює порушення правового акту щодо прав і законних інтересів особи, суспільства й держави, і таке порушення визнається порушенням суспільного інтересу, у випадках, якщо державні чи муніципальні установи, установи чи підприємства, у сфері діяльності яких було допущено порушення нормативно-правового акту, не вжили заходів щодо його усунення або коли такого компетентного органу немає.

Прокуратура також наділена додатковими обов'язками, до яких належать: бути лояльним до Литовської держави та конституційного ладу Литовської Республіки; поважати і захищати права і свободи особи; неупереджено виконувати свої функції; правильно і вчасно виконувати завдання чи доручення; повідомляти прокурора вищого рівня про незаконні вимоги чи розпорядження, що виникають або можливі в конфліктах, які порушують публічні і приватні інтереси; дотримуватись Кодексу прокурорської етики; зберігати таємну інформацію, не використовувати та не допускати використання службової чи іншої конфіденційної інформації іншими особами у спосіб, не встановлений законом; підвищити свою кваліфікацію.

Таким чином, в Литовській республіці, як і в інших країнах Європейської спільноти, прокурори наділені доволі суттєвими повноваженнями, а їх

відповідальність обмежена на законодавчому рівні, що дає змогу виконувати своїх обов'язки, спираючись виключно на положення діючого законодавства незалежно від підпорядкування.

Також не менш цікаво розглянути досвід Польщі, яка стала членом Європейської спільноти не так давно, пройшла той же шлях, що наразі проходить Україна щодо приведення свого законодавства, в тому числі і про прокуратуру, до сучасних європейських стандартів.

Згідно статті 1 Закону Польщі про прокуратуру [229] до складу прокуратури входять Генеральний прокурор, Національний прокурор, заступники Генерального прокурора та прокурори загальних організаційних підрозділів прокуратури та прокурори Інституту національної пам'яті – Комісії з переслідування злочинів проти польського народу – іменується «Інститутом національної пам'яті».

У Польщі, як і в Сполучених Штатах, посаду Генерального прокурора обіймає Міністр юстиції, який має відповідати наступним основним вимогам (частина 1 статті 75 Закону Польщі про прокуратуру):

1) має лише польське громадянство і користується всіма громадянськими та суспільними правами, а також не була засуджена за умисний злочин, що переслідується за публічним обвинуваченням

2) має бездоганну репутацію;

3) закінчив вищу юридичну освіту в Польщі та отримав ступінь магістра або іноземну юридичну освіту, визнану в Польщі в Польщі, або іноземну юридичну освіту, визнану в Польщі;

4) за станом здоров'я придатний до виконання обов'язків прокурора

5) не молодше 26 років;

6) склав іспит на посаду прокурора або судді;

7) щонайменше один рік працював прокурорським або судовим асесором або проходив службу у військових структурних підрозділах прокуратури вислугу років, передбачену положеннями про проходження військової служби військовослужбовцями строкової служби, або вислугу років, передбачену положеннями про проходження військової служби військовослужбовцями строкової служби професійні військовослужбовці;

8) не проходив професійної служби, не працював або не був співробітником органів державної безпеки, а також не був суддею, який під час винесення рішення образив гідність посади, привласнивши суддівські повноваження [229].

Генеральний прокурор здійснює керівництво діяльністю прокуратури особисто або через Національного прокурора та інших заступників Генерального прокурора, видає накази, вказівки та розпорядження.

Національна прокуратура Польщі здійснює наступні завдання:

- забезпечує участь прокурора у провадженні в Конституційному Трибуналі, Верховному Суді та ВАСУ;

- здійснює провадження та нагляд за підготовчим провадженням;

- здійснює інстанційний та службовий нагляд за провадженням, що здійснюється в регіональних прокуратурах;

- координує здійснення службового нагляду за підготовчими провадженнями, які проводяться іншими структурними підрозділами прокуратури;

- провадить виїзди до регіональних прокуратур, здійснює діяльність у сфері правових операцій з іноземними державами та ведення центральної бази правових висновків та бази даних вказівок і наказів прокуратури [229].

До основних завдань регіональної прокуратури належить забезпечення участі прокурора у провадженні, що здійснюється відповідно до закону в

загальних судах та воєvodських адміністративних судах, проведення та нагляд за підготовчим провадженням у справах про переслідування найбільш тяжких фінансових, економічних та фіскальних злочинів та проти економічних операцій щодо майна великої цінності, здійснення нагляду за провадженням, що ведеться в районних прокуратурах, а також здійснення виїздів до окружних та районних прокуратур [229].

Основними завданнями прокуратури району є забезпечення участі прокурора у провадженні відповідно до Закону в судах загальної юрисдикції, а в підрозділах, де створені відділи у військових справах, також у військових судах, ведення та нагляд за підготовчим провадженням у справах про тяжкі злочини, фінансові та фіскальні злочини, а в підрозділах, де створені відділи у військових справах, також у справах, віднесених до юриспруденції військових окружних судів, нагляд за провадженням у прокуратурах районів, а також відвідування прокуратур районів.

Прокуратура виконує завдання щодо притягнення до відповідальності за злочини та забезпечення законності. Зазначені обов'язки виконують Генеральний прокурор, Національний прокурор та інші заступники Генерального прокурора та підпорядковані їм прокурори, які, крім цього, провадять:

- ведення чи нагляд за підготовчим провадженням у кримінальних справах та виконання функцій прокурора в судах;
- пред'явлення позовів у цивільних справах та подання заяв і участь у судочинстві у цивільних справах, у сфері трудового права та соціального забезпечення, якщо це необхідно для захисту законності, соціальних інтересів, власності чи прав громадян;
- вжиття передбачених законом заходів, спрямованих на правильне та однакове застосування закону в судочинстві та адміністративному судочинстві,

у справах про дрібні правопорушення та в інших провадженнях, передбачених законом;

- нагляд за виконанням постанов про тимчасовий арешт та інших постанов про позбавлення волі;

- проведення досліджень злочинності, протидії та запобігання їй та співробітництво з науковими підрозділами у сфері дослідження злочинності, протидії, запобігання та боротьби з нею;

- збір, обробка та аналіз даних в ІТ-системах, включаючи персональні дані, що походять від проваджень, що проводяться або контролюються відповідно до Закону, а також від участі в судових та адміністративних провадженнях, у справах про правопорушення чи інших провадженнях, передбачених Законом;

- оскарження до суду неправомірних адміністративних рішень та участь у судових засіданнях щодо законності таких рішень;

- координація діяльності у сфері притягнення до відповідальності за злочини чи податкові правопорушення, що здійснюються іншими органами державної влади;

- взаємодія з органами державної влади, державними структурними підрозділами та громадськими організаціями у запобіганні злочинам та іншим правопорушенням;

- взаємодія з Головою Національного центру кримінальної інформації в обсязі, необхідному для виконання його статутних завдань;

- співробітництво та участь у заходах, що здійснюються міжнародними або наднаціональними організаціями та міжнародними групами, що діють на основі міжнародних угод, у тому числі угод про створення міжнародних організацій, ратифікованих Республікою Польща;

- надання висновків на проекти нормативних актів;

- співробітництво з організаціями, що об'єднують прокурорів або працівників прокуратури, зокрема співфінансування спільних наукових чи навчальних проектів;

- здійснення інших заходів, визначених законом [229].

У Польщі, зрештою як і в інших країнах Європейської спільноти, прокурори не можуть притягатися до кримінальної відповідальності, не можуть бути навіть тимчасово заарештовані, якщо на це не надав дозволу дисциплінарний суд, і без згоди дисциплінарного керівника не підлягають затриманню (стаття 145 Закону Польщі про прокуратуру). До того, як відповідні дозволи будуть отримані, можуть провадитись виключно невідкладні дії, але і про це негайно слід повідомляти прокурора, вищого за рангом.

Варто відмітити, що у Польщі основні напрямки діяльності прокуратури доволі суттєво врегульовані Законом про прокуратуру, решта ж законодавчих актів носять скоріш допоміжний характер. Як приклад варто вказати Закон від 21 червня 1996 р. «Про особливі форми нагляду міністра внутрішніх справ» [230], Регламент (ЄС) 2016/679 Європейського Парламенту та Ради від 27 квітня 2016 року про захист фізичних осіб щодо обробки персональних даних і про вільний рух таких даних [231], Закон від 9 квітня 2010 р. «Про пенітенціарну службу» [232], Закон про дорожній рух [233] та ін., де здебільшого зосереджені окремі права та обов'язки прокурорів щодо відповідної сфери їх діяльності або якими прокуратура має керуватися при виконанні покладених на неї обов'язків.

У Польщі діє Національна рада прокурорів при Генеральному прокурорі. Національна рада прокурорів висловлює свою думку з питань, які розглядаються з власної ініціативи або за поданням Генерального прокурора, зокрема щодо: розробляє проекти нормативних актів про прокуратуру та проекти вказівок Генерального прокурора; щодо стану і розвитку прокурорського складу та напрямів підготовки прокурорів і прокурорських

засідателів; проводить періодичні оцінки виконання прокуратурою покладених на неї завдань; визначає напрями діяльності щодо підвищення професійної кваліфікації прокурорів та рівня їх роботи; розглядає кандидатів на посаду директора Національної школи суддівства та прокуратури [229].

Національна рада прокурорів також визначає загальний кількісний склад дисциплінарних судів та зазначає кількісний склад дисциплінарних судів, які обираються зборами прокурорів Національної прокуратури та зборами прокурорів регіональних прокуратур. Національна рада прокурорів розглядає заяви про надання згоди на продовження роботи на посаді прокурора після досягнення прокурором 65 років.

Таким чином, правовий статус прокуратури в Польщі є відмінним від правового статусу прокуратури в Україні, адже в Польщі Генеральний прокурор є Міністром юстиції, що не є характерним для України. В Польщі тим самим посада Генерального прокурора фактично відсутня, а прокуратура належить до виконавчої гілки влади, та і в цілому, порівняльно з Україною, прокуратура має доволі вузький перелік функцій, зрештою, як і незалежність прокуратури доволі сумнівна, зважаючи на незначні застереження щодо притягнення прокурорів до відповідальності.

Отже, розглянувши адміністративно-правові засади діяльності прокуратури в ряді зарубіжних країн, ми можемо виокремити дві основні моделі діяльності прокуратури, а саме: відсутність посади Генерального прокурора, яка фактично належить Міністру юстиції, наприклад, в США та Польщі та призначення Генеральних прокурорів Міністром юстиції за погодженням з парламентом, наприклад, в Латвії та Естонії. В Німеччині прокурори прямо віднесені до державних службовців та є частиною виконавчої влади. У Франції прокурори фактично мають широкі повноваження, . Отже, не можна стверджувати, що сьогодні в світі можливо виокремити єдину модель

прокуратури. Відповідно розглянуті моделі вказують на наявність багатьох питань, особливо щодо злиття посади Генерального прокурора з Міністром юстиції. Слід констатувати, що таке правове регулювання не є досконалим, та акцентувати на тому, 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.

Також встановлено, що в окремих країнах, наприклад, Німеччині чи Латвії, прокуратура наділена певною компетенцією за межами кримінального судочинства, а права та свободи можуть захищатися в цивільному чи адміністративному процесі. Зважаючи на це більше питань виникає до цивільного процесу, оскільки законодавець цих держав чітко не встановлює відповідних правил для участі прокурора особливо в цивільному провадженні.

Враховуючи наведене вище, слід зазначити, що під час запозичення зарубіжного досвіду адміністративно-правових засад діяльності прокуратури необхідно враховувати, що зовнішні стандарти можуть мати відлуння на внутрішню модель прокуратури та призводити до витіснення її унікальних характеристик на користь загальних зовнішніх стандартів, що відповідає загальній динаміці глобалізації. Варто відмітити, що глобалізація не завжди має позитивний вплив на розвиток національних моделей і вигравш від неї отримують переважно високорозвинені держави, які здатні розширити свій вплив на інші країни. Разом з тим перехідні суспільства можуть бути менш готовими впоратися з викликами глобалізації. Якщо країна має ефективну національну стратегію соціального розвитку, вона ставиться до зовнішніх впливів обережно та обдуманно.

У випадку впливу зарубіжного досвіду та міжнародних стандартів на прокуратуру України, цей процес призвів не до доповнення, а до витіснення національних особливостей цієї інституції. Важливо відзначити, що при формуванні цих стандартів їхні розробники на початковому етапі не завжди брали до уваги досвід функціонування прокуратур у пострадянських державах, включаючи Україну, і часто оцінювали його як негативний, враховуючи минулий радянський контекст. Подекуди ця оцінка базувалася на ідеологічних та політичних міркуваннях, а не на об'єктивних оцінках ефективності роботи зарубіжних прокуратур.

Так чи інакше, при заявленій загальній тенденції визнання різноманітності національних моделей прокуратур, українські особливості не завжди були враховані, а національна модель прокуратури була адаптована до європейських стандартів, сформованих на основі іншої функціональної моделі прокуратури західноєвропейських країн. Це стало наслідком геополітичного вибору України і її євроінтеграційних прагнень, що призвели до зміни функціональної моделі української прокуратури з наглядової на обвинувальну.

Підсумовуючи викладене, у практиці запозичення досвіду законодавчого регулювання адміністративно-правових засад діяльності прокуратури та її посадових осіб зарубіжних країн необхідно враховувати реалії сьогодення в діяльності органів прокуратури в Україні, а саме: значну завантаженість, кадрове голодування, недостатність фінансування.

Однак наразі можемо констатувати, що дійсно слід запроваджувати в Україні, ще й негайно, так це досвід європейських країн щодо гарантій незалежності прокурора на прикладі Німеччини, Франції або Латвії.

3.2. Перспективи реформування організаційно-правових засад діяльності прокурора в Україні

Як ми вже зазначали у попередніх розділах дослідження, на сучасному етапі прокуратура в Україні виконує функції, які визначені в Конституції України. Паралельно з цим у країні відбувається активний процес реформування органів прокуратури. Ще в 1995 році, під час вступу до Ради Європи, Україна взяла на себе зобов'язання провести реформування прокуратури. Основні завдання цієї реформи включали створення нової системи прокурорських органів в Україні, відхід від радянської моделі прокуратури до прокуратури європейського зразка з оновленою ключовою роллю і функціями, діяльність якої має ґрунтуватися на засадах демократії, незалежності, професійності, інституту прокурорського самоврядування та керуватися виключно Конституцією України, законами України і відповідати провідним стандартам Європейського Союзу щодо прав і свобод людини.

Також цьому посприяла зміна політичного режиму від авторитаризму до демократії, оскільки дійсно, демократизація передбачає трансформацію наглядової моделі прокуратури. Це зумовлено тим, що остання, будучи цілком виправданою логікою авторитарного режиму і ефективною для досягнення його цілей, в умовах побудови демократичної і правової держави вступає у конфлікт із новими соціально-правовими реаліями.

Протягом часу дії чинного Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року, було прийнято щонайменше 30 законів, які вносили зміни до нього, включаючи три закони у 2022 році. Це свідчить про постійне реформування системи органів прокуратури та пошук шляхів удосконалення її організаційної структури, правового статусу прокурора, а також методів та форм виконання своїх повноважень та функцій посадовими особами

прокуратури (прокурорами). Однією з головних причин всіх останніх змін до Закону України «Про прокуратуру» є прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02 червня 2016 року. І оскільки цей Закон обмежив функції прокуратури, але відповідні зміни до законодавства про прокуратуру ще не до кінця внесені, то можна говорити з високою ймовірністю, що всі ці зміни до Закону України «Про прокуратуру» не останні, а нові можуть бути прийняті найближчим часом.

В рамках дослідження у даному розділі роботи, ми окреслимо перспективи подальшого реформування органів прокуратури та визначимо горизонти найближчих змін у організаційно-правових засадах діяльності прокурора в Україні.

Як зазначає І. М. Козьяков, у процесі реформування органів прокуратури України, наближення їх діяльності до європейських стандартів постає потреба покращання 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. Успішність реформи безпосередньо залежить від наповнення ефективної системи управління її організаційним розвитком – комплексом заходів у царині організації та управління, яких спрямовано на здійснення масштабних перетворень у прокурорській системі та супроводжуються створенням нових і удосконалюванням існуючих процесів організаційного управління та прийняття рішень стратегічного характеру (щодо функцій, компетенції, структури, кадрового складу тощо) [234, с. 32].

Дослідник В. М. Кравчук виділяє три основні шляхи покращення прокуратури України: інституціональний, функціональний та змістовний. Інституціональний підхід передбачає поступову зміну правового статусу

прокуратури в системі держави та пошук оптимального варіанту її організації та діяльності. Функціональний підхід полягає у чіткому визначенні ролі прокуратури в механізмі держави та законодавчому закріпленні її функцій. Змістовний підхід включає в себе підвищення ефективності діяльності прокуратури та якісне виконання її функцій. Також цей напрямок включає поліпшення гарантій незалежності прокурорів, порядку призначення, переміщення, звільнення та притягнення до відповідальності, а також подальший розвиток прокурорського самоврядування [235, с. 137–141]. В цілому ми розділяємо цю позицію, оскільки вона у повній мірі охоплює всі напрямки реформування органів прокуратури системно і втілення кожного з цих елементів сприятиме ефективному удосконаленню діяльності прокуратури України і як органу, і її посадових осіб (прокурорів).

Наведемо декілька важливих історичних фактів для нашого дослідження, які передували широкомасштабному реформуванню прокуратури в Україні. Так, у березні 2015 року керівництво Генеральної прокуратури України представило на широкий загал стратегію реформування органів прокуратури [236], концепція якої була розроблена у відповідності до американського та європейського досвіду, оскільки давно вже перестало бути секретом, що Україна обрала курс на євроінтеграцію. Тоді було оголошено, що зміна правоохоронних органів і органів прокуратури має стати наріжним каменем нової сучасної української держави – держави, де панують європейські цінності. Пріоритетними напрямками реформування органів прокуратури було зазначено наступні: звільнення прокуратури від зайвих функцій, оптимізування та дебюрократизування існуючих систем та процедур діяльності, впровадження сучасних систем автоматизації відповідно до європейських стандартів, створення нової організаційної структури, яка базуватиметься на професійних кадрах [236].

Також ще одним визначним фактом є те, що з моменту схвалення Закону України «Про прокуратуру» у жовтні 2014 року виникла деяка невизначеність стосовно визначення функції нагляду за додержанням і застосуванням законів через форму представництва. Ця ситуація викликала спір в законодавчій практиці та теорії права, оскільки не було зрозуміло, як здійснити одну функцію у формі іншої функції.

Як зазначає Р. Р. Таганюк, такі зміни в Законі були можливі завдяки виконанню конституційної умови щодо створення системи державних контрольних органів [237, с. 177]. Зокрема, закон від 17 березня 2011 року «Про центральні органи виконавчої влади» [238] передбачав, що здійснення державного нагляду (контролю) є основним завданням центральних органів виконавчої влади. Внаслідок цього, надання прокуратурі функції нагляду за додержанням і застосуванням законів фактично призвело до дублювання функцій інших органів виконавчої влади, на яких покладено повноваження щодо нагляду (контролю) за додержанням законів. Ця ситуація призводила до неясності стосовно того, який орган несе відповідальність за стан справ у цій сфері суспільних відносин, а також сприяла збільшенню кількості перевірок та інших заходів, які можливо перешкоджали нормальній діяльності фізичних та юридичних осіб, особливо у сфері підприємницької діяльності. У підсумку, Закон не тільки не передбачав збереження функції нагляду за додержанням і застосуванням законів прокуратурою, але також передбачав внесення змін до інших законодавчих актів з метою скасування прокурорського нагляду за додержанням законів.

Скасування функції нагляду за додержанням і застосуванням законів у прокуратурі України було обумовлено виконанням міжнародних зобов'язань перед європейськими інституціями. Це було необхідним кроком для подальшої реалізації євроінтеграційного курсу України.

Ще однією важливою новацією в Законі «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року стало скасування функції досудового слідства серед функцій прокуратури. Закон передбачив, що слідчі органи прокуратури будуть здійснювати функцію досудового розслідування злочинів, поки не розпочне роботу Державне бюро розслідувань України. Ця функція була тимчасовою і мала припинити своє існування з моменту створення ДБР, але не пізніше, ніж через п'ять років з дня набрання чинності нового КПК України 2012 року.

Таким чином, у результаті проведеної реформи суттєво змінилася функціональна модель прокуратури України. Функція нагляду за додержанням і застосуванням законів була скасована, функція досудового слідства обмежена часовими рамками і до створення Державного бюро розслідувань України, замість неї введено координаційну функцію нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність та досудове слідство. Ці зміни сприяли наближенню прокуратури України до міжнародних стандартів функціонування цього органу і відповідали рекомендаціям Ради Європи, як ми вже зазначали.

Варто зацентувати, що згадані нами зміни вплинули не тільки на функціональну модель прокуратури України, а і на визначення її місця у державному механізмі серед державних органів влади. Це питання тривалий час було дискусійним у правовій науці і коли вже отримало певну визначеність серед науковців, нові законодавчі зміни сприяли тому, що дане питання набуло нової актуальності, породило нові бурхливі дискусії у правовому полі та і зараз є одним із найсуперечливіших і серед юристів-практиків, і серед науковців.

Таким чином, включення норм щодо прокуратури до розділу VIII «Правосуддя» Конституції України свідчить про віднесення (або наближення такого віднесення) прокуратури до судової гілки влади, що покликано було розв'язати проблему невідповідності невизначеного конституційного статусу

прокуратури положенням ст. 6 Основного Закону, які закріплюють поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Разом із тим співвідношення прокуратури та судової влади залишається і досі чітко не визначеним.

Зараз можна впевнено стверджувати, що реформування прокуратури України вже принесло відчутні результати. Проте прокуратура – це складний правовий інститут, і для подальшого реформування необхідно чітко визначити її роль у системі органів державної влади з урахуванням європейського досвіду та особливостей української державності.

О. М. Толочко вказував, що на теперішній час 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 [239, с. 45–48]. Згадувані нами Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи Rec (2000) 19 підтверджують можливість існування різних моделей прокуратури в демократичному суспільстві та наголошують на важливості забезпечення незалежності прокурорів та прозорості їх діяльності. Одна з можливих моделей – це незалежна частина системи судової влади, яка має чітко визначену незалежність і межі своєї компетенції. Іншою моделлю є прокуратура, яка може бути відносно залежною від органів виконавчої влади, але при цьому, як наголошено в зазначених Рекомендаціях, повинна гарантувати незалежність прокурорів та забезпечуватись прозорість та справедливість їхньої роботи [68].

Кожна із зазначених моделей має свої переваги і недоліки, і важливо вибрати ту, яка найкраще відповідає потребам та особливостям української держави, а Парламентська Асамблея Ради Європи в той час не забуває постійно наголошувати українській владі на необхідності зміни ролі та функцій

прокуратури відповідно до європейських стандартів, зокрема положень Рекомендацій 1604 (2003) [240]. На нашу думку, насправді важливо, щоб прокуратура відігравала свою роль в системі державної влади, забезпечуючи верховенство права, захист прав і свобод громадян, водночас була ефективною та відкритою перед громадськістю та мала чітко визначене місце у державному механізмі.

У підрозділі 1.2 даного дослідження нами було зазначено власну думку про те, що ми цілком поділяємо сучасну позицію українського законодавця про віднесення прокуратури до органів правосуддя з огляду на останні конституційні зміни. Проте, при цьому законодавцем не враховується небезпека механічного запозичення невластивого прокуратурі Україні правового статусу. Адже слід пам'ятати, в інших країнах, де прокуратура включена до складу судової влади (наприклад, досліджувана нами Латвійська республіка у підрозділі 3.1), прокурори залишаються цілком незалежними від судів і функціонально автономними. Вони підкоряються лише закону і їх статус прирівнюється до суддів. А основне завдання прокурорів полягає в тому, щоб незалежно від функцій, виконуваних іншими органами, сприяти відправленню правосуддя (наприклад, ст. 124 Конституції Іспанії [241]), тоді як прокурори в Україні мають статус державних службовців, а не судових магістратів. Це варто враховувати при реформуванні органів прокуратури та організаційно-правових засад діяльності прокурорів на національному рівні.

Як бачимо, наскрізною ниттю через всю роботу у нас спливає проблематика незалежності прокурора як фундаментальної засади його діяльності. Ми вже зазначали у нашому дослідженні, що належне закріплення принципу незалежності прокурора та його гарантій має особливу важливість у практичній діяльності прокурора.

Як наголошує Т. Кравченко, основним завданням на шляху до впровадження оптимальної моделі прокуратури в системі прав людини є забезпечення реальної незалежності, політичної нейтральності та запобігання втручанню в діяльність прокурорів в Україні [242]. І ми цілком поділяємо цю позицію.

Науковець М. В. Косюта докладно аргументує, що поняття незалежності прокуратури включає кілька аспектів. По-перше, включає самостійність прокурорів у виконанні своїх повноважень. Важливим моментом є також забезпечення прокурорам права виконувати свої функції без перешкод і у відповідності до чинного законодавства. Нарешті, третім аспектом є те, що прокурор, як суб'єкт застосування права, має бути захищеним на особистому, соціальному та правовому рівнях і має відчувати себе захищеним [144, с. 247–248]. Саме тому, на нашу думку, держава повинна прикласти всі необхідні зусилля для того, щоб забезпечити, щоб правовий статус, компетенція, функції та повноваження, а також організаційно-правові засади діяльності прокурорів були чітко визначені законом таким чином, щоб не було сумнівів у їхній незалежності та неупередженості, особливо перед суддями. Прокурорам повинно бути надано можливість безперешкодно переслідувати державних службовців за вчинені ними кримінальні правопорушення, зокрема корупцію, незаконне використання влади, серйозні порушення прав людини та інші злочини, визнані міжнародним правом. При цьому важливо, щоб прокурори поважали незалежність та неупередженість суддів, не піддавали сумнівам судові рішення чи не заважали їх виконанню, за винятком випадків, коли вони реалізують своє право на оскарження судових рішень.

На нашу думку, незалежність прокурора є не його привілеєм, а базовою засадою функціонування усієї системи органів прокуратури, яка має бути дотримана на практиці у всіх аспектах. І саме ця незалежність є гарантією

захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, а також суспільства в цілому.

Згідно Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки, з метою розвитку органів прокуратури передбачено:

- невідворотність і сталий характер продовження реформи прокуратури;
- удосконалення реалізації прокурорами конституційних повноважень із підтримання публічного обвинувачення організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням та представництва інтересів держави в суди, забезпечення ефективної координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та належного функціонування органів прокуратури в системі кримінальної юстиції впровадження комплексної та неупередженої системи оцінювання якості роботи прокурора за встановленими об'єктивними критеріями;
- удосконалення відповідно до європейських стандартів і кращих міжнародних практик дисциплінарного провадження, забезпечивши прозорість й об'єктивність розгляду дисциплінарної скарги на прокурора;
- удосконалення системи органів прокурорського самоврядування та забезпечення інституційної незалежності прокуратури [243].

Як бачимо, у даному нормативному акті окреслено всі аспекти, проведеного нами дослідження у рамках даної дисертації, в тому числі: адміністративно-правові методи та форми реалізації повноважень прокурора з виконання покладених на нього функцій, питання керівництва досудовим розслідуванням та взаємодії із органами слідства, питання юридичної відповідальності прокурора, в тому числі і щодо дисциплінарної відповідальності, і найголовніше – незалежність прокурора як основу адміністративно-правових засад його діяльності.

У сучасній практиці, на жаль, існують випадки непоодинокого втручання державних органів у роботу прокурорів з метою вирішення кадрових питань на особисту користь чи навіть для захисту осіб, які винні у вчиненні кримінальних правопорушень. Ця проблема не обмежується лише Україною і має загальний характер.

За Антикорупційною програмою Офісу Генерального прокурора на 2023–2025 роки [244] запропоновані заходи для запобігання і протидії корупції в органах прокуратури включають такі дії:

1) ідентифікація корупційних ризиків у діяльності органів прокуратури України, встановлення причин і умов їх виникнення, реалізація заходів щодо їх усунення (мінімізації);

2) вжиття заходів щодо виявлення конфлікту інтересів при виконанні повноважень працівниками органів прокуратури України та його врегулювання, здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;

3) запровадження нових ефективних запобіжників вчиненню корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень працівниками органів прокуратури, зокрема щодо дотримання вимог фінансового контролю, недопустимості порушень обмежень і заборон, встановлених законом;

4) перевірка інформації, що міститься у зверненнях фізичних або юридичних осіб, засобах масової інформації, інших джерелах, у тому числі отриманої через спеціальну телефонну лінію, офіційний вебсайт Офісу Генерального прокурора, засоби електронного зв'язку, щодо причетності працівників прокуратури до вчинення правопорушень;

5) запобігання умовам, за яких працівники прокуратури можуть порушувати положення Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів, вчиняти корупційні правопорушення чи перевищувати свої повноваження;

6) створення умов невідворотності відповідальності осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення;

7) заохочення та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції». Удосконалення внутрішньої системи роботи з викривачами;

8) вжиття додаткових заходів навчального та методичного характеру щодо застосування і виконання положень законодавства у сфері запобігання корупції працівниками органів прокуратури, підвищення їх кваліфікації та професійного рівня;

9) вжиття заходів щодо матеріально-побутового забезпечення та соціального захисту працівників органів прокуратури України як важливих чинників стимулювання праці в органах прокуратури України й запобігання корупційним проявам;

10) інформування громадськості про вжиті органами прокуратури заходи щодо запобігання та протидії корупційним і пов'язаним із корупцією правопорушенням у діяльності органів прокуратури України;

11) забезпечення доступу до публічної інформації;

12) здійснення перевірки своєчасності подання декларацій працівниками органів прокуратури;

13) проведення службових розслідувань стосовно працівників прокуратури, виявлення причин і умов, які сприяють вчиненню корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень такими працівниками, та вжиття заходів щодо їх усунення;

14) проведення таємних перевірок доброчесності прокурорів у порядку, встановленому наказом Генерального прокурора;

15) запобігання несанкціонованому доступу до інформації, у тому числі з обмеженим доступом, яка накопичується, зберігається, обробляється та циркулює на об'єктах інформаційної діяльності Офісу Генерального прокурора;

16) реалізація Антикорупційної програми та її періодичний перегляд з урахуванням ідентифікованих ризиків;

17) заходи з реалізації Офісом Генерального прокурора Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки, затвердженої Законом України від 20 червня 2022 року № 2322–ІХ, та Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки;

18) інші заходи, визначені законодавством у сфері запобігання корупції [244].

На нашу думку, реалізація цих заходів сприятиме покращенню ситуації з корупцією в органах прокуратури та забезпечення чесності і незалежності прокурора під час виконання ним своїх повноважень.

Зважаючи на те, що на практиці найоб'ємнішими функціями у діяльності прокурора є підтримання державного обвинувачення у суді та нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство (ст. 2 Закону України «Про прокуратуру»), ми не можемо оминати розгляд питання про удосконалення складових елементів принципу незалежності прокурора на прикладі кримінального провадження, тому необхідно звернути особливу увагу на гарантування незалежності прокурора у кримінальному провадженні та ретельно переглянути положення КПК України, що можуть загрожувати цій незалежності. На практиці, це може включати переробку процедур скасування постанов слідчих та прокурорів, що необґрунтовані, та утвердження чітких норм, які б обмежували недоречний вплив на прокурорську діяльність з боку прокурорів вищого рівня чи інших осіб. Такий підхід до забезпечення

незалежності прокурора сприятиме зміцненню правової держави та дотриманню важливих принципів демократії та правосуддя.

Деякі положення КПК України та наказу Генерального прокурора Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні [245] належать до тих, які спричинили певні суперечності та негативні наслідки в контексті процесуальної незалежності прокурора та ефективності досудового розслідування. Передусім, ці приписи встановлюють жорстку підпорядкованість процесуальних керівників (прокурорів) органам прокуратури вищого рівня та змушують їх піддаватися адміністративному контролю. Наслідком цього може бути обмеження самостійності та процесуальної незалежності процесуальних керівників (прокурорів), а також зниження ефективності його роботи.

Наприклад, пункт 3.1 зазначеного наказу Генерального прокурора надає право керівникам органів прокуратури здійснювати контроль за якістю процесуального керівництва на стадії досудового розслідування. Такий контроль може перетворитися на неконструктивне втручання у процес досудового розслідування та призвести до відсутності повноцінної процесуальної незалежності прокурора. Адже це дає можливість керівнику органу прокуратури впливати на рішення та дії прокурора – процесуального керівника навіть у випадках, коли такий вплив необґрунтований чи недоцільний. А особливо з огляду на зазначені нами чинники корупційного впливу, дана проблема становить підвищену небезпеку щодо порушення режиму законності.

Також пункти 7 та 7.2 наказу передбачають обов'язок керівників органів прокуратури перевіряти обґрунтованість повідомлень про підозру та дотримання строків. Це може викликати ситуацію, коли прокурор – процесуальний керівник почувається обмеженим у своїх діях та вимушеним

діяти відповідно до вказівок вищого керівництва навіть у випадках, коли такі дії можуть бути недоцільними для ефективного розслідування.

Важливо відмітити, що стаття 37 КПК України [39] визначає принцип незмінності прокурора, за яким прокурор, який брав участь у кримінальному провадженні з його початку має залишитися його учасником до завершення. Однак наведені вами обмеження можуть створити ситуацію, коли прокурори вищого рівня можуть втручатися в діяльність інших прокурорів під час провадження, що суперечить принципу незалежності та може впливати на об'єктивність та ефективність розслідування.

З урахуванням цих обставин, для забезпечення ефективності та незалежності досудового розслідування доцільно розглянути можливість внесення змін до законодавства та нормативних актів, які дотримуються в прокуратурі. Перегляд положень наказу Генерального прокурора [245] може сприяти усуненню суперечностей та обмежень, що перешкоджають незалежності прокурора та ефективності досудового розслідування.

На практиці ж виникає ситуація, коли прокурори, завдяки значному обсягу роботи, часто змінюють один одного під час різних етапів кримінального провадження. Наприклад, прокурор, який погодив підозру, може бути замінений іншим прокурором під час обговорення запобіжного заходу, третій може погодити обвинувальний акт, а четвертий з'явитися в суді для підтримки обвинувачення.

Однією з основних причин такої частотої заміни прокурорів у ході одного провадження є велике завантаження прокурора, який керує процесом. Він фізично не завжди може бути присутнім на всіх судових засіданнях, адже, окрім керівництва процесуальними діями, йому доводиться здійснювати представництво в суді, підтримувати обвинувачення, звертатися до слідчого судді з клопотаннями про запобіжні заходи тощо.

Щоб забезпечити формальне дотримання принципу «незмінності прокурора», поширеною практикою стало створення груп прокурорів практично для кожного кримінального провадження. Однак, варто відзначити, що створення груп процесуальних керівників, навпаки, вважається виключенням із загального правила індивідуального процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

На практиці цей підхід, хоча і призначений для підвищення ефективності діяльності прокурора, може стати «механізмом підстраховки» для прокурора, який не може через певні обставини бути присутнім на судовому засіданні. Однак, цей механізм може бути менш ефективним, оскільки часто вся відповідальність лягає на старшого прокурора в групі, а інші члени групи не завжди добре ознайомлені з конкретними матеріалами провадження та його ходом.

При розгляді цього питання можна взяти до уваги керівні принципи ООН щодо ролі прокурорів [246], які передбачають, що прокурори повинні виконувати свої обов'язки без страху, привілеїв та упереджень, діяти об'єктивно, без впливу інтересів окремих осіб чи груп, тиску зі сторони суспільства або засобів масової інформації. Також їх обов'язки включають виявлення всіх обставин справи, незалежно від їх наслідків для підозрюваного, та надання їм належної правової оцінки.

Загалом, важливо, щоб прокурори дотримувалися об'єктивності та неупередженості під час кримінального провадження, виявляючи всі обставини справи, незалежно від їх наслідків. На практиці часто відбувається, що зазначені принципи не дотримуються. В одному з випадків, недотримання принципу об'єктивності може бути пояснене завантаженістю, що не дозволяє прокурору належним чином дослідити всі обставини кожного кримінального провадження. Це призводить до зниження якості досудового розслідування. З іншої сторони

існує ще одна причина, що впливає на об'єктивність прокурора під час кримінального провадження – упередженість. Вона може спричинити свідоме ігнорування прокурорами обставин, що виправдовують або викривають підозрюваного. Найбільш поширеним прикладом порушення принципу неупередженості є обвинувальний ухил під час всього розслідування.

У вивченому соціологічному дослідженні, проведеному міжнародним фондом «Відродження», упередженість прокурора може мати як суб'єктивні, так і об'єктивні причини. Один з таких об'єктивних факторів полягає у практиці покарання прокурорів за дії на користь підозрюваних. Наприклад, прокурор може бути «покараний» керівництвом за виправдувальний вирок чи вживання більш м'яких запобіжних заходів. Внаслідок цього прокурор може не бути зацікавлений у зборі доказів, що можуть виправдати підозрювану особу [247].

І хоча Конституція України визначає організацію досудового розслідування як одну з функцій прокуратури, а Кримінальний процесуальний кодекс покладає її на керівника органу досудового розслідування, на практиці функції цих суб'єктів можуть перекриватися. Це часто заважає ефективній взаємодії цих інституцій. На місцевому рівні практика взаємодії між органом розслідування та органами прокуратури вибудовується на основі персональних контактів керівників та застосування «неформального» узгодження спільних дій та рішень. Таким чином, принцип незмінності прокурора у кримінальному провадженні на практиці не завжди дотримується.

У процесі реформування органів прокуратури України, наближення їх діяльності до європейських стандартів постає потреба покращення ефективності та результативності діяльності прокурорів [248, с. 23–33]. Це можна досягти формуванням висококваліфікованого кадрового складу та організації їхньої роботи відповідно до сучасних європейських правових принципів і процедур, а також застосуванням кращих європейських практик у менеджменті

прокуратури. Успішне втілення реформи прокуратури в Україні вимагає ефективної системи управління організаційним розвитком прокуратури, що включає комплекс заходів із організації та управління діяльністю прокурорів. Ці заходи мають бути спрямовані на втілення значних перетворень у системі прокуратури та включати створення нових процесів організаційного управління та прийняття стратегічних рішень щодо функцій, повноважень, структури, кадрового складу тощо.

Вкрай важливою умовою для ефективного здійснення прокурором своїх повноважень та функцій є встановлення такого порядку, щоб процедура добору осіб на посади прокурорів була максимально прозорою та об'єктивною, здійснювалась незалежно та неупереджено. Відповідно до Стратегії розвитку прокуратури на 2023–2025 роки в аспекті розвитку професійних якостей працівників прокуратури важливого значення набувають заходи щодо «залучення до роботи у прокуратурі вмотивованих професіоналів із високим рівнем знань, умінь і навичок шляхом проведення незалежної, прозорої та об'єктивної процедури добору прокурорів на вакантні посади» [244].

Прокурори є ключовими суб'єктами в системі правосуддя і мають завжди зберігати честь і гідність своєї професії. Для цього держава повинна забезпечити всі необхідні умови для незалежного та безперешкодного виконання ними своїх обов'язків, а також гарантувати їм відсутність залякувань, перешкод, незаконного втручання або неправомірних переслідувань.

Професійна компетентність прокурорів включає володіння необхідним рівнем знань, умінь та навичок, в тому числі комунікативних, а також вимагає доброчесності, високої правової свідомості та етики. Для підтримання та підвищення цієї компетентності прокурори повинні постійно навчатися, брати участь у професійних тренінгах і підвищувати свою кваліфікацію. Такий підхід

держави допоможе забезпечити високий стандарт професійної діяльності прокурорів та забезпечити їхню ефективну роботу в системі правосуддя.

Важливу роль в підготовці висококваліфікованих кадрів в системі прокуратури відіграє Тренінговий центр прокурорів. Програми навчання в такому «освітньому закладі для прокурорів» повинні відповідати європейським стандартам і включати в себе сучасні виклики, з якими стикається сучасна прокуратура.

Підтримаємо позицію М. В. Руденка щодо того, що утворення спеціалізованих прокуратур у системі органів прокуратури обумовлено об'єктивною закономірністю здійснення прокурорської діяльності у відповідних сферах правовідносин, що мають особливе значення для суспільства і держави та характеризуються тією специфікою, яка не може бути повною мірою засвоєна територіальними прокуратурами. Зберігаючи за останніми провідну роль і місце основного елемента прокурорської системи, спеціалізовані прокуратури доповнюють їх діяльність у тих сферах, де потрібен відповідний підхід до вирішення завдань прокурорської діяльності [249, с. 27]. «Спеціалізація» прокурорів також могла би відігравати важливу роль у підвищенні професійності прокурорів і ефективності їхньої діяльності. Впровадження тематичної та галузевої спеціалізації прокурорів могло би бути важливим кроком для вдосконалення роботи прокурорів, відповідно до їхніх повноважень, які закріплені в Основному Законі та профільному законодавстві. Спеціалізація також повинна охоплювати нові види злочинів, які стають актуальними в сучасному світі, такі як міжнародна контрабанда, кіберзлочини у ІТ-сфері, відмивання грошей, фінансові операції міжнародного масштабу та інші сфери новітньої злочинної поведінки.

Таким чином, принцип спеціалізації побудови системи прокуратури має знайти своє законодавче втілення серед засад діяльності прокуратури (у ст. 3

Закону України «Про прокуратуру»), адже виступає спеціальним проявом загальнотеоретичного принципу, відповідно до якого окремі прокуратури і прокурори спеціалізуються на виконанні обов'язків у відносно відокремлених предметних сферах, об'єднаних подібністю об'єкта правовідносин та/або спеціальною процедурою реалізації повноважень прокурорів. Тому пропонуємо положення ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» «діяльність прокуратури ґрунтується на засадах...» доповнити наступним змістом: п. 11 ч. 1 ст. 3 спеціалізації побудови системи прокуратури у відокремлених предметних сферах діяльності.

Предметними сферами можуть бути зазначені нами: кіберзлочинність, міжнародна контрабанда, відмивання грошей, фінансові операції міжнародного масштабу та інші сфери новітньої злочинності.

В рамках даного дослідження також слід звернути на положення Керівних принципів ООН щодо ролі обвинувачів [246], які стосуються незалежності прокурорів, оскільки цей аспект у них охоплюється досить широко та включає:

1. Незалежність при призначенні: Гарантії повинні бути встановлені для того, щоб запобігти призначенню осіб на підставі упередженості або забобонів, і виключити будь-яку дискримінацію.

2. Незалежність при виконанні професійних обов'язків: Особи, які здійснюють судове переслідування, повинні мати свободу від загроз, перешкод, залякування, непотрібного втручання або невиправданого залучення до цивільної, кримінальної або іншої відповідальності. Вони повинні мати гарантований захист і належні умови служби.

3. Незалежність при просуванні по службі: Підвищення у посаді повинно базуватися на об'єктивних факторах, включаючи професійну кваліфікацію, здібності, моральні якості і досвід. Рішення про просування повинно прийматися відповідно до справедливих і неупереджених процедур.

4. Свобода думки та асоціацій: Особи, які здійснюють судове переслідування, повинні мати свободу вираження своєї думки та асоціацій. Однак при цьому вони повинні дотримуватися норм права та професійної етики.

5. Захист від необґрунтованого накладення дисциплінарних стягнень: Особи, які здійснюють судове переслідування, повинні бути захищені від необґрунтованого накладення дисциплінарних стягнень.

Також слід згадати положення Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № (2000) 10 «Про кодекси поведінки державних службовців» [250], у додатку до неї містяться орієнтовні правила поведінки для державних службовців, у тому числі і для прокурорів, реалізація яких є можливою лише за умов їх незалежного функціонування у межах, визначених законодавством відповідної країни. У Рекомендації R (95) 12 Кабінетом Міністрів Ради Європи було також прийнято положення щодо управління системою кримінального правосуддя [251] та наголошено на необхідності «активно здійснювати планування просування по службі, зокрема шляхом заохочення спеціалізації, відмови, коли це доцільно, від прив'язки рангу з посадою і створення інших можливостей для співробітників в галузі освоєння нових навичок і набуття нового досвіду. Умови праці повинні підлягати спеціальній перевірці, особливо коли вони є особливо складними» (пункт 13).

Ми вже згадували Рекомендації R (2000) 19 Комітету міністрів Ради Європи [68] щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, що підкреслює важливу роль прокуратури у забезпеченні правозастосування в інтересах суспільства та з урахуванням прав особи, особливо в справах, де порушення закону може призвести до кримінального покарання. Ця рекомендація визначає прокуратуру як ключовий державний орган, відповідальний за виконання цих завдань у системі кримінального правосуддя. Документ також наголошує на важливості неупередженості та незалежності

прокуратури і вимагає максимально правильного функціонування системи кримінального правосуддя, включаючи розподіл і перерозподіл справ. Рекомендація також підкреслює необхідність забезпечення високого рівня юридичної кваліфікації і спеціалізації прокурорів залежно від конкретного питання.

Справді, той факт, що Рекомендація R(2000)19 Комітету міністрів Ради Європи містить положення, подібні до статей Керівних принципів ООН, прийнятих ще у 1995 році іншою міжнародною організацією задля інших питань, свідчить про тенденцію універсалізації та інтернаціоналізації стандартів функціонування прокуратури в різних країнах. Ця тенденція свідчить про важливість і універсальність принципів, пов'язаних із незалежністю та ефективністю прокуратури як ключового органу у дотриманні законності. Зазначені стандарти не обмежуються європейським континентом і можуть слугувати основою для розвитку та удосконалення систем прокуратури в різних частинах світу, оскільки незалежність прокуратури та забезпечення її ефективності є важливими аспектами правової держави і гарантами захисту прав і свобод громадян.

Досить важливу роль у формуванні міжнародних стандартів діяльності прокуратури відіграє також Рекомендація CM/Rec (2012) 11 щодо ролі прокуратури поза системою кримінального судочинства [252], аналіз положень якої дозволяє виокремити такі аспекти забезпечення незалежності органів прокуратури:

1) гарантії виконання функцій: прокуратурі повинні бути надані гарантії виконання своїх функцій. Це включає забезпечення необхідних фінансових та кадрових ресурсів для прокурорських служб і можливість професійної підготовки для виконання обов'язків поза системою кримінального правосуддя (п. 5).

2) обмеженість повноважень: якщо прокурор має право приймати рішення, що впливають на права та обов'язки осіб, ці повноваження повинні бути чітко визначеними законом і обмеженими таким чином, щоб не завдавати шкоди правам осіб на звернення до незалежного суду. Рішення прокурора повинні бути мотивованими і повідомленими зацікавленим особам (п. 8).

3) незалежність від інших влад: прокурор повинен діяти незалежно від будь-якої іншої влади або його рішення повинні бути мотивованими і надаватися до відома зацікавленим особам (п. 11).

4) нагляд над державними, регіональними та місцевими органами влади: Прокурори, які виконують функції нагляду над державними, регіональними та місцевими органами влади, повинні здійснювати свої повноваження незалежно, прозоро і в повній відповідності до принципу верховенства закону (п. 23).

Ці принципи важливі для забезпечення ефективності та незалежності прокуратури в різних аспектах її роботи, зокрема, у нагляді за діяльністю державних органів і забезпеченні додержання законності в різних сферах суспільства.

Зміна підходу до призначення, просування по службі та атестації прокурорів є важливим кроком у реформуванні системи прокуратури для забезпечення її незалежності та професіоналізму. Залучення незалежних, політично нейтральних фахівців до кадрових комісій для атестації прокурорів є важливою практикою. Це може сприяти об'єктивній оцінці професіоналізму та моральних якостей прокурорів.

Застосування таких підходів допомагає зменшити вплив особистих взаємин та недоліків в системі. Це також сприяє вибору найкращих кандидатів для важливих посад в системі прокуратури на основі їх професійних якостей та здібностей.

Відповідно до п. 5а Рекомендації R (2000) 19 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі державної прокуратури в системі кримінального судочинства від 06.10.2000 р. [68] держави мають вживати заходів для того, щоб призначення, просування по службі й зміна прокурорів здійснювалися за точними процедурами, які виключають будь-яку дискримінацію. Однак на практиці ці завдання тривалий час не могли бути реалізовані, адже члени атестаційних комісій були колегами з прокурорами, з якими вони постійно співпрацюють. Така атестація висувала на перший план особисті взаємини прокурорських працівників, що часто спрямовувалося не на визначення професійності працівника, а на встановлення його особистих якостей, що повинно бути вторинним у сприйнятті прокурора.

Дискусії науковців з цього питання були вирішені шляхом залучення до кадрових комісій, уповноважених на проведення атестації органів прокуратури, незалежних, політично нейтральних фахівців, які мають бездоганну ділову репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет, а також стаж роботи у галузі права. Так, згідно з наказом Генерального прокурора України від 17.10.2019 р. № 233 «Про затвердження Порядку роботи кадрових комісій» [253] комісії утворюються у складі шести осіб, з яких не менше трьох – особи, делеговані міжнародними неурядовими організаціями, проектами міжнародної технічної допомоги, дипломатичними місіями. Таким чином, передбачається забезпечити реальну незалежність прокурорів при кадрових розстановках в системі органів прокуратури, приділяючи першочергову увагу професіоналізму діючого працівника прокуратури.

Не останнім чинником реформування органів прокуратури та удосконалення діяльності прокурора може стати оптимізація процесів управління в прокуратурі, головним чином за рахунок діджиталізації. Це сприятиме позбавленню таких вад у роботі, як практика зникнення доказів з

матеріалів кримінального провадження, переписування документів заднім числом тощо.

Діджиталізація, або «цифровізація», дійсно відіграє значну роль в удосконаленні різних аспектів суспільства та державного управління. Ця ініціатива спрямована на використання сучасних інформаційних технологій для оптимізації процесів у сфері правосуддя. Ось деякі переваги діджиталізації в діяльності прокурора, на наш погляд:

- підвищення ефективності (використання цифрових технологій дозволяє прискорити процеси досудового розслідування, обміну даними, та управління документацією. Це сприяє швидшому прийняттю рішень та зниженню термінів вирішення кримінальних справ);

- економія ресурсів (цифрові ресурси дозволяють зменшити витрати на паперову документацію, а також зменшують потребу в фізичних об'єктах для зберігання документів. Це у перспективі може привести до значних економічних заощаджень);

- підвищення доступності (діджиталізація може полегшити доступ до судової системи для громадян, забезпечуючи можливість подачі електронних заяв та моніторингу стану справи в онлайн-режимі);

- забезпечення безпеки і прозорості (цифрові технології дозволяють забезпечити захист даних і забезпечити прозорість управління судовою діяльністю);

- зручність та зменшення кількості помилок (використання цифрових систем може спростити процес роботи суддів та прокурорів, допомагаючи уникати помилок і сприяючи автоматизації рутинних завдань).

Впровадження інформаційно-аналітичної системи управління процесами досудового розслідування є одним з елементів реформи прокуратури, що покращить процес нагляду за додержанням законів органами, що провадять

оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство тощо. Недоліком існування вказаних та інших систем є те, що вони функціонують як відокремлені інститути. Тому виникає необхідність розробки на державному рівні Концепції електронного кримінального провадження із визначенням основних етапів її запровадження з подальшим удосконалення положень чинного Кримінального процесуального кодексу та інших законодавчих актів, що регулюють правові відносини, пов'язані із запровадженням електронного кримінального провадження; удосконалення системи захисту персональних даних – системи інформаційної безпеки тощо. Звісно, впровадження діджиталізації в діяльність органів прокуратури та її посадових осіб вимагає великих зусиль, технічної підготовки та забезпечення кібербезпеки. Але потенційні переваги у термінах ефективності, економії та доступності роблять її важливим напрямком для реформ у даній сфері.

Отже, стимулювати підвищення якості діяльності прокурорів, безперервного їх навчання, заохочення до впровадження інновацій та діджиталізації могли б стати такі напрямки реформи: впровадження системи оцінювання якості роботи прокурора; впровадження системи вимірювання та регулювання навантаження на прокурорів; впровадження системи підвищення кваліфікації для прокурорів; впровадження чітких та об'єктивних критеріїв для кар'єрного зростання прокурорів та незалежності при просуванні по службі; удосконалення мотиваційних механізмів для стимулювання та збереження професіоналів.

Щодо удосконалення законодавчих засад незалежності прокурорів головними напрямками такої реформи могли б стати чинники забезпечення незалежності прокурорів від незаконних впливів, а саме:

- унеможливлення безпідставних перевірок прокуратури нижчого рівня з боку прокуратури вищого рівня;

- унеможливлення впливу керівників на рівень оплати праці підлеглих прокурорів;
- забезпечення можливості дієвого оскарження прокурором незаконних дій, вказівок або тиску з боку керівників чи колег до органів прокурорського самоврядування або до органу, що здійснює дисциплінарне провадження;
- забезпечення прозорості процедури призначення та звільнення прокурора з посади на основі оцінювання об'єктивних критеріїв;
- забезпечення повноцінної роботи органів прокурорського самоврядування як інструменту захисту незалежності прокурорів;
- посилення гарантій незалежності прокурорів, передбачених розглянутими нами міжнародними стандартами, рекомендаціями Венеціанської комісії, рекомендаціями Комітету Міністрів Ради Європи та інших міжнародних організацій, які встановлюють стандарти в указаній сфері;
- на практиці удосконалення процесу бюджетного фінансування органів прокурорського самоврядування.

Таким чином, дослідивши основні адміністративно-правові засади організації діяльності прокурора в Україні і визначивши, що незалежність прокурора являє собою фундаментальну їх основу, пропонуємо п. 5 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» «діяльність прокуратури ґрунтується на засадах...» доповнити наступним змістом: ... «5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків, незалежності при виконанні професійних обов'язків від незаконних впливів, незалежності при просуванні прокурорів по службі».

Висновки до розділу 3

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

1. На конкретних прикладах та аналізі позитивного досвіду діяльності органів прокуратури США та європейських країн, порівнянні їх основних функцій, організаційно-правової структури зроблено висновок, що єдиної та цілісної моделі прокуратури, яка б була притаманна зарубіжним державам та державам Європи не існує. Це зумовлюється наявністю таких 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 національними законодавствами країн.

2. На підставі аналізу особливостей адміністративно-правових засад діяльності прокуратур зарубіжних країн встановлено, що поряд з низкою відмінностей, які існують у функціонуванні досліджених країн, 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 прокуратур зарубіжних країн, є неухильне дотримання принципів політичної нейтральності та незалежності працівників прокуратури, відсутність особистої зацікавленості під час розгляду справ, здійснення захисту інтересів держави під час судових процесів.

3. Наголошено, що у практиці запозичення досвіду законодавчого регулювання адміністративно-правових засад діяльності прокуратури та її посадових осіб зарубіжних країн та впровадження європейських стандартів необхідно враховувати реалії сьогодення в діяльності органів прокуратури в Україні, а саме: значну завантаженість, кадрове голодування, недостатність

фінансування. Окремо констатовано, що негайно слід запроваджувати в Україні, так це досвід європейських країн щодо гарантій незалежності прокурора на прикладі Німеччини, Франції або Латвії.

4. Щодо перспектив реформування адміністративно-правових засад діяльності прокурора в Україні обґрунтовано такі основні напрямки:

1) необхідність чіткого визначення місця прокуратури у механізмі держави серед органів державної влади. І тут нами підтримано позицію законодавця з огляду на останні конституційні зміни 2016 року про віднесення прокуратури до системи правосуддя, проте наголошено, що згідно європейського досвіду і європейських стандартів віднесення органів прокуратури до судової влади має відбуватися з установленням чітких гарантій незалежності та неупередженості прокурора у його діяльності, а також підвищення професійного рівня посадових осіб прокуратури;

2) доцільність впровадження спеціалізації прокурорів, яка може би відігравати важливу роль у підвищенні професійності прокурорів і ефективності їхньої діяльності. Запропоновано положення ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» доповнити наступним змістом «діяльність прокуратури ґрунтується на засадах...»: п. 11 ч. 1 ст. 3 «спеціалізації побудови системи прокуратури у відокремлених предметних сферах діяльності. Предметними сферами можуть бути зазначені нами: кіберзлочинність, міжнародна контрабанда, відмивання грошей, фінансові операції міжнародного масштабу та інші сфери новітньої злочинності»;

3) доведено необхідність дотримання гарантій незалежності прокурора при його призначенні, при виконанні професійних обов'язків та при просуванні по службі, а також захисту прокурора від необґрунтованого накладення дисциплінарних стягнень;

4) обґрунтовано необхідність діджиталізації роботи прокурора (впровадження інформаційно-аналітичної системи управління процесами досудового розслідування є одним з елементів реформи прокуратури, що покращить процес нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство тощо);

5. Щодо стимулювання підвищення якості діяльності прокурорів, безперервного їх навчання, заохочення до впровадження інновацій та діджиталізації зазначено наступні напрямки реформування: впровадження системи оцінювання якості роботи прокурора; впровадження системи вимірювання та регулювання навантаження на прокурорів; впровадження системи підвищення кваліфікації для прокурорів; впровадження чітких та об'єктивних критеріїв для кар'єрного зростання прокурорів та незалежності при просуванні по службі; удосконалення мотиваційних механізмів для стимулювання та збереження професіоналів.

6. Щодо удосконалення законодавчих засад незалежності прокурорів головними напрямками такої реформи вказано наступні: унеможливлення безпідставних перевірок прокуратури нижчого рівня з боку прокуратури вищого рівня; унеможливлення впливу керівників на рівень оплати праці підлеглих прокурорів; забезпечення можливості дієвого оскарження прокурором незаконних дій, вказівок асо тиску з боку керівників чи колег до органів прокурорського самоврядування або до органу, що здійснює дисциплінарне провадження; забезпечення прозорості процедури призначення та звільнення прокурора з посади на основі оцінювання об'єктивних критеріїв; забезпечення повноцінної роботи органів прокурорського самоврядування як інструменту захисту незалежності прокурорів; посилення гарантій незалежності прокурорів, передбачених розглянутими нами міжнародними стандартами, рекомендаціями Венеціанської комісії, рекомендаціями Комітету Міністрів Ради Європи та

інших міжнародних організацій, які встановлюють стандарти в указаній сфері; на практиці удосконалення процесу бюджетного фінансування органів прокурорського самоврядування.

7. На підставі аналізу основних адміністративно-правові засад організації діяльності прокурора в Україні, визначено, що незалежність прокурора являє собою фундаментальну їх основу, запропоновано п. 5 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» доповнити наступним змістом «діяльність прокуратури ґрунтується на засадах...»: ... «5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків, незалежності при виконанні професійних обов'язків від незаконних впливів, незалежності при просуванні прокурорів по службі».

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання, що полягає у комплексному аналізі адміністративно-правових засад діяльності прокурора в Україні, вироблено на цій основі науково-обґрунтованих пропозицій і рекомендацій, що спрямовані на удосконалення правового регулювання діяльності прокуратури та її посадових осіб (прокурорів) в Україні. У роботі враховано положення чинного законодавства України, міжнародні правові стандарти діяльності прокуратури, Рекомендації Венеціанської комісії, Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи, Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи щодо реформування прокуратури згідно з європейськими нормами.

Основні результати дослідження та пропозиції з удосконалення адміністративно-правових засад діяльності прокурора в Україні викладено у висновках.

1. На основі дослідженого генезису виникнення та функціонування прокуратури на українських землях, запропоноване авторське виділення 7 етапів зародження та становлення та розвитку прокуратури на українських землях, пов'язані із історичними, соціально-економічними періодами розвитку українського суспільства та української держави: 1) перший етап охоплює XVIII сторіччя, зародження інституту прокуратури «петровського зразка» на території Наддніпрянщини, а також період перебування західноукраїнських земель у складі Австро-Угорської імперії та становлення прокуратури на їх теренах; 2) другий етап – прокуратура під час діяльності УНР (1917–1920 р.р.); 3) третій етап – радянська прокуратура часів УРСР (1920–1991 р.р.); 4) четвертий етап – проголошення незалежності України та прийняття перших законодавчих актів щодо прокуратури, правоохоронної та судової системи України (1991–2001

р.р.); 5) п'ятий етап – так звана «мала судова реформа», під час якої почала відбуватися трансформація законодавства України про прокуратуру, в тому числі прийняття нового Кримінального процесуального Кодексу України, який істотно вплинув на зміни у діяльності прокуратури (2001–2012 р.р); 6) шостий етап – євроінтеграційні зміни законодавства про прокуратуру, які провадилися у відповідності до Висновків Венеціанської комісії та Рекомендацій ПАРЄ (2014 р. – прийняття нового Закону України «Про прокуратуру», 2016 р. – внесення змін до Основного Закону у розділі «Правосуддя»); 7) сьомий етап – після 2016 року і до сьогодні (практична реалізація «Перехідних положень» Основного Закону та Закону України «Про прокуратуру», створення ДБР та САП, звуження функцій прокуратури у відповідності до європейської моделі прокуратури та удосконалення діяльності органів прокуратури в Україні).

2. Обґрунтовано необхідність чіткого визначення місця прокуратури у механізмі держави серед органів державної влади. Нами підтримано позицію законодавця з огляду на останні конституційні зміни 2016 року про віднесення прокуратури до системи правосуддя, проте наголошено, що згідно європейського досвіду і європейських стандартів віднесення органів прокуратури до судової влади має відбуватися з установленням чітких гарантій незалежності та неупередженості прокурора у його діяльності, а також підвищення професійного рівня посадових осіб прокуратури.

3. Провівши теоретичний аналіз правових засад діяльності прокурора в Україні, зроблено підсумок, що вони розглядаються в основному, як належна нормативно-правова та регламентаційна основа відповідної діяльності, що представлена сукупністю правових норм, які містяться в нормативно-правових актах різної юридичної сили та профільних програмних документах. І на основі наведено власне авторське визначення *«адміністративно-правових засад діяльності прокурора»* в Україні – це сукупність чинних правових норм, які

закріплені у законодавстві України та які визначають основні принципи діяльності прокурора, методи діяльності прокурора, включаючи адміністративно-правові методи та форми здійснення прокурором своїх повноважень з виконання покладених на нього функцій, а також положення щодо юридичної відповідальності прокурора як посадової особи, що обіймає адміністративну посаду в органах прокуратури України.

4. Констатовано, що не визначеним залишається законодавчий статус принципів діяльності прокурора. Зроблено дослідження десяти керівних принципів діяльності прокурора, які закріплено у статті 3 Закону України «Про прокуратуру», обґрунтовано складові елементи кожного із керівних принципів у практичній діяльності прокурора та виявлено одинадцятий керівний принцип діяльності прокурора, який закріплено у статті 5 Закону України «Про прокуратуру» – і це імператив щодо того, що функції прокуратури України здійснюються виключно прокурорами, делегування функцій прокуратури, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається.

Доведено, що принцип незалежності прокурора під час здійснення ним своєї діяльності та реалізації повноважень з виконання покладених на нього функцій є одним із основоположних принципів функціонування прокуратури, сутність якого полягає в тому, що прокурор у своїй діяльності керується вимогами правових норм, а також власним внутрішнім переконанням, не залежить від зовнішнього впливу та під час здійснення повноважень, пов'язаних з реалізацією функцій прокуратури, прокурори є незалежними, самостійно приймають рішення про порядок здійснення таких повноважень, керуючись при цьому положеннями закону, а також зобов'язані виконувати лише такі вказівки прокурора вищого рівня, що були надані з дотриманням вимог Закону України «Про прокуратуру».

Тому вбачається за доцільне закріпити на конституційному рівні принцип незалежності прокурора, доповнивши ч. 2 ст. 131-1 Конституції України наступним змістом: «Організація та діяльність прокуратури визначається законом, є незалежною, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального або іншого впливу, тиску на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків та функцій прокуратури чи незаконного втручання у його професійну діяльність».

Також нами пропонується доповнити ч. 2 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру», виклавши її у такій редакції: «При виконанні службових обов'язків прокурор має бути незалежним від будь-якого впливу, тиску чи втручання в його професійну діяльність осіб, що не мають на те законних повноважень, у тому числі органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, громадських об'єднань та інших громадських формувань, органів військового управління, органів контролю, їх посадових та службових осіб, органів управління, комерційних та некомерційних організацій, політичних партій, засобів масової інформації, банків та фінансових установ, їх керівників та службових осіб, а також фізичних осіб та інших суб'єктів, які прямо чи опосередковано можуть впливати на діяльність прокурора, зобов'язаний активно, у визначений законодавством спосіб протистояти спробам посягання на його незалежність».

5. Здійснено загальнотеоретичний аналіз правових методів діяльності прокурора, організаційно-правових та адміністративно-правових методів діяльності прокурора, запропоновано власну класифікацію адміністративно-правових методів діяльності прокурора на чотири основні групи: 1) ті, які застосовуються прокурором на етапі досудового розслідування; 2) ті, які застосовуються під час здійснення прокурором міжнародного співробітництва;

3) ті, які застосовуються ним у судовому провадженні; 4) ті, які застосовуються прокурором на етапі виконання судових рішень.

Провівши аналіз адміністративно-правових методів діяльності прокурора через правові норми, які закріплюють статику функціонування прокуратури (повноваження і функції прокурора) і зовнішній вираз (форми), наведене власне визначення зазначених методів. Так, під *«адміністративно-правовими методами діяльності прокурора»* розуміються визначені національним законодавством способи і прийоми впливу, які використовує прокурор у своїй діяльності під час реалізації ним своїх повноважень з виконання покладених на нього функцій, включаючи адміністративний примус та інші спеціальні методи (організаційні та функціональні), що знаходять зовнішню форму свого виразу у вигляді нормативно-правового акту, який приймає прокурор за підсумками своєї діяльності.

6. Доведено, що *юридична відповідальність прокурора* в Україні являється специфічним видом відповідальності, що визначається державою на рівні закону, забезпечується можливістю застосування державного примусу та виконується спеціально уповноваженими органами (особами). Юридична відповідальність прокурора пов'язана зі спеціальним правовим статусом прокурора як посадової (службової) особи, додатковими обов'язками та гарантіями незалежності, а також виражається у негативних наслідках особистого та організаційного характеру щодо прокурора, здійснюється в особливій правовій формі, яка чітко передбачена законом, та настає виключно у разі скоєння правопорушення.

Тому запропоновано доповнити норму ст. 43 Закону України «Про прокуратуру», де у ч. 4 даної статті зазначити: «грубим порушенням правил прокурорської етики слід вважати таке правопорушення, вчинене прокурором, що несе за собою юридичні наслідки у кримінальному провадженні та полягає у

прийнятті прокурором протиправних рішень, пропуску встановлених строків або вчиненні неналежних дій чи допущення бездіяльності, що виражається у спричиненні прямої матеріальної шкоди державним та (або) суспільним інтересам».

Обґрунтовано доцільність подальшого розгляд у правовій доктрині питання про встановлення гарантій недоторканості прокурора при застосуванні будь-якого виду юридичної відповідальності та заходів державного примусу.

7. На підставі проведеного дослідження особливостей адміністративно-правових засад діяльності прокуратур зарубіжних країн встановлено, що існують різні моделі визначення місця прокуратури у державному механізмі, але поряд з низкою відмінностей у функціонуванні прокуратур досліджених країн, існують і спільні риси, головною з яких для всіх моделей прокуратур зарубіжних країн, є неухильне дотримання принципів політичної нейтральності та незалежності працівників прокуратури, відсутність особистої зацікавленості під час розгляду справ, здійснення захисту інтересів держави під час судових процесів.

Обґрунтовано необхідність держави прикладати всі зусилля для забезпечення того, щоб правовий статус, компетенція, функції та повноваження, а також організаційно-правові засади діяльності прокурорів були чітко визначені законом таким чином, щоб не було сумнівів у їхній незалежності та неупередженості, особливо перед суддями. Зазначено про доцільність того, що прокурорам має бути надана можливість безперешкодно переслідувати державних службовців за вчинені ними кримінальні правопорушення, зокрема корупцію, незаконне використання влади, серйозні порушення прав людини та інші злочини, визнані міжнародним правом.

Встановлено, що незалежність прокурора є не його привілеєм, а базовою засадою функціонування усієї системи органів прокуратури. Тому доведено, що

впровадження досліджених європейських стандартів незалежності прокурора в Україні сприятиме підвищенню ефективності роботи прокурорів на місцях. Тому запропоновано п. 5 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» доповнити наступним змістом «діяльність прокуратури ґрунтується на засадах...»: «5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків, незалежності при виконанні професійних обов'язків від незаконних впливів, незалежності при просуванні прокурорів по службі».

8. Досліджено перспективи реформування адміністративно-правових засад діяльності прокурора в Україні, серед яких окреслено:

- необхідність чіткого законодавчого визначення місця прокуратури у механізмі держави серед органів державної влади;

- підвищення професійності прокурорів і ефективності їхньої діяльності.

З цієї проблематики наголошено на доцільності впровадження спеціалізації прокурорів, запропоновано положення ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» доповнити пунктом 11 з наступним змістом «діяльність прокуратури ґрунтується на засадах...»: «11) спеціалізації побудови системи прокуратури у відокремлених предметних сферах діяльності». Предметними сферами можуть діяльності у роботі зазначені: кіберзлочинність, міжнародна контрабанда, відмивання грошей, фінансові операції міжнародного масштабу та інші сфери новітньої злочинності;

- необхідність дотримання гарантій незалежності прокурора при його призначенні, при виконанні ним професійних обов'язків у своїй діяльності та під час просування по службі, а також гарантій захисту прокурора від необґрунтованого накладення дисциплінарних стягнень;

– діджиталізація роботи прокурора (впровадження інформаційно-аналітичної системи управління процесами досудового розслідування, що покращить процес нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство тощо), а також стимулювання підвищення якості діяльності прокурорів, безперервного їх навчання, заохочення до впровадження інновацій, удосконалення мотиваційних механізмів для стимулювання та збереження професіоналів;

– напрямками по удосконаленню законодавчих засад незалежності прокурорів під час їх діяльності визначено наступні: а) унеможливлення безпідставних перевірок прокуратури нижчого рівня з боку прокуратури вищого рівня; б) унеможливлення впливу керівників на рівень оплати праці підлеглих прокурорів; в) забезпечення можливості дієвого оскарження прокурором незаконних дій, вказівок асо тиску з боку керівників чи колег до органів прокурорського самоврядування або до органу, що здійснює дисциплінарне провадження; г) забезпечення прозорості процедури призначення та звільнення прокурора з посади на основі оцінювання об'єктивних критеріїв; г) забезпечення повноцінної роботи органів прокурорського самоврядування як інструменту захисту незалежності прокурорів; д) посилення гарантій незалежності прокурорів, передбачених розглянутими нами міжнародними стандартами, Рекомендаціями Венеціанської комісії, Рекомендаціями Комітету Міністрів Ради Європи та інших міжнародних організацій, які встановлюють стандарти в указаній сфері; е) на практиці удосконалення процесу бюджетного фінансування органів прокурорського самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Заворотченко Т. М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини й громадянина в Україні: монографія. Донецьк: Вид-во Дніпроп. нац. ун-ту, 2007. 256 с.
2. Олійник А. Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні: монографія. Київ: Алерта; КНТ; Центр навч. л-ри, 2008. 472 с.
3. Твердохліб М. Г. Історико-правові витoki участі прокурора у кримінальному провадженні в суду на українських землях. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Випуск 32. Том 3. С. 161–164. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2020/12/No.32-3.pdf>.
4. Сухонос В. В. Прокуратура в системі державних органів України: теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку: монографія. Суми: Університетська книга, 2008. 447 с. *Інституційний репозитарій eSSUIR СумДУ*. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/50494>.
5. Сухонос В. В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність: монографія. Суми: Університетська книга, 2004. 348 с. *Інституційний репозитарій eSSUIR СумДУ*. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/50368?mode=full>.
6. Мичко М. И. Прокуратура Украины: роль и место в системе государственной власти. Донецк: Донеччина, 1999. 256 с.
7. Мичко М. І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2001. 375 с.

8. Миколенко В. А. Історико-правові аспекти становлення та розвитку прокуратури України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. №1. С. 39–41. URL: https://pap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2020/09/1_2017.pdf.

9. Кашарський Ф. В. Організаційно-правові засади діяльності прокуратури в українських губерніях Російської імперії у другій половині XIX – на початку XX ст.: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Харківський нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. Харків, 2019. 225 с. *Інституційний репозитарій ХНУВС*. URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Kasharskyi_Feliks/Orhanizatsiino-pravovi_zasady_diialnosti_prokuratury_v_ukrainskykh_huberniakh_Rosiiskoi_imperii_u_d.pdf?PHPSESSID=60da820av0p7f5hkafssf17211.

10. Попович Є. М. Шляхи розвитку прокуратури України: монографія. Харків: Торнадо, 2009. 352 с.

11. Мавдрик М. Я. Становлення та розвиток прокуратури України як інституту захисту прав і свобод людини і громадянина. *Вісник Харківського університету внутрішніх справ*. 2012. № 3 (58). С. 22–35. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/items/23bd4ab8-9548-49e8-a745-8431fec51705>.

12. Ніколайчук Г. А. Повноваження прокурора та їх реалізація у судовому провадженні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. Львів, 2019. 262 с. *Інституційний репозитарій юридичного факультету ЛНУ*. URL: <https://law.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/12/Dysertatsiia-1.pdf>.

13. Блажівська О. Є. Кодифікація цивільного законодавства на українських землях у період 1797-1991 р.р.: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2015. 476 с.

14. Стефанчук М. М. Теоретико-методологічні та організаційно-правові засади реалізації прокуратурою України представницької функції: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2018. 471 с.

Інституційний репозитарій eKNUTSHIR КНУ ім. Т. Г. Шевченка. URL: <https://ir.library.knu.ua/items/4eee6cb8-eb64-47c8-bcf1-2cfe8488265e>.

15. Кравчук В. М. Прокуратура України як орган державної влади: інституційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Ген. прокуратура України, Нац. акад. прокуратури України. Київ, 2012. 200 с.

16. Думич Х. М. Австрійський Цивільний процесуальний кодекс 1895 року: причини укладення, структура і зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право.* 2015. Випуск 32. Том 1. С. 16–20. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/4574>.

17. Godlewski W. *Austryackie prawo procesowe cywilne: podrecznik systematyczny dla nauki i praktyki.* Lwow: Nakładem K. S. Jakubowskiego, 1900. 516 s.

18. Статути Великого князівства Литовського. У 3-х томах. Том 1. Статут Великого князівства Литовського 1529 року / за ред. С. В. Ківалова, П. П. Музиченка, А. І. Панькова. Одеса: Юридична література, 2002. 486 с. URL:

https://chtyvo.org.ua/authors/Pankov_Anatolii/Statuty_Velykoho_kniazivstva_Lytovskoho_Tom_I_Statut_Velykoho_kniazivstva_Lytovskoho_1529_roku/.

19. Сокольська О. В. Інститут судового представництва у Великому князівстві Литовському. *Південноукраїнський правовий часопис.* 2008. № 4. С. 236–238.

20. Панич Н. Ю. Становлення та розвиток інституту прокуратури в Галичині у складі Австрії і Австро-Угорщини (1849-1918 р.р.): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Львів, нац. ун-т ім. І. Франка. Львів, 2009. 240 с.

21. Чудновський О. Інститут прокуратури на західноукраїнських землях у складі Австро-Угорської імперії. *Підприємництво, господарство і право.* 2020. № 12. С. 295–299. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/12/52.pdf>.

22. Кухарчук Х. І., Богацька В. М. Історично-правовий аналіз законодавчої бази діяльності прокурорських органів Австро-Угорської імперії на теренах коронного краю Галичина 1867–1939 років з акцентом на напрямку кадрової політики. *Вісник ЛТЕУ. Юридичні науки*. 2018. № 6. С. 34–45. URL: <http://journals-lute.lviv.ua/index.php/visnyk-law/article/view/670>.

23. Lohsing E. *Österreichisches Strafprozessrecht in systematischer Darstellung*. Graz und Wien: Verlag von Ulr. Moser's Buchhandlung, k. u. k. Buchhändler, 1912. 808 s.

24. Тищик Б. Й. Західноукраїнська Народна Республіка (1918–1923). Історія держави і права. Львів: Тріада плюс, 2004. 392 с.

25. Твердохліб М. Г. Участь прокурора в кримінальному провадженні в суді на Буковині та Галичині (1849–1918 р.р.). *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2015. № 2 (3). С. 184–187.

26. Копиленко О. Л., Копиленко М. Л. Держава і право України 1917–1920: навч. посібник. Київ: Либідь, 1997. 208 с.

27. Мичко М. І., Давиденко Л. М. До питання про становлення і розвиток інституту прокуратури в Україні. *Науковий вісник ВДУ. Юридичні науки*, 1998. С. 26–31.

28. Про державний суверенітет України: Декларація Верховної Ради УРСР від 16 липня 1990 року № 55-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>.

29. Про проголошення незалежності України: Постанова Верховної Ради УРСР від 24 серпня 1991 року № 1427-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12#Text>.

30. Про прокуратуру: Закон України від 05 листопада 1991 року № 1789-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1789-12#Text>.

31. Висновок № 190 (1995) Парламентської Асамблеї РЄ щодо заявки України на вступ до Ради Європи від 26 вересня 1995 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_590.

32. Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством (Європейським Союзом) і вдосконалення механізму співробітництва з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом): Указ Президента України № 148/98 від 24 лютого 1998 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/148/98#Text>.

33. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

34. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

35. Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру»: Закон України 12 липня 2001 року № 2663-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2663-14>.

36. Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України: Закон України від 21 червня 2001 року № 2533-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2533-14>.

37. Кримінально-процесуальний кодекс України: Закон України від 28 грудня 1960 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-05#Text>.

38. Концепція реформування кримінальної юстиції: Указ Президента України від 08.04.2008 р. № 311/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311/2008#Text>.

39. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>.

40. Тітко І. А. Новий КПК: проблеми виявлені практикою. *Адвокатське бюро*. 2013. № 1. С. 45–49.

41. Шульган І. І. Щодо напрямів удосконалення законодавчого регулювання діяльності прокурора в Кримінальному процесі. *Jurnalul Juridic National: teorie si practica*. 2020. № 2 (42). С. 85–89. URL: <http://nm2.univd.edu.ua/download/140787>.

42. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів»: Указ Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311/2008>.

43. Юрчишин В. М. Функції прокурора у досудовому розслідуванні: теорія і практика: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09 / Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2016. 443 с.

44. Юрчишин В. М. Функції безпосередньої участі прокурора у розслідуванні кримінальних справ за новим КПК України: бути чи не бути? URL: <http://e-pub.aau.edu.ua/index.php/chasopys/article/view/349>.

45. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02 червня 2016 року № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text>.

46. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 21 листопада 2015 року № 794–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text>.

47. Про утворення Державного бюро розслідувань: Постанова Кабінету міністрів України від 29 лютого 2016 року № 127. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127-2016-%D0%BF#Text>.

48. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Офісу Генерального прокурора: Наказ Генерального прокурора від 05.03.2020 р. № 125. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0125905-20#Text>.

49. Косюта М. В. Роль і місце прокуратури України в системі поділу влади. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 4. С. 101–113. URL: <http://chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/4-2017/kosuta.pdf>.

50. Михайленко О. Прокуратура суверенної України: час становлення спливає. *Юридичний вісник України*. 2000. № 48. С. 24–27.

51. Конституційне право України. Академічний курс: підручник для студентів вищих навчальних закладів: у 2 т. / НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, Київський університет права; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ: Юридична думка, 2008. Т. 2. 800 с.

52. Малюга В. Система принципів організації та діяльності прокуратури: суть, класифікація. *Вісник прокуратури*. 2001. № 6. С. 31–36.

53. Юлдашев С. Шляхи реформування прокуратури. *Юридичний вісник України*. 2007. № 3. С. 18–21.

54. Глаговський В., Руденко М. Становлення і розвиток української моделі прокурорського нагляду на сучасному етапі (концептуальні проблеми). *Право України*. 1996. № 1. С. 43–46.

55. Полянський Ю., Долежан В. Незалежність органів прокуратури та прокурорів і необхідність посилення її гарантій. *Вісник Академії прокуратури*. 2006. № 4. С. 12–18.

56. Курило М. П. Нагляд за додержанням прав і законних інтересів засуджених до позбавлення волі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 1997. 18 с.

57. Жиліна Л. С. Прокурорський нагляд за додержанням законів при провадженні слідчих дій: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 1999. 18 с.

58. Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади прокурорського нагляду на сучасному етапі. *Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави*: матеріали наук.-практ. конф. Київ: Генеральна прокуратура України, 1996. С. 15–19.

59. Тацій В. Я. Роль і місце прокуратури в системі правоохоронних органів України. *Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави*: матеріали наук.-практ. конф. Київ: Генеральна прокуратура України, 1996. С. 20–22.

60. Полянський Ю. Є. Про скасування деяких функцій прокуратури. *Юридична освіта та держава: наук. збірник*. Одеса: Юрид. ін.-т Одеськ. держ. ун-ту ім. І. Мечнікова, 1997. С. 112–116.

61. Руденко М. Про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період). *Право України*. 1997. №5 С. 29–33.

62. Грошевой Ю. М. Органи конституційного контролю і нагляду (контрольно-наглядова влада). *Актуальні проблеми держави і права: збірн. наук. праць Юрид. ін-ту Одеського держ. ун-та ім. І. І. Мечникова*. Одеса, 1996. Випуск 3. С. 3–9.

63. Шмельов О. О. Статус інституту прокуратури в системі органів державної влади. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 3. С. 265–268.

64. Прокуратура України: навчальний посібник для ВНЗ / В. М. Бесчастний, М. І. Мичко, О. В. Філов та інші. Київ: Знання, 2010. 446 с.

65. Россоха С. В. Правоохоронні органи держави в механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина: дис... канд. юрид. наук. 12.00.02 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2016. 212 с.

66. Кельман М. С., Мурашин О. Г., Холма Н. М. Загальна теорія держави і права: Підручник. Львів: Новий Світ-2000, 2004. 584 с.

67. Пелих Н. А. Конституційні засади діяльності міліції України: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2002. 194 с.

68. Res 2000 (19) Щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя: Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи від 06 жовтня 2000 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_828#Text.

69. Грошевий Ю. М. Прокуратура в системі «стримувань і противаг» у розмежуванні та взаємодії влади. *Проблеми розвитку прокуратури в умовах становлення демократичної правової держави. Ген. прокуратура України: матеріали наук.-практ. конф.* Київ. 1996. С. 29–34.

70. Потибенько М. О., Тацій В. Я. Прокуратура на межі третього тисячоліття. *Право України*. 2001. № 3. С. 6–7.

71. Лакизюк В. А., Михайленко О. О. Прокуратура України: витоки, розвиток, персоналії та правове регулювання. *Вісник прокуратури*. 2010. № 2. С. 34–42.

72. Бєлов Д. М. Місце прокуратури серед органів державної влади: концептуальні підходи. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право*. 2023. Випуск 75. Частина 3. С. 88–94. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/276659/271540>.

73. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи: монографія / Ю. С. Шемшученко, О. В. Скрипнюк, І. О. Кресіна та інші. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2001. 653 с.

74. Мудров А. М. Про деякі проблеми прокурорської незалежності. *Актуальні проблеми захисту прав і свобод людини в Україні: матеріали наук.-практ. конф.* Київ, 2000. С. 52–57.

75. Долежан В. В. Деякі аспекти співвідношення судової і прокурорської концепції. *Правова система України: теорія і практика*. Київ: Прецедент, 1993. 162 с.

76. Клочков В. В., Рябцев В. П. Проблеми сучасної концепції прокурорського нагляду. *Наукова інформація з питань боротьби зі злочинністю*. 1989. Випуск 118. С. 40–44.

77. Мичко М. І. Прокуратура України: роль і місце в системі державної влади. Загальні підходи до визначення місця прокуратури в системі розподілу влади. Донецьк: Право, 1999. 160 с.

78. Костицький М. В. Судова влада: світовий досвід і принципи реформи в Україні. *Суди в Україні*. 1999. № 17. С. 5–12.

79. Про проект нової Конституції України: Постанова Верховної Ради України від 01 липня 1992 року № 2525–ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2525-12#Text>.

80. Москалюк Ю. Д., Литвинюк М. В. Прокуратура України як особливий державний інститут. *Юридичний вісник*. 2017. № 1 (42). С. 183–188.

81. Лапкін А. В. Проблеми трансформації функцій прокуратури на сучасному етапі у світлі європейських стандартів. *Проблеми реформування прокуратури*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 15 квіт. 2016 р.). Харків, 2016. С. 108–111.

82. Якимук М. Актуальні питання трансформації функцій прокуратури та її ролі в системі органів державної влади України. *Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25 лист. 2011 р.). Київ, 2012. С. 35–38.

83. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

84. Великий тлумачний словник української мови / за ред.: В. Т. Бусел. Київ, Ірпінь: Перун, 2009. 1736 с. URL: <https://archive.org/details/velykyislovnyk>.

85. Толочко О. Прокуратура як незалежний орган у системі судової влади. *Вісник прокуратури*. 2006. № 3. С. 20–22.

86. Дракохруст Т. В. Адміністративно-правові засади формування та реалізації державної міграційної політики України: дис. ... д-ра юр. наук: 12.00.07 / Західноукраїнський національний університет. Тернопіль, 2021. 434 с. *Інституційний репозитарій Західноукраїнського Національного Університету*. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/jspui/handle/316497/41778>.

87. Желінський В. М. Адміністративно-правові засади реєстраційної діяльності Міністерства юстиції України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2020. 234 с.

88. Кошиков Д. О. Адміністративно-правові засади реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2021. 485 с. *Інституційний репозитарій eSSUIR СумДУ*. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/82907>.

89. Швагер О. А. Адміністративно-правові засади діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Сумський державний університет. Суми, 2021. 235 с. *Інституційний репозитарій eSSUIR СумДУ*. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/85436/1/avtoref_Shvaher.pdf.

90. Резнік О. М. Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Сумський державний університет. Суми, 2019. 509 с. *Інституційний репозитарій eSSUIR СумДУ*. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/72685>.

91. Кириченко Ю. М. Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2019. 44 с.

92. Думчиков М. О. Адміністративно-правові засади реформування системи загальнодержавних та місцевих податків і зборів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 10.00.07 / Сумський державний університет. Суми, 2018. 221 с.

93. Остапенко Л. О. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері праці в контексті соціальної політики держави: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2021. 528 с.

94. Роман В. П. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав інвалідів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец.12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ. 2018. 280 с.

95. Тихомиров Д. О. Теоретико-правові засади державної політики у сфері цивільної безпеки в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Національна академія внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України, Київ, 2021. 506 с. *Електронний репозитарій НАВС.* URL: <https://elar.naiu.kiev.ua/server/api/core/bitstreams/d9151640-8ef0-4a04-a2c1-1904ae73e5b5/content>.

96. Д'ячков Д. С. Принципи організації та діяльності прокуратури України в умовах її реформування: дис.. ... канд. юрид. наук 12.00.10 / Нац. ун-т. Одеська юрид. акад. Одеса, 2018. 225 с. *Репозитарій (архів) eNUOLAIR Національного університету Одеська юридична академія.* URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/10683?show=full&locale-attribute=uk>.

97. Європіна Л. О. Засади прокурорської діяльності: загальна характеристика. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України.*

2016. № 3. С. 74–85. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/11-2016/evropina.pdf>.

98. Тлумачний словник української мови / за ред. А. О. Івченко. Харків: Фоліо, 2002. 540 с. URL: <https://archive.org/details/tlumachny2002>.

99. Шинкарук А. І. Адміністративно-правові засади діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Науково-дослідний інститут публічного права. Київ. 2018. 208 с.

100. Проневич О. С. Принцип незалежності прокуратури: догматично-правова інтерпретація та правова регламентація. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2014. № 4. С. 6–16. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2014_4_3.

101. Коршунова Н. В. Поняття державної політики: теоретико-правове дослідження: дис. ... д-ра філософ. та д-ра наук: 12.00.01 / Нац. акад. внутр. справ МВС України. Київ, 2017. 240 с. *Електронний репозитарій НАВС*. URL: <https://elar.naiu.kiev.ua/items/10b3e463-6191-4057-bd3b-36465d3a6f5c>.

102. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01 липня 2010 року № 2411–VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>.

103. Берназюк І. М. Визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики як напрям стратегічної правотворчості Верховної Ради України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2. С. 178–182. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2017_2_35.

104. Пунда О. О. Використання даних, одержаних в результаті застосування науково-технічних засобів, для доказування в кримінальному процесі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. Львів, 2001. 222 с.

105. Чанцева А. О. Адміністративно-правові засади діяльності патрульної поліції із забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні: дис. ... д-ра філос.: 081 Право / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2023. 203 с. *Інституційний репозитарій ХНУВС.* URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/066cb17e-267e-4a3e-bc3a-fe776f178e48/content>.

106. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: підручник. Київ: Алерта; КНУ; ЦУЛ, 2009. 520 с.

107. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред.: Ю. С. Шемшученко та ін. Київ: Українська енциклопедія, 2002. Т. 4: Н–П. 720 с.

108. Олійник А. Ю. Конституційні свободи людини і громадянина та їх забезпечення в Україні: монографія. Київ: КНУТД; Дніпро: ДДУВС, 2018. 371 с.

109. Боняк В. О. Органи охорони правопорядку України в сучасному вимірі: конституційно-правовий аспект: монографія. Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра, 2015. 372 с.

110. Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1244 від 26 квітня 2001 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_603#Text.

111. Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1346 від 29 вересня 2003 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_608#Text.

112. Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи: Указ Президента України від 12 січня 2011 року № 24/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/24/2011#Text>.

113. Підсумковий документ Віденської зустрічі 1986 року представників держав-учасниць Наради з питань безпеки і співробітництва в Європі: Україна в міжнародно-правових відносинах: книга 2. Правова охорона культурних цінностей. Київ: Юрінком Інтер. 1997. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_113#Text.

114. Паризька хартія для нової Європи Хартія від 21 листопада 1990 року.
URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/mu90011u?an=2>.

115. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) від 04 листопада 1950 року: ратифіковано Законом України від 17 липня 1997 року № 475/97–ВР.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.

116. Конвенція ООН про боротьбу з торгівлею людьми і з експлуатацією проституції третіми особами від 02 грудня 1949 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_162#Text.

117. Конвенція ООН про боротьбу з незаконним захопленням повітряних суден: ратифіковано Указом Президії ВР УРСР від 27 грудня 1971 року № 352-VIII. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_167#Text.

118. Міжнародна конвенція ООН про боротьбу із захопленням заручників: ратифіковано Указом Президії ВР УРСР від 08 травня 1987 року № 3954-XI. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_087#Text.

119. Конвенція ООН проти катувань та інших жорстоких або таких, що принижують гідність, видів поведження і покарання: ратифіковано Указом Президії ВР від 26 січня 1987 року № 3484-XI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_085#Text.

120. Конвенція ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин: ратифіковано Постановою ВР від 25 квітня 1991 року № 1000-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_096#Text.

121. Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми: ратифіковано Законом від 21 вересня 2010 року № 253–VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_858#Text.

122. Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування

тероризму: ратифіковано Законом від 17 листопада 2010 року № 2698-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_948#Text.

123. Конвенція Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства: ратифіковано Законом від 20 червня 2012 року № 4988-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_927#Text.

124. Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом: ратифіковано Законом від 17 січня 2002 року № 2990-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_331#Text.

125. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року № 1618-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>.

126. Господарський процесуальний кодекс України від 06 листопада 1991 року № 1798-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#Text>.

127. Кримінально-виконавчий кодекс України від 11 липня 2003 року № 1129-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15#Text>.

128. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

129. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 року № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

130. Про Національну поліцію: Закон України від 02 липня 2015 року № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.

131. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

132. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>.

133. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 року № 2135-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text>.

134. Лук'янець Д. М. Типологія юридичної відповідальності. *Юридична Україна*. 2004. № 3. С. 4–10. URL: https://biem.sumdu.edu.ua/images/stories/docs/K_KPD/Lukianets_22.pdf.

135. Савранчук С. Юридична відповідальність працівників спеціалізованої антикорупційної прокуратури України. *Актуальні проблеми правознавства. Адміністративне право і процес*. 2017. Випуск № 4. С. 128–132. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/28530/1/%D0%A1%D0%B0%D0%B2%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%87%D1%83%D0%BA%20%D0%A1..pdf>.

136. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України: Постанова Верховної Ради України від 06 листопада 1991 року № 1796–XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1796-12#Text>.

137. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів, затверджений Всеукраїнською конференцією прокурорів від 27 квітня 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17>.

138. Французько-український словник. Українсько-французький словник: два в одному томі / під заг. ред. В. Бусела. Київ, Ірпінь: Перун, 2012. 1104 с.

139. Сидоренко О., Тесленко В., Заворона А., Сидоренко І. Словник українсько-англійський та англійсько-український: 120 000 слів. Харків: Юрайт, 2015. 836 с.

140. Сухонос В. В. Теорія держави і права: підручник. Суми: Університетська книга, 2014. 544 с.

141. Загоруй Л. М. Елементи характеристики принципу свободи фізичної особи. *Юридичний вісник*. 2015. № 3 (36). С. 37–41. URL: <https://jrnl.nau.edu.ua/index.php/UV/article/view/9636/12181>.

142. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): монографія. Харків: Право, 2008. 240 с. URL: <https://constitutionalist.com.ua/osnovopozhni-pryntsypu-prava-zmistovna-kharakterystyka/>.

143. Старчук О. В. Щодо поняття принципів права. Часопис Київського університету права. 2012. № 2. С. 40–43. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2012_2_11.

144. Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: дис ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / НАН України, Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького, Нац. ун-т Одеська юридична академія. Одеса., 2002. 467 с.

145. Бараннік Р. Судові, правоохоронні та правозахисні органи України. Навчальний посібник. Київ: Дакор, КНТ, 2008. 348 с.

146. Організація судових та правоохоронних органів: навч. посіб.: у 2 ч.: Ч. 2: Основи правоохоронної та правозахисної діяльності / Т. Вільчик, П. Каркач, А. Лапкін та ін. / за ред. Л. Москвич. Харків: Право, 2016. 364 с.

147. Статут Ради Європи: від 05 травня 1949 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001#Text.

148. Американська конвенція про права людини від 22.11.1969 р. URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/instree/Rzoas3con.html>.

149. Report on the Rule of Law, adopted by the Venice Commission at its 86-th plenary session (Venice, 25–26 March 2011). URL: <http://www.venice.coe.int>.

150. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя: постанова Пленуму Верховного Суду України від 01.11.1996 р. № 9. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96#Text>.

151. Портнов А. В. Зміст принципу верховенства права та його реалізація в діяльності Конституційного Суду України. *Стратегічні пріоритети*. 2008. № 2 (7). С. 64–67.

152. 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.

153. Малюга В. І. Принципи організації та діяльності прокуратури України: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Київ. нац. у-нт ім. Т. Г. Шевченка. Київ., 2002. 205 с.

154. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листопада 1992 року № 2790-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>.

155. Слобожан О. В. Сучасний стан розвитку юридичних служб органів місцевого самоврядування: оцінки експертного середовища. *Організованість як ефективність державного управління*: зб. наук. праць ДонДУУ. Серія «Державне управління». Донецьк: ДонДУУ, 2010. Вип. 168. Ч. 2. С. 198–214.

156. Словник уа. *Портал української мови та культури*. URL: <https://slovnyk.ua/index.php>.

157. Кочерган М. П. Загальне мовознавство. Київ: Центр. академія, 1999. 288 с.

158. Філософський словник / Л. О. Аза, Є. І. Андрос, В. М. Блейхер та ін.; за заг. ред. В. І. Шинкарука. 2-ге вид. Київ: Головна редакція УРЕ, 1986. 796 с.

159. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком-Інтер, 2004. 458 с.

160. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. / С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова, А. П. Купін, Київ: ЦУЛ, 2011. 216 с.

161. Потіп М. М. Розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2013. 214 с.

162. Адміністративне право України: підруч. / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

163. Курс адміністративного права України: підручник / за ред. В. В. Коваленко. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

164. Нікуліна А. Г. Адміністративно-правовий статус органів досудового розслідування Національної поліції України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Сумський державний університет. Суми, 2017. 241 с. *Інституційний репозитарій eSSUIR СумДУ*. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/59116>.

165. Савостін О. А. Класифікація методів адміністративно-правового регулювання. Сучасне право. 2006. № 1. С. 40–42.

166. Raksha N. S. Forms and methods of administrative activities of the police. *News of the Southwestern State University*. 2016. № 5. pp. 158–165.

167. Трофименко В. М. Співвідношення понять «кримінальне судочинство» та «кримінальне провадження» за КПК України. *Актуальні проблеми доказування у кримінальному провадженні: матеріали Всеукр. наук.-практ. Інтернет-конф. (м. Одеса, 27 листоп. 2013 р.)*. Одеса, 2013. С. 25–29.

168. Петрухін І. Л. Судова влада та розслідування злочинів. *Держава право*. 1993. № 7. С. 81–91.

169. Довгунь К. В. Адміністративно-правові засади діяльності суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2021. 202 с.

Електронний репозитарій НАВС. URL: <https://elar.naiu.kiev.ua/items/5b519175-4eab-40d1-ab7e-8d7e12939163>.

170. Оніщенко Н. М. Нормотактика як складова державної, правової політики. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. № 4 (126). С. 37–42.

171. Шемшученко Ю. С. Відповідальність юридична. *Юридична енциклопедія: в 6 т. / гол. ред.: Ю. С. Шемшученко*. Київ: Укр. енциклопедія, 1998. Т. 1. 672 с.

172. Колодій А. М., Лисенков С. Л., Пастухов В. П. *Теорія держави і права: підручник*. Київ: Юрінформ, 1995. 190 с.

173. Терещук М. М. *Юридична відповідальність у публічному праві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Нац. акад. внутр. справ МВС*. Київ, 2018. 211 с.

174. Скакун О. Ф. *Теорія держави і права: підруч.* Харків: Консум, 2001. 656 с.

175. Іванчук Н. В. *Взаємна відповідальність особи і держави в контексті розбудови сучасної української держави: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.01 / Київський національний ун-т внутрішніх справ*. Київ, 2007. 21 с.

176. Кривицький Ю. *Юридична відповідальність працівників міліції України: теоретико-правові аспекти. Підприємство, господарство і право*. 2011. № 11. С. 7–11.

177. Лук'янець Д. М. *Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми правореалізації: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*. Київ, 2007. 43 с. *Інституційний репозитарій eSSUIR СумДУ*. URL: https://biem.sumdu.edu.ua/images/stories/docs/SVR/Lukianets_DN.pdf

178. Рабінович П. М. *Основи загальної теорії права і держави: навч. посіб.* 3-е вид., зі змінами і доп. Київ: ІСДО, 1995. 372 с.

179. Лук'янець Д. М. Про класифікаційні ознаки юридичної відповідальності. *Право України*. 1999. № 7. С. 121–124.
180. Манькут А. Поняття юридичної відповідальності працівників прокуратури. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 2. С. 158–161. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/02/32.pdf>.
181. Лоскутов Т. О. Предмет правового регулювання у кримінальному процесі: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09 / Київ. нац. ун-т ім. Т. Г. Шевченка. Київ, 2016. 445 с. *Інституційний репозитарій eKNUTSHIR КНУ ім. Т. Г. Шевченка*. URL: <https://ir.library.knu.ua/handle/123456789/406>.
182. Дубинський А. Я. Исполнение процессуальных решений следователя: правовые и организационные проблемы. упоряд. Л. Д. Удалова, О. І. Галаган, Д. П. Письменный та ін. Київ: КВШ МВД СССР, 1984. 213 с.
183. Сидорчук В. В. Кримінально-процесуальна відповідальність: поняття, ознаки. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2021. № 6. С. 107–111. URL: https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2021/6_2021/19.pdf.
184. Шульган І. І. Прокурор в кримінальному процесі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Національний університет «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки України. Львів, 2020. 238 с. *Репозитарій Національного університету «Львівська політехніка»*. URL: <https://lpnu.ua/sites/default/files/2020/dissertation/2295/dysertaciya-shulghanii.pdf>.
185. Ковбасюк Ю. В. Державна служба: підруч. Київ: НАДУ, 2012. 372 с.
186. Попович Є. М. Дисциплінарна відповідальність працівників органів прокуратури України: правові проблеми та шляхи їх вирішення. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 3. С. 22–26. URL: http://www.visnyknapu.gp.gov.ua/files/issues-2012/Visnyk-NAPU_3_2012.pdf.

187. Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 року № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.
188. Науково-практичний коментар до Кримінального процесуального кодексу України від 13 квітня 2012 року / за ред. О. А. Банчука, Р. О. Куйбіди, М. І. Хавронюка. Харків: Фактор, 2013. 1072 с.
189. Проневич О. С. Дисциплінарна відповідальність прокурорів: доктринальне обґрунтування і легальне закріплення. *Вісник ХНУВС*. 2015. № 3 (70). С. 213–222. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=VKhnuvs_2015_3_31.
190. Долежан В. В. Прокуратура потребує демократичного Дисциплінарного статуту. *Радник юстиції*. 2006. № 1. С. 13–16.
191. Толочко О. М., Подкопаєв С. В. Удосконалення правового регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів. *Вісник прокуратури*. 2006. № 2. С. 69–75.
192. Скринковський Р., Ковалів М., Приведа А., Хмиз М., Князь С., Павлов Д. Особливості розбудови професійного самоврядування в системі прокуратури, судової влади та адвокатури України. *Trajectoriâ Nauki = Path of Science*. 2021. № 6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osoblivosti-rozbudovi-profesiynogo-samovryaduvannya-v-sistemi-prokuraturi-sudovoyi-vladi-ta-advokaturi-ukrayini>.
193. Боршуляк І. І. Організаційно-правові засади проходження служби в органах прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Ген. прокуратура України, Нац. акад. прокуратури України. Київ, 2015. 253 с.

194. Горзов А. П. Дисциплінарна відповідальність прокурора як елемент його адміністративно-правового статусу: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Міжрегіон. акад. упр. персоналом. Київ, 2015. 215 с.

195. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» від 27 травня 2013 р. *Офіційний вісник України*. 2013. № 89. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_947#Text.

196. Хорсуненко О. В. Прокуратура України та країн-членів Європейського Союзу: порівняльне дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Одеська юрид. акад. Одеса, 2019. 221 с. *Репозитарій Національного університету «Одеська юридична академія»*. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/11976?show=full>.

197. Назарук С. Л. Адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури України та провідних країн Європейського Союзу: порівняльне дослідження: дис. ... д-ра філософії: 081 «право» / Держ. педагог. ун-т. ім. В. Винниченка. Кропивницький, 2021. 235 с. *Репозитарій Центрального українського державного університету В. Винниченка*. URL: https://cusu.edu.ua/images/autoreferats/2021/Nazaruk/D_Nazaruk.pdf.

198. Judiciary Act of 1789. *The Library of Congress*. URL: <https://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage?collId=llsl&fileName=001/llsl001.db&recNum=196>.

199. Constitution of the United States written in 1787, ratified in 1788, and in operation since 1789. *United States Senate*. URL: <https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm>.

200. The United States Code according to Public Law 118-19 from 06.10.2023). *Office of the Law Revision Council United States Code*. URL: <https://uscode.house.gov/>.

201. Organizational structure of the US Department of Justice. *US Department of Justice*. URL: <https://www.justice.gov/our-work>.

202. Department of Justice Strategic Plan. *US Department of Justice*. URL: <https://www.justice.gov/doj/doj-strategic-plan/doj-strategic-plan-2022-2026>.

203. General structure of EOUSA. *Offices of the United States Attorneys*. URL: <https://www.justice.gov/usao/eousa/organizational-chart>.

204. Attorney General's Advisory Committee of U.S. Attorneys. 28 CFR § 0.10. *Corner Law School. Legal Information Institute*. URL: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/28/0.10>.

205. The Changing Role of the American Prosecutor / John L. Worrall, M. Elaine Nugent-Borakove. Albany: State University of New York Press. 2008. 284 p. *ResearchGate*. URL: https://www.researchgate.net/profile/Hung-En-Sung/publication/258839592_Prosecutor_and_Treatment_Diversion_The_Brooklyn_NY_Drug_Treatment_Alternative_to_Prison_Program/links/0deec5292b9d4477dd00000/Prosecutor-and-Treatment-Diversion-The-Brooklyn-NY-Drug-Treatment-Alternative-to-Prison-Program.pdf.

206. Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) Bundesrecht: in der Fassung vom 09.05.1975, zuletzt geändert am 08.10.2023. *Justiz-online*. URL: https://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?xid=137459,1.

207. Für Beamte: Bundesgesetz Bundesbeamten-gesetz vom 05.02.2009, zuletzt geändert am 17.07.2023. *BBG-Bundesbeamten-gesetz*. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/BJNR016010009.html.

208. Anordnung über Organisation und Dienstbetrieb der Staatsanwaltschaft (OrgStA): vom 04.07.1995, letzte Änderungen vom 01.04.2014. *Niedersächsisches Vorschrifteninformationssystem (NI-VORIS)*. URL: <https://voris.wolterskluwer-online.de/browse/document/6edf9705-df13-3d63-abba-0e51afbe0c52>.

209. Римський статут Міжнародного кримінального кодексу від 17.07.1998 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588#Text.

210. Die rechtliche Stellung des Generalbundesanwalts beim Bundesgerichtshof. Offizielle Website der Bundesanwaltschaft Deutschland. *Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof*. URL: <https://www.generalbundesanwalt.de/DE/Generalbundesanwalt/Stellung-Generalbundesanwalt/Stellung-Generalbundesanwalt-node.html>.

211. Gesetz zur Wiederherstellung der Rechtseinheit auf dem Gebiete der Gerichtsverfassung, der bürgerlichen Rechtspflege, des Strafverfahrens und des Kostenrechts aus Nr. 40 vom 20.09.1950, Seite 455. *Bundesgesetzblatt*. URL: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27I_1950_40_inhaltsverz%27%5D#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27I_1950_40_inhaltsverz%27%5D__1698219321531.

212. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) vom 18. August 1896. *BBG-Bundesbeamtengesetz*. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/BJNR001950896.html>.

213. Gesetz zur Reform des Verfahrens in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FGG-Reformgesetz - FGG-RG) vom 17. Dezember 2008. *Gesetze im internet*. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/fgg-rg/BJNR258600008.html>.

214. Constitution du 04.10.1958. *La Constitution le bloc de constitutionnalité*. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>.

215. Code de procédure pénale au 31.12.1957. *République Française Légifrance*. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071154/.

216. Code de l'organisation judiciaire au 13.07.1978. *République Française Légifrance*. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071164/.

217. Code de procédure civile au 30.12.1976. *République Française Légifrance*. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070716/.

218. Eesti Vabariigi põhiseadus. Vastu võetud 28.06.1992. RT 1992, 26, 349. Jõustumine 03.07.1992. *Riigi Teataja*. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002>.

219. Prokuratuuri põhimäärus. Vastu võetud 19.03.2004 nr 23. RTL 2004, 29, 505. Jõustumine 01.03.2004. *Riigi Teataja*. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/101042015004>.

220. Prokuratuuriseadus Vastu võetud 22.04.1998 RT I 1998, 41, 625 jõustumine 20.05.1998, osaliselt 01.01.2001. a. *Riigi Teataja*. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019116?leiaKehtiv>.

221. Latvijas Republikas Satversme. Latvijas Satversmes Sapulces 1922. Gada 15. Februāra kopsēdē pieņemtā. *Likumi*. URL: <https://likumi.lv/ta/id/57980-latvijas-republikas-satversme>.

222. Prokuratūras likums. Tas stājas spēkā 01.07.1994. Izdevumā no 06.10.2021. *Likumi*. URL: <https://likumi.lv/ta/id/57276-prokuraturas-likums>.

223. Par tiesu varu datēts ar 15.12.1992. Stājies spēkā: 01.01.1993. *Likumi*. URL: <https://likumi.lv/ta/id/62847-par-tiesu-varu>.

224. Latvijas Kriminālprocesa kodekss. Skatīt 2005. gada 21. aprīļa likumu. *Likumi*. URL: <https://likumi.lv/ta/id/90971-latvijas-kriminalprocesa-kodekss>.

225. Lietuvos Respublikos Konstitucija priimta 25.10.1992. *Lietuvos Respublikos Seimas*. URL: <https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija20220522.htm>.

226. Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymas 1994 m. spalio 13 d. Nr. I-599. *Lietuvos Respublikos Seimas*. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActEditions/lt/TAD/TAIS.5956>.

227. Dėl Lietuvos Respublikos prokuratūros ir prokurorų kompetencijos nuostatų patvirtinimo 04.05.2012. *Lietuvos Respublikos Seimas*. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.B9814B9DAD77/asr>.

228. Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo tvarkos įstatymas. Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodeksas 10.07.2015 p. *Lietuvos Respublikos Seimas*. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/b8d908c0215b11e58a4198cd62929b7a/asr>.

229. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. *Prawo o prokuraturze*. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20160000177>.

230. USTAWA z dnia 21 czerwca 1996 r. o szczególnych formach sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. *Wolters Kluwer*. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/szczegolne-formy-sprawowania-nadzoru-przez-ministra-wlasciwego-do-16797800>.

231. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych). *UODO*. URL: <https://uodo.gov.pl/pl/404/224>.

232. O służbie penitencjarnej: Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. *Cejsh*. URL: https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10_31743_sanp_14410/c/articles-2158249.pdf.pdf.

233. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym*. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19970980602>.

234. Козьяков І. М. Методологічні аспекти організації прокурорської діяльності на сучасному етапі. *Вісник прокуратури*. 2015. Вип. 7. С. 23–33.

235. Кравчук В. М. Прокуратура України та європейська інтеграція. *Порівняльно-правові дослідження. Українсько-грецький міжнар. наук. юрид. журнал*. 2009. № 1. С. 137–141.

236. Інформація Управління зв'язків із громадськістю та ЗМІ Генеральної прокуратури України. *Офіс Генерального прокурора*. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=1520781.

237. Трагнюк Р. Р. Реформування функцій прокуратури України за новим Законом «Про прокуратуру». *Електронне наукове видання «Юридичний науковий електронний журнал»*. 2014. № 3. С. 176–179.

238. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166–VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.

239. Толочко О. М. Реформування прокуратури України: інституціональний аспект. *Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25 листоп. 2011 р.). Київ: Національна академія прокуратури України, 2012. С. 45–48.

240. Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1604 (2003) від 24 квітня 2003 року. *Парламентська Асамблея*. URL: [https://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/\[Russian_documents\]/\[2003\]/Rec1604.asp](https://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]/[2003]/Rec1604.asp).

241. The Spanish Constitution passed on 31.10.1978. Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado. *Gobierno De Espana*. URL: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf>.

242. Кравченко Т. Окремі аспекти представництва прокурором інтересів держави в суді. *Місьцеве самоврядування*. № 8 (1). 2020. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2020/august/issue-8/1/article-110235.html>.

243. Стратегія розвитку прокуратури на 2021–2023 роки. *Офіс Генерального прокурора*. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/strategiya-rozvitku-prokuraturi-na-2021-2023-roki>.

244. Антикорупційна програма Офісу Генерального прокурора на 2023–2025 роки: Наказ Генерального прокурора від 27 липня 2023 року № 205. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/antikorupciyna-programa-ofisu-generalnogo-prokurora-na-2023-2025-roki>.

245. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні: Наказ Офісу Генерального прокурора України від 30 вересня 2021 року № 309. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0309905-21#Text>.

246. Керівні принципи ООН щодо ролі обвинувачів від 27.08.–07.09.1990 р. URL: https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/old/files/oon_com_split_1.pdf.

247. Роль прокурора на досудовій стадії кримінального процесу: Звіт за результатами дослідження 2016–2017 р.р. / Ю. Белоусов, В. Венгер, В. Мітько та ін. Київ: Міжнародний фонд «Відродження», 2017. 268 с. URL: https://issuu.com/irf_ua/docs/prokuror_210_270.

248. Данкович Н. О. Напрями вдосконалення міжнародного співробітництва органів прокуратури в кримінальному провадженні України. *Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право)*. 2014. № 2 (65). С. 101–106.

249. Руденко М. В. Спеціалізація як принцип побудови прокурорської системи України (науково-практичний прогноз). *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 3. С. 27–32.

250. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № (2000) 10 Про кодекси поведінки державних службовців. URL: https://archives.gov.ua/wp-content/uploads/2019/11/Rekomend_poved_DS.pdf.

251. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи R (95) 12. URL: <https://old.vkksu.gov.ua/userfiles/doc/perelik-dokumentiv/rek-95-12.doc>.

252. Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a38#Text.

253. Про затвердження Порядку роботи кадрових комісій: Наказ Генерального прокурора України від 17 жовтня 2019 року № 233. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0233900-19#Text>.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Публікації в наукових фахових виданнях:

1. Шапошник А. С., Шлапко Т. В. Визначення місця прокуратури в системі органів державної влади. *Правова позиція*. 2020. Випуск № 3 (28). С. 71–75. DOI: <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2020-3.13>. URL: https://legalposition.umsf.in.ua/archive/2020/3/3_2020.pdf.
2. Шапошник А. С. Історико-правові аспекти становлення та розвитку органів прокуратури на українських землях. *Академічні візії*. 2022. Випуск 12. DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10078093>. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/692/624>.
3. Шапошник А. С. Правова характеристика керівних принципів діяльності прокурора в Україні та незалежність прокурора як їх основа. *Академічні візії*. 2022. Випуск 13. DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10031835>. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/693/620>.
4. Шапошник А. С. Характеристика процесуальних функцій прокурора у кримінальному процесі. *Держава та регіони*. 2022. Випуск № 4 (78). С. 66–72. DOI: <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2022.4.9>. URL: http://law.stateandregions.zp.ua/archive/4_2022/9.pdf.
5. Шапошник А. С. Перспективи сучасного реформування та напрямки удосконалення адміністративно-правових засад діяльності прокурора в Україні. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. Серія економічна. Серія юридична. 2022. Випуск 35. С. 419–430. DOI:

<http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10081833>.

URL:

<https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/view/964>.

6. Шапошник А. С. Адміністративно-правові методи та форми діяльності прокурора в Україні. *Академічні візії*. 2022. Випуск 14. DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10081663>. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/694>.

7. Шапошник А. С. Напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності прокурора. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. Випуск № 2. С. 406–410. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-2/95>. URL: http://www.lsej.org.ua/2_2023/95.pdf.

8. Шапошник А. С. Щодо поняття адміністративно-правових засад діяльності прокурора в Україні. *Академічні візії*. 2023. Випуск 15. DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10078001>. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/690>.

9. Шапошник А. С., Шлапко Т. В. Правовий аналіз міжнародного та зарубіжного досвіду реалізації кримінально – процесуальних функцій органами прокуратури, їх вплив на функціонування національної моделі прокуратури та кримінального переслідування в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. Випуск № 2. С. 399–405. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-2/94>. URL: http://www.lsej.org.ua/2_2023/94.pdf.

10. Шлапко Т. В., Шапошник А. С. Зарубіжний досвід організаційно-правових засад функціонування прокуратури в іноземних країнах. *Академічні візії*. 2023. Випуск 16. DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10078036>. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/691>.

Тези доповідей на наукових конференціях:

11. Шапошник А. С. Актуальні проблеми юридичної відповідальності прокурора в Україні. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції (м. Суми, 21–22 травня 2020 року) / редколегія: проф. А. М. Куліш, О. М. Резнік. Суми: Сумський державний університет, 2020. С. 376–378.

12. Шапошник А. С. Правова проблематика визначення місця органів прокуратури в механізмі української держави. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції (м. Суми, 20–21 травня 2021 року) / редколегія: проф. А. М. Куліш, О. М. Резнік, А. В. Стеблянко. Суми: Сумський державний університет, 2021. С. 737–739.

13. Шапошник А. С. Перспективи удосконалення організаційних засад незалежності прокурора в Україні на сучасному етапі реформування. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали VI Міжнародної науково-практичної конференції (м. Суми, 19–20 травня 2022 року) / редколегія: проф. А. М. Куліш, В. В. Миргород-Карпова, А. В. Стеблянко. Суми : Сумський державний університет, 2022. С. 651–653.

14. Шапошник А. С. Принцип незалежності прокурора при здійсненні ним функцій прокуратури в умовах її реформування. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Суми, 18–19 травня 2023 року) / редколегія: проф. А. М. Куліш, В. В. Миргород-Карпова, А. В. Стеблянко. Суми : Сумський державний університет, 2023. С. 361–363.

15. Шапошник А. С. Організаційно-правові шляхи удосконалення реалізації прокурором функцій публічного обвинувачення та процесуального керівництва у перехідний період. *Перспективні напрямки наукових досліджень – 2023*: збірник наукових матеріалів СХХІХ Міжнародної науково-практичної інтернет – конференції, м. Київ, 21 серпня 2023 року. Київ, 2023. С. 106–113. URL: <https://el-conf.com.ua/wp-content/uploads/2023/09/Kyiv210823.pdf>.

Таблиця 1. Ретроспектива законодавчих змін у нормативних актах щодо функцій прокуратури в Україні.

Назва акту	Характеристика основних положень
<p>Рекомендація ПАРЄ (2000) 19 «Про роль служби публічних обвинувачів у демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права»</p>	<p>Публічні обвинувачі» — це державний орган, який від імені суспільства й у суспільних інтересах забезпечує правозастосування в разі, якщо порушення закону має наслідком кримінальне покарання, з урахуванням, з одного боку, прав особи, а з іншого – належної дієвості системи кримінальної юстиції.</p> <p>Публічні обвинувачі в усіх системах кримінальної юстиції:</p> <ul style="list-style-type: none"> • вирішують питання про ініціювання або продовження процедури обвинувачення; • підтримують обвинувачення в суді; можуть оскаржувати або подавати апеляційні скарги на всі або деякі судові рішення. <p>У деяких системах кримінальної юстиції публічні обвинувачі також:</p> <ul style="list-style-type: none"> • здійснюють державну кримінальну політику, з урахуванням, по змозі, регіональних і місцевих умов; • ведуть розслідування, керують ним або здійснюють нагляд за ним; • забезпечують надання ефективної допомоги потерпілим; • ухвалюють рішення щодо заходів, альтернативних обвинуваченню; • здійснюють нагляд за виконанням рішень судів тощо.
<p>Резолюції ПАРЄ: Висновок Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 (1995) від 26 вересня 1995 року, Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи «Щодо дотримання обов'язків та</p>	<p>Починаючи з часу вступу України до Ради Європи 1995 року, Парламентська Асамблея РЄ у своїх резолюціях неодноразово звертала увагу керівництва нашої держави на необхідність зміни ролі та функцій ГПУ, особливо щодо здійснення загального контролю за додержанням законності, шляхом перетворення цього інституту в орган, який відповідатиме принципам Ради Європи.</p>

<p>обов'язань Україною» від 27 вересня 2001 року, Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1622 (2003) від 29 вересня 2003 року, Резолюція № 1466 (2005) від 5 жовтня 2005 року, Резолюція № 1862 (2012) від 26 січня 2013 року</p>	
<p>Висновки Венеціанської комісії:</p> <p>Висновок щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» (CDL-AD(2009)048), п. 28-30; Висновок щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» (CDL-AD(2009)048)</p> <p>Висновок CDL-AD (2013) 025 від 14 жовтня 2013 року</p>	<p>Венеціанська комісія у своїх висновках за результатами розгляду проектів законів «Про прокуратуру» неодноразово зазначала, що функції прокуратури значно перевищують межі функцій, які повинна мати прокуратура в демократичному суспільстві. Комісія також неодноразово нагадувала державним органам України, що вони повинні виконати свої зобов'язання і змінити роль прокуратури, привівши її у відповідність із європейськими стандартами.</p>
<p>Про прокуратуру: Закон України від 25 жовтня 2014 року № 206</p>	<p>14 жовтня 2014 року Парламент прийняв нову редакцію Закону «Про прокуратуру», положення якої, згідно з висновком Венеціанської комісії, значно більш прогресивні порівняно з попередніми пропозиціями змін до чинного законодавства. На думку експертів Комісії, для функціонування органів прокуратури була чітко закладена досить міцна основа відповідно до європейських стандартів і потреб сучасної системи кримінального правосуддя.</p> <p>У новій редакції Закону «Про прокуратуру» нарешті була прибрана функція «загального нагляду», а у перехідних положеннях Закону встановлене обмеження щодо застосування норми про «загальний нагляд», яка ще зберігалася у Конституції України до 2 червня 2016 року. Так, зокрема, перехідними положеннями визначено, що «прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами</p>

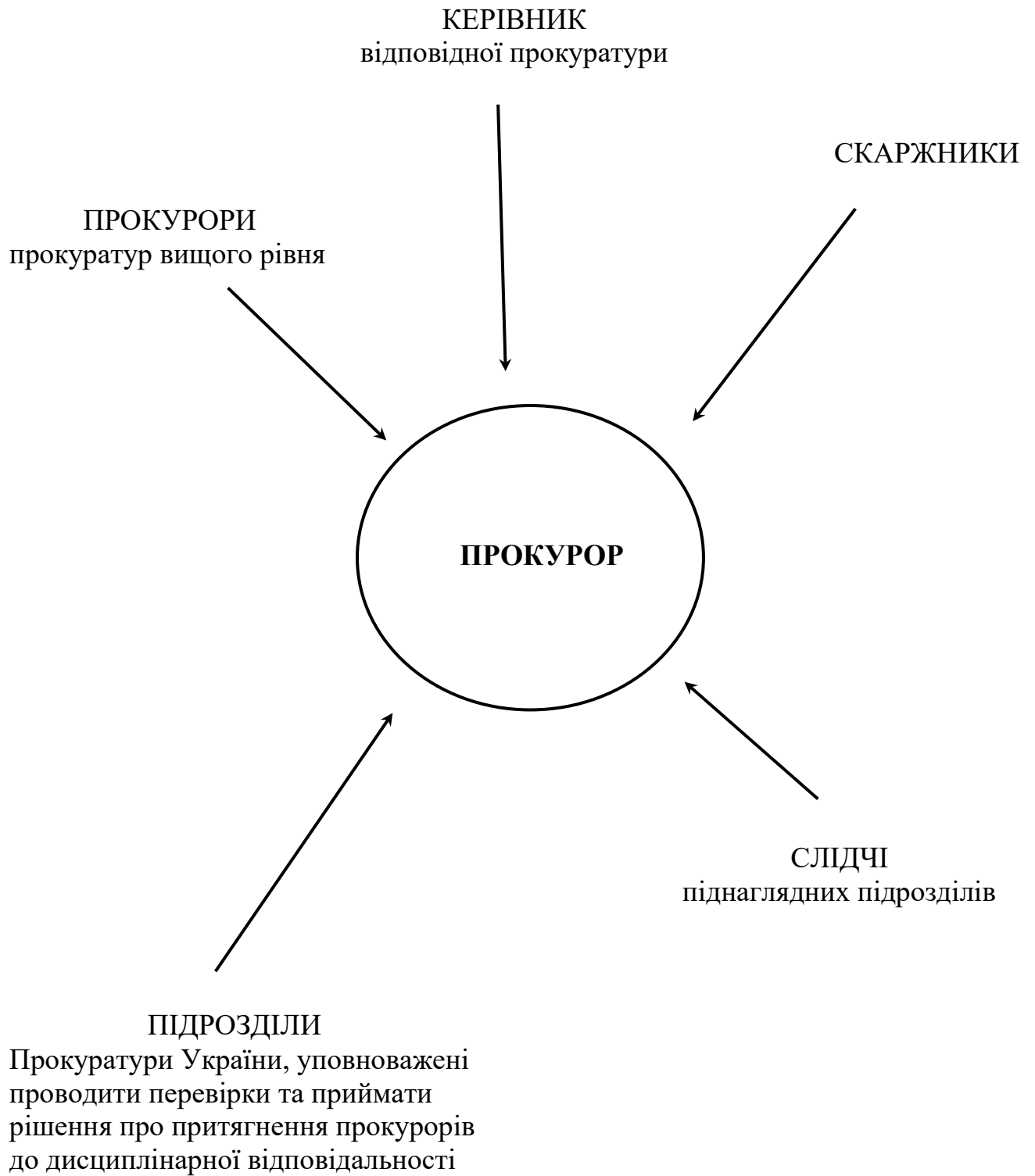
	<p>виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді» (п. 1 перехідних положень Закону).</p> <p>Водночас Венеціанська комісія звертала увагу української влади до низки аспектів, які, як і раніше, перешкоджали повній відповідності законодавства європейським стандартам, і які можна усунути шляхом внесення змін до проекту Закону. Так, зокрема, поміж інших зауважень, стурбованість експертів Комісії викликали функції прокуратури поза межами системи кримінальної юстиції, зокрема пов'язані із здійсненням представництва інтересів громадян у суді. Так, відповідно до ст. 23 Закону «Про прокуратуру» «прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, якщо така особа не спроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист».</p> <p>Прокурор міг здійснювати представництво інтересів громадянина, поза межами кримінального процесу, у цивільних, адміністративних та господарських судах.</p> <p>Хоча більшість застережень була врахована у новій редакції Закону, водночас сам факт спроможності прокуратури ефективно захищати права особи одночасно з наявною функцією захищати й права держави викликав у експертів Комісії певні сумніви. З урахуванням зазначеного, експерти рекомендували доручити завдання захисту інтересів особи перед державою інститутам на кшталт Уповноваженого з прав людини, а також центрам безоплатної правової допомоги.</p>
<p>Перехідні положення до Закону України «Про прокуратуру»</p> <p>Рекомендація ПАРС 1604 (2003) 11</p>	<p>Перехідними положеннями Закону «Про прокуратуру» ці повноваження були надані Уповноваженому Верховної Ради з прав людини, а також відповідним центрам з надання безоплатної правової допомоги, як того і вимагали міжнародні експерти. Однак зазначена функція зберігалася певний час і в прокуратурі.</p> <p>У цьому контексті також варто згадати Рекомендацію ПАРС 1604 (2003) 11 «Про роль служби публічних обвинувачів у демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права», в якій, зокрема, державам-учасницям було рекомендовано вжити заходів задля того, щоб</p>

	<p>повноваження і функції обвинувачів обмежувалися сферою обвинувачення у справах про кримінальні правопорушення і розв'язанням загальних завдань із захисту інтересів держави через систему кримінальної юстиції, а для виконання будь-яких інших функцій були засновані окремі, належним чином розташовані та ефективні органи.</p> <p>Водночас п. 4 перехідних положень Закону фактично передбачають й реалізацію прокуратурою функції досудового розслідування посадових та військових злочинів, яка згодом має бути передана до Державного бюро розслідувань (після його створення, але не пізніше ніж через 5 років після набрання чинності Кримінальним процесуальним кодексом — тобто, не пізніше 20 листопада 2017 року.)</p>
<p>Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 15 січня 2016 року</p>	<p>12 листопада 2015 року Парламент ухвалив Закон «Про Державне бюро розслідувань», який підписаний Президентом України 15 січня 2016 року. Закон набрав чинності 1 березня 2016 року. Але початок повноцінного функціонування бюро очікується не раніше 2018 року. А вже станом на квітень 2017 року керівник Державного бюро розслідувань не обраний. Відповідно до перехідних положень Закону матеріали кримінального провадження, які на день набрання чинності цим Законом перебувають в іншому органі досудового розслідування на стадії досудового розслідування, але підслідні Державному бюро розслідувань, у тримісячний строк після початку виконання Бюро функції досудового розслідування передаються до відповідного підрозділу (органу) Бюро. Кримінальні провадження, які до початку діяльності Державного бюро розслідувань розпочаті слідчими органів прокуратури і перебувають на стадії досудового розслідування, продовжують здійснюватися слідчими органів прокуратури до закінчення досудового розслідування, але не довше двох років.</p> <p>Відтак із початком повноцінної роботи Державного бюро розслідувань органи прокуратури будуть ще близько двох років продовжувати виконувати функцію досудового розслідування, але лише у провадженнях, які на той момент перебуватимуть у їхній роботі. Недолік Закону полягає у тому, що залишається невизначеним, як саме діяти у випадку, коли через два роки досудове розслідування завершено не буде.</p> <p>Логічно припустити, що такі справи мають бути передані до відання Державного бюро розслідувань, але</p>

	чіткої відповіді на це питання Закон не містить.
Зміни до Конституції України від 02 червня 2016 року	<p>2 червня 2016 року Парламент за ініціативою Президента України прийняв зміни до Конституції в частині здійснення правосуддя, які переважно торкалися змін у судовій гілці влади. Водночас були змінені й функції прокуратури. Так, зокрема, замість цілого розділу, що стосувався діяльності прокуратури, була введена лише одна ст. 131-1, якою визначені такі функції прокуратури:</p> <ul style="list-style-type: none"> підтримання публічного обвинувачення в суді; організація 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. <p>Згідно з новою редакцією Конституції України прокуратура позбавляється функцій представництва інтересів громадянина в суді. Що стосується решти так званих «тимчасових» функцій, то в п. 9 перехідних положень Конституції, згідно із внесеними змінами, визначено, що «прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, – до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій».</p> <p>Як можна побачити, після внесення змін до Конституції України прокуратуру позбавили функцій представництва інтересів громадянина в суді, а також нагляду 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.</p> <p>Варто зазначити, що запропоновані зміни повною мірою узгоджуються із відповідними рекомендаціями Венеціанської комісії.</p>

Додаток В

Рисунок 1. Схематичне зображення суб'єктів впливу, що посягають на незалежність прокурора



Таблиця 2. Способи впливу на незалежність прокурора, спричинені неналежною регуляцією відповідної діяльності.

№	Суб'єкт впливу	Механізми впливу, що посягає на незалежність прокурора
1	Керівник відповідної прокуратури, в якій працює прокурор	<ul style="list-style-type: none"> • Вплив через розподіл обов'язків між прокурорами • Вплив через розподіл навантаження в частині здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підтримання публічного обвинувачення • Вплив через створення умов праці прокурора (забезпечення робочим місцем, оргтехнікою тощо) • Вплив через погодження відпусток • Вплив через щорічне заохочення • Вплив шляхом здійснення безконтрольних перевірочних заходів в частині здійснення прокурором функцій процесуального керівництва
2	Скаржник	<ul style="list-style-type: none"> • Вплив через подання необмеженої кількості скарг та відсутність відповідальності за подання необґрунтованих скарг • Вплив через можливість подання скарг не лише щодо процесуальної діяльності прокурора, а й особистого життя останнього • Вплив через відсутність рівноправності прокурора та скаржника в процесі оскарження діяльності та вчинення тиску задля задоволення власних інтересів

3	Прокурори прокуратури вищого рівня	<ul style="list-style-type: none"> • Вплив через контрольні – перевірочні повноваження, які жодним чином не обмежені, залежать не тільки від процесуальних взаємовідносин, а й особистісних неприязних відносин. • Вплив через відсутність реальної можливості прокурора на захист власної позиції
4	Підрозділи Прокуратури України, уповноважені проводити перевірки та приймати рішення про притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності	<ul style="list-style-type: none"> • Вплив через безпеляційне створення перешкод при просуванні прокурорів по службі • Вплив через відсутність сталих критерії оцінки ступеня протиправності вчинених дисциплінарних проступків, та, як наслідок, прийняття необґрунтованих рішень про притягнення до дисциплінарної відповідальності • Можливість використання таких підрозділів, як факторів впливу на прокурорів
5	Слідчі піднаглядних підрозділів	<ul style="list-style-type: none"> • Вплив через наявність «процесуальних пасток» для прокурора • Відсутність реальних важелів впливу на піднаглядні слідчі підрозділи для забезпечення виконання покладених на них обов'язків

Акт впровадження в практичну діяльність



Прокуратура України
ОКРУЖНА ПРОКУРАТУРА МІСТА СУМИ
 вул. Герасима Кондратьєва, 79, м. Суми, Сумська область, 40000 факс: (0542) 60-75-94
 e-mail: sumy.prok@pso.gp.gov.ua

№ _____

На № _____ від _____

ДОВІДКА
про впровадження результатів дисертаційного дослідження
здобувача третього рівня вищої освіти
Навчально – наукового інституту права
Сумського державного університету
Шапошника Андрія Сергійовича
«Адміністративно-правові засади діяльності прокурора в Україні»
на здобуття наукового ступеня доктора філософії
за спеціальністю 081 – Право

Даною довідкою засвідчуємо, що результати дисертаційного дослідження Шапошника Андрія Сергійовича на тему «Адміністративно-правові засади діяльності прокурора в Україні», поданого на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право, розглянуті та використовуються у практичній діяльності Окружної прокуратури міста Суми.

Зокрема, досліджувані питання прийняті до відома та враховуються при організації роботи прокурорів Окружної прокуратури міста Суми під час здійсненні ними процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підтримання публічного обвинувачення. Також, зроблені в дисертаційному дослідженні висновки приймаються до уваги керівництвом при організації роботи підпорядкованих прокурорів, прийнятті внутрішніх організаційно – розпорядчих документів та взаємодії з іншими державними органами, установами та організаціями.

Вважаємо, що результати дослідження Шапошника Андрія Сергійовича на тему «Адміністративно-правові засади діяльності прокурора в Україні» мають високе теоретичне та практичне значення в діяльності органів прокуратури України.

Керівник
 Окружної прокуратури міста Суми



Олександр КОВТУН

Додаток Д

Акт впровадження в навчальний процес

Міністерство освіти і науки України
Сумський державний університет



АКТ

про впровадження у наукову діяльність результатів дисертаційного дослідження Шапошника Андрія Сергійовича на тему «Адміністративно-правові засади організації діяльності прокурора в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 - Право

Комісія у складі:

- Голова – д.ю.н., доцент, завідувач кафедри КПДС Бондаренко О.С.
Члени комісії:
– к.ю.н., доцент, доцент кафедри АГПФЕБ Руденко Л.Д.
– к.ю.н., доцент, доцент кафедри АГПФЕБ Колеснікова М.В.

Комісія склала цей акт з приводу розгляду результатів дисертаційного дослідження Шапошник Андрія Сергійовича на тему «Адміністративно-правові засади організації діяльності прокурора в Україні» та їх впровадження у наукову діяльність.

Висновок: комісія вважає, що результати проведеного Шапошник А.С. дисертаційного дослідження на тему: «Адміністративно-правові засади організації діяльності прокурора в Україні» отримані на основі ґрунтовного аналізу та визначення адміністративно-правових засад організації діяльності прокурора, мають ґрунтовний та аргументований характер і використовувалися при проведенні наукових досліджень у рамках науково-дослідницької роботи «Концептуальні засади реформування системи правоохоронних органів в сучасних умовах трансформації нагляду і контролю щодо забезпечення економічної безпеки України» (реєстраційний номер 55.15.02-22/24.3Ф-01), яка розробляється в Навчально-науковому інституті права Сумського державного університету.

Акт складений у 2-х примірниках.

Голова комісії

О.С. Бондаренко

Члени комісії

Л.Д. Руденко

М.В. Колеснікова

Додаток Ж

Акт впровадження в наукову діяльність


ЗАТВЕРДЖУЮ
Проректор з науково-педагогічної роботи
Сумського державного університету
Інна Школьник
«4» 06 2023 р.


АКТ
впровадження (використання) результатів
дисертаційної роботи у навчальний процес

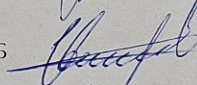
У дисертаційній роботі «Адміністративно-правові засади організації діяльності прокурора в Україні», яка виконана в період з 01.10.2017 р. по 31.08.2023 р. розроблено поняття «грубого порушення правил прокурорської етики», запропоновано надати йому визначення та нормативне закріплення в Законі України «Про прокуратуру», що в свою чергу матиме наслідком більш виважений і конкретизований підхід до подання скарг на прокурорів та їх розгляд, зміцнить адміністративно правовий статус прокурора та обмежить випадки незаконного впливу на прокурора через призму відповідальності.


Здобувач ступеня доктора філософії Шапошник Андрій Сергійович.

Комісія в складі:

Голова комісії: голова ради з якості інституту/факультету  Ольга СТОГОВА


Члени комісії: гарант освітньої програми
(доцент кафедри АГПФЕБ)  Людмила РУДЕНКО

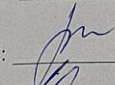
завідувач кафедри АГПФЕБ  Олександр ІЛЬЧЕНКО

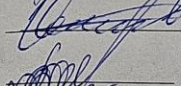
ст.викладач кафедри АГПФЕБ  Валерія МИРГОРОД


Встановила, що результати дисертаційної роботи використовуються в навчальному процесі за освітньою програмою «Право» освітнього ступеня Бакалавр спеціальності 081 «Право» шляхом реалізації наступного: оновлення змісту дисципліни «Адміністративне право», «Судові та правоохоронні органи»

«4» 06 2023 р.

Голова комісії:  Ольга СТОГОВА

Члени комісії:  Людмила РУДЕНКО

 Олександр ІЛЬЧЕНКО

 Валерія МИРГОРОД