

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

НЕВЗОРОВ ОЛЕКСІЙ БОРИСОВИЧ

УДК 342.951 (477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС
ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук**

Київ – 2017

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Науково-дослідному інституті публічного права

Науковий керівник:

кандидат юридичних наук, доцент

Дрозд Олексій Юрійович,

Національна академія внутрішніх справ,

доцент кафедри адміністративної діяльності

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор

Безпалова Ольга Ігорівна,

Харківський національний університет внутрішніх справ,

завідувач кафедри адміністративної діяльності поліції

кандидат юридичних наук, доцент

Єщук Ольга Михайлівна,

Херсонський державний університет,

доцент кафедри адміністративного і господарського права

Захист відбудеться «5» липня 2017 р. о 12⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.503.01 у Науково-дослідному інституті публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2А

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Науково-дослідного інституту публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2А

Автореферат розісланий «2» червня 2017 р.

Учений секретар

спеціалізованої вченої ради

К. М. Куркова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. В умовах інтеграції вітчизняного суспільства до стандартів ЄС йде трансформація державного механізму. В цьому напрямку адміністративна діяльність державного апарату потребує перепрофілювання на засади людиноцентристської теорії, коли публічна адміністрація має якнайповніше забезпечувати як права, свободи і законні інтереси фізичних та юридичних осіб, держави, так і суспільства в цілому.

Важливе місце в системі державного апарату посідає прокуратура, науковий інститут якої є невід'ємним атрибутом сучасного суспільства: без неї держава не може об'єктивно існувати. Забезпечення прав і свобод людини і громадянина є основним завданням правової демократичної держави. Провідне місце серед суб'єктів владних повноважень у даній сфері посідає прокуратура України, на яку покладено виконання функції з метою захисту прав і свобод людини, публічних інтересів суспільства та держави.

В умовах сьогодення продовжує здійснюватися реформа прокуратури, лейтмотивом якої, за словами Генерального прокурора України Ю. Луценка, є підбір на посади прокурорів професійних та чесних юристів*. Однак, як показують результати соціологічного дослідження, рівень незадоволеності громадян захистом прав і свобод прокуратурою перевищує 39%. Іншими словами, діяльність прокуратури України потребує удосконалення, адже ліквідувати чи замінити її на іншу правову інституцію неможливо. Прокуратуру України необхідно реформувати на засадах європейських стандартів, ефективного захисту прав, свобод громадян від правопорушень, забезпечення публічного інтересу держави та суспільства в цілому.

У системі прокуратури перше місце належить правовому статусу. З огляду на те, що саме на основі нього виникають органи прокуратури як юридичні особи публічного права, юристи набувають спеціального владно-правового статусу, стаючи прокурорами, визначаються їх завдання, обов'язки і права. Велика частина цих положень встановлюється нормами адміністративного права. Тим самим адміністративно-правовий статус прокуратури є актуальною провідною складовою здійснення реформи прокуратури України.

Схожу проблематику аналізували у своїх працях М. Івчук та С. Марченкова, які розкрили адміністративно-правовий статус прокуратури в інших соціально-правових умовах.

Окремі питання адміністративно-правового статусу прокуратури досліджували вітчизняні вчені-адміністративісти, зокрема: В. Авер'янов, О. Агєєв, Н. Армаш, В. Бабенко, О. Бандурка, В. Басс, О. Безпалова, Ю. Битяк, С. Ващенко, М. Воронов, В. Галуцько, Ю. Гаруст, І. Голосніченко, Ю. Гридасов, О. Джафарова, А. Долгополов, О. Дрозд, О. Єшук, Р. Жоган, А. Іванишук, М. Івчук, О. Ішук, П. Каркач, М. Ковалів, В. Ковальська, А. Ковальчук, Т. Колєсник, Т. Коломоєць, А. Комзюк, В. Костицький, М. Косюта, В. Кравченко, В. Кравчук, В. Кривобок, О. Кузьменко, В. Кулаков, В. Лакизюк, В. Логоша, А. Манжула, А. Манькут, І. Марочкін, О. Марцеляк,

*У національній академії прокуратури України стартував відбір нових прокурорів. ТСН. 2016. URL: <https://tsn.ua/politika/lucenko-nabiraye-novih-prokuroriv-na-zarplatu-v-7-tisyach-791288.html>.

С. Марченкова, В. Миколенко, М. Мичко, В. Мойсик, С. Мосьондз, Н. Наулік, С. Овчарук, Я. Окар-Балаж, В. Оксінь, В. Олефір, Р. Олійник, Л. Попов, Н. Рибалка, Р. Сидоренко, О. Скибенко, Ю. Слабунова, Є. Соболь, О. Стасюк, В. Сухонос, В. Федоренко, К. Чижмарь, А. Чубенко, В. Шемчук, С. Шепетько, Р. Шестоपालов, А. Якимов, М. Якимчук, О. Ярмиш та ін. Проте зазначені дослідники розкрили лише окремі аспекти адміністративно-правового статусу прокуратури України або ж аналізували їх побіжно, досліджуючи інші, більш загальні, суміжні чи дотичні явища.

Незадоволеність громадян України неналежним забезпеченням публічних прав і свобод прокуратурою України, нерозробленість на науковому рівні цих питань, неврегульованість організаційно-правових чинників діяльності органів прокуратури та ієрархічної системи взаємодії прокурорів, неузгодженість нормативних актів зумовили вибір теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810, Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276, і планів науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495), «Адміністративно-правове забезпечення розвитку судової влади в Україні» (номер державної реєстрації 0117U004649).

Мета і завдання дослідження. *Мета* роботи полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретико-методологічних засад, нормативних основ і практичної реалізації прокуратурою України владних повноважень розкрити та запропонувати пропозиції стосовно вдосконалення адміністративного законодавства, спрямованого на ефективне забезпечення прокуратурою України прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, публічного інтересу держави й суспільства.

Відповідно до поставленої мети в роботі заплановано вирішити такі *завдання*:

- розкрити місце і роль прокуратури України в системі державної влади;
- сформулювати поняття та розкрити елементи адміністративно-правового статусу прокуратури України;
- з'ясувати адміністративно-правові аспекти структури прокуратури України;
- розкрити особливості компетенції прокуратури України;
- визначити наукові положення щодо адміністративних прав та обов'язків прокурорів;
- розкрити адміністративну відповідальність у сфері діяльності прокуратури України;
- здійснити компаративістичну характеристику стосовно правового статусу прокуратури;

– удосконалити законодавство у сфері адміністративно-правового статусу прокуратури України.

Об’єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у сфері визначення правосуб’єктності, завдань, обов’язків, прав та адміністративної відповідальності органів прокуратури та прокурорів.

Предмет дослідження – адміністративно-правовий статус прокуратури України.

Методи дослідження. В дисертації використовувалася система методів наукового пізнання. *Діалектичний* метод надав можливість сформулювати наукову новизну «вперше» щодо створення Вищої кваліфікаційної комісії суддів і прокурорів, наділивши її компетенцією щодо призначення прокурорів, притягнення їх до дисциплінарної відповідальності (підрозділи 1.1, 3.2). *Методи аналізу і синтезу* використовувалися при здійсненні аналізу положень щодо змісту, структури, компетенції, адміністративних обов’язків і прав органів прокуратури та прокурорів, поділу їх на окремі частини та формування на цій основі новітніх положень адміністративно-правового статусу прокуратури України (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1, 2.2). На основі методу *індукції* здійснено формування наукової новизни від одиничних положень, що характеризують зміст, адміністративні обов’язки і права, зарубіжний досвід, до авторських узагальнень (підрозділи 1.2, 2.2, 3.1), і навпаки, за допомогою методу *дедукції*, взявши за підґрунтя основоположні засади, був сформований понятійний апарат та удосконалено законодавство в аналізованій сфері (підрозділи 1.1, 3.2). *Формально-догматичний* метод був провідним при здійсненні тлумачення діючого законодавства (1.1, 1.2, 1.3, 2.1–2.3). Метод *порівняльного законодавства* дав можливість здійснити компаративістичну характеристику зарубіжного досвіду країн – учасниць ЄС (підрозділ 3.1). За допомогою *соціологічного* методу було здійснено соціологічне опитування стосовно виявлення актуальних проблем у сфері діяльності прокуратури України та оброблено його результати (Додаток Б).

Наукова новизна одержаних результатів аргументується тим, що дисертація є одним із перших комплексних монографічних досліджень у вітчизняній правовій літературі, присвячених аналізу адміністративно-правового статусу прокуратури України. У результаті проведеного аналізу розроблено низку висновків, рекомендацій і пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства України в зазначеній сфері, зокрема:

уперше:

– в процесі аналізу адміністративної відповідальності у сфері діяльності прокуратури України розкрито особливості складу адміністративного правопорушення стосовно забезпечення права доступу фізичних і юридичних осіб до публічної інформації, об’єктом правопорушення якого є інформація із державних реєстрів, ведення яких віднесено до компетенції прокуратури України, а суб’єктом правопорушення виступають прокурори, які допустили навмисні чи необережні протиправні дії у цій сфері;

– запропоновано створити єдиний орган суддівського самоврядування – Вищу кваліфікаційну комісію суддів і прокурорів України шляхом внесення відповідних

змін і доповнень до спеціальних законів про судоустрій і статус суддів та про прокуратуру, поклавши функції кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів на Вищу кваліфікаційну комісію суддів України, із доповненням її членами, обраними всеукраїнською конференцією прокурорів;

удосконалено:

– поняття адміністративно-правового статусу прокуратури України як сукупності адміністративно-правових елементів, що визначають місце і роль прокуратури в правовій системі, які, на відміну від раніше відомих, підвищують незалежність прокуратури України від органів законодавчої влади і Президента України, зберігаючи централізовану систему ієрархічного підпорядкування прокурорів усередині системи;

– адміністративно-правові чинники структури прокуратури України, в результаті чого виокремлено системні структурні критерії формування організаційної структури прокуратури різних рівнів, керівної ланки, прокурори яких мають владні повноваження щодо підлеглих прокурорів, проміжної ланки, до яких входять прокурори, які здійснюють як внутрішньоуправлінські, так і процесуальні функції, та ланки процесуальних прокурорів, які безпосередньо забезпечують функції судової влади;

– наукові положення щодо адміністративних прав та обов'язків прокуратури як компетенції, що надана державою Генеральному прокурору та підпорядкованим йому прокурорам, яка, на відміну від раніше висвітлених, встановлюється виключно в межах загального дозволу владної компетенції стосовно відновлення порушених прав осіб судовою владою, притягнення винних у скоєнні злочину до кримінальної відповідальності та захисту прав осіб при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян;

дістали подальшого розвитку:

– наукові положення стосовно процедури призначення Генерального прокурора, якому підпорядковані усі прокурори, Верховною Радою України за поданням Президента України, шляхом переміщення основної компетенції щодо відбору претендента на посаду на спеціальний незалежний публічний орган (громадську комісію), залишаючи за Главою держави церемоніальні повноваження здійснити подання одного із кандидатів на посаду Генерального прокурора України, відібраних комісією;

– адміністративна компетенція прокуратури як сукупність правових засобів стосовно обов'язків та прав Генеральної, регіональних та місцевих прокуратур, яка здійснюється від імені держави, визначаючи провідною функцією відновлення в судах порушених прав, свобод та законних інтересів осіб із виконанням контрольно-наглядових функцій у сфері додержання законів у процесі оперативно-розшукової діяльності та застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян;

– наукові положення щодо використання ефективного досвіду функціонування прокуратур країн – учасниць ЄС, як органів виконавчої влади, що підпорядковані міністерствам юстиції, так і судової гілки влади, з акцентом на досвід країн Східного партнерства ЄС (Литви, Польщі, Угорщини, Чехії), стосовно посилення

незалежності, правової фіксації позаполітичного статусу прокуратури із зосередженням на забезпечувальних функціях судової влади.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – для подальшого теоретичного розроблення питань адміністративно-правового статусу прокуратури України (акт упровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *правотворчості* – щодо вдосконалення чинного законодавства у сфері адміністративно-правового статусу прокуратури України (Додаток В);

– *навчальному процесі* – під час розроблення та викладання навчальної дисципліни «Проблеми адміністративно-правового забезпечення у сфері незалежності судової гілки влади», підготовки відповідних навчальних посібників, конспектів лекцій.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертаційного дослідження обговорювалися на трьох науково-практичних конференціях: «Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні» (м. Запоріжжя, 27–28 лютого 2015 р.), «Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності» (м. Харків, 20–21 березня 2015 р.), «Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми правозастосування» (м. Київ, 8–9 липня 2016 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертації відображено в десяти наукових публікаціях, п'ять із яких опубліковано в наукових фахових виданнях України, дві – у зарубіжних наукових юридичних виданнях та три – у тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг дисертації становить 190 сторінок. Робота містить список використаних джерел, який містить 232 найменування та розміщений на 24 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність вибору теми дослідження, зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами, розкривається мета та завдання дослідження, наукова новизна та практичне значення отриманих результатів, вказується на апробацію матеріалів дисертації, наводяться дані про структуру та обсяг дисертації.

Розділ 1 «Теоретико-правові засади адміністративно-правового статусу прокуратури України» містить три підрозділи, в яких розкрито основи дослідження та сформовано категорійний апарат.

У **підрозділі 1.1 «Місце і роль прокуратури України в системі державної влади»** визначено, що згідно з теорією розподілу влад і Конституцією України існує три гілки єдиної державної влади. Обґрунтована неможливість погодження з тими вченими, які приписують прокуратурі окремий правовий статус влади, відмінний від трьох класично визнаних.

Доведено, що прокуратура України є правоохоронним органом, який має як конституційний, так і адміністративно-правовий статус, і не належить до законодавчої і виконавчої гілок влади. На прокуратуру покладаються функції підтримання публічного обвинувачення в суді, організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку, представництво інтересів держави в суді.

Виявлено, що при призначенні Генерального прокурора, якому підпорядковані усі прокурори у вітчизняному законодавстві, допущено політичний компроміс, який порушує незалежність судової влади, тому що Генеральний прокурор призначається Верховною Радою України за поданням Президента України, а не незалежним органом судової влади, Вищою радою правосуддя.

Підрозділ 1.2 «Поняття та елементи адміністративно-правового статусу прокуратури України» присвячений формуванню понятійного апарату та розкриває зміст елементів в аналізованій сфері.

Доведено, що під адміністративно-правовим статусом прокуратури України слід розуміти сукупність правових елементів, які визначають місце і роль Генеральної прокуратури, регіональних, місцевих прокуратур та прокурорів у правовій системі України, які характеризують зміст їх діяльності стосовно виконання покладених на них нормами адміністративного права завдань. Елементами адміністративно-правового статусу прокуратури є: функції прокуратури; адміністративні права та обов'язки прокурорів; підстави та порядок набуття правосуб'єктності прокурорів; адміністративна відповідальність у сфері діяльності прокуратури; гарантії незалежності та соціального захисту прокурорів.

Підкреслено, що гарантії незалежності та соціального захисту прокурорів – це визначена законодавством система адміністративно-правового забезпечення прокурорів, що полягає у низці правових заходів, які спрямовані на забезпечення належного рівня публічного захисту прокурора, його політичної та соціальної незалежності, матеріальної стабільності та встановлення європейських засад регулювання діяльності прокуратури. До провідних ознак гарантій незалежності та соціального захисту прокурорів віднесено: спрямованість на підвищення авторитетності прокуратури в суспільстві; наявність низки організаційно-правових, організаційних та інших заходів; визначеність місця прокуратури в системі органів державної влади; забезпеченість належного рівня самостійності інституту прокуратури; координацію прокурорів різних рівнів на здійснення своїх повноважень відповідно до законів; спрямованість на встановлення європейських засадних принципів діяльності в площині прокуратури.

До основних ознак адміністративно-правового статусу прокуратури України належать: незмінність статусу прокурорів незалежно від місця всієї системи прокуратури; визначений порядок набуття правосуб'єктності прокурорів, який має конкурсний характер, обов'язковим елементом якого є гарантії незалежності прокуратури України.

У підрозділі 1.3 «Адміністративно-правові аспекти структури прокуратури України» визначено, що наявність чіткої ієрархічної структури – це невід’ємний атрибут прокуратури України.

Підкреслено, що об’єктом структуризації прокуратури виступає організація (структура прокуратури як організації), окремі її підрозділи, керівний апарат (структура керівництва прокуратури), кожен елемент як самої організації, так і її апарату управління, якщо розглядати їх окремо (структура кадрів прокуратури, структура технічних засобів, структура методів управління, структура функцій управління і т. ін.).

Зроблено висновок, що новітніми підрозділами в системі прокуратури є військові прокуратури та Спеціалізована антикорупційна прокуратура України. Особлива увага приділена аналізу структури військових прокуратур, до якої належать Головна військова прокуратура (на правах структурного підрозділу Генеральної прокуратури України), військові прокуратури регіонів (на правах регіональних), військові прокуратури гарнізонів та інші військові прокуратури (на правах місцевих).

Розділ 2 «Зміст адміністративно-правового статусу прокуратури України» містить три підрозділи, в яких розкрито особливості елементів адміністративно-правового статусу прокуратури України.

У підрозділі 2.1 «Адміністративна компетенція прокуратури України» розкрита владна компетенція прокуратури як забезпечувального органу судової влади.

Доведено, що прокуратура України є державним органом, який має як конституційний, так і адміністративно-правовий статус, і не належить до законодавчої і виконавчої гілок влади, має потрійну юридичну природу, про що свідчить розподіл її функцій і повноважень на забезпечувальну діяльність щодо судів та суддів (підтримання державного обвинувачення в суді, представництво інтересів громадянина або держави в суді), контроль-наглядову (за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, при виконанні судових рішень у кримінальних справах) та правозахисну, що реалізується у відповідних адміністративних актах та адміністративних діях прокурорів (застосуванні заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян).

Визначено, що основні функції прокуратури, викладені в Конституції України, є більш сталими елементами правового статусу, а повноваження прокуратури встановлюються і переглядаються у Законі України «Про прокуратуру», Кодексі адміністративного судочинства України та інших нормативно-правових актах. Прокурори нарівні з відповідними процесуальними повноваженнями мають і координаційні повноваження щодо правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності.

Підкреслено, що зміст повноважень прокурорів, визначених законодавством, не є повним і не відображає картину компетенції органів прокуратури, зокрема адміністративну компетенцію. Більшість таких повноважень указані лише в загальному вигляді, що зменшує ефективність

управлінських процесів, дозволяє керівникам прокуратур та їх підлеглим самостійно, не завжди правильно трактувати свої права та обов'язки у сфері виконавчо-розпорядчої та наглядової діяльності. З метою усунення вказаного наводиться авторська дефініція адміністративної компетенції прокуратури України.

Підрозділ 2.2 «Адміністративні права та обов'язки прокурорів» присвячений розкриттю комплексу зобов'язань прокурорів перед громадянами і державою та можливостей, наданих їм законодавством.

Доведено, що права прокуратури України, як органу державної влади, визначаються виключно в рамках принципу «дозволено робити лише те, що передбачено в законі», будь-які інші дії для цієї служби є забороненими. Адміністративні права прокурора – це закріплена в законодавстві міра поведінки, дозволена прокурору, яка наділяє його можливістю виконувати державно-владні повноваження та вступати в адміністративні правовідносини як з органами держави, так і з фізичними та юридичними особами. Адміністративні обов'язки прокурора – це зобов'язання, закріплені у відповідних нормативно-правових актах, які виникають під час адміністративних правовідносин прокурора з державою, фізичними та юридичними особами.

Підкреслено первинність дотримання принципу законності при реалізації прав прокурорів стосовно витребування документів та матеріалів від органів державної влади, місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб. Іншими словами, прокурори можуть реалізовувати таке право виключно з метою виконання поставлених перед ними завдань, суворо дотримуючись відповідної процедури і строків.

Значну увагу здобувач приділяє проблемі прав прокуратури України щодо нагляду за дотриманням прав осіб, які знаходяться в місцях обмеження волі.

У *підрозділі 2.3 «Адміністративна відповідальність у сфері діяльності прокуратури України»* визначено, що прокурор є суб'єктом, який складає протоколи про адміністративне правопорушення за спеціальними статтями: ст. 185-4 «Злісне ухилення свідка, потерпілого, експерта, перекладача від явки до органів досудового розслідування чи прокурора», ст. 185-8 «Ухилення від виконання законних вимог прокурора» КУпАП, які є провідними нормами адміністративного права, що захищають своїми санкціями владну діяльність прокурорів як представників судової гілки державної влади.

З'ясовано, що важливим чинником адміністративно-правового статусу прокуратури України є адміністративна компетенція прокуратури щодо нагляду за додержанням законів у провадженнях, пов'язаних з адміністративними правопорушеннями, пов'язаними з корупцією та військовими адміністративними правопорушеннями.

Доведено, що новітнім напрямком у сфері адміністративної відповідальності прокуратури є застосування Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини адміністративної відповідальності до прокурорів за порушення норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» згідно зі ст. 212-3 КУпАП «Порушення права на інформацію та права на звернення», підставами якої є вчинення прокурорами протиправних суспільно небезпечних

діянь невеликої тяжкості (ненадання відповіді на запит, ненадання інформації на запит, безпідставна відмова у задоволенні запиту на інформацію, оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації, нездійснення реєстрації документів, навмисне приховування або знищення інформації чи документів).

Розділ 3 «Удосконалення адміністративно-правового статусу прокуратури України» складається з двох підрозділів, у яких на основі компаративістичної характеристики сформовані напрямки удосконалення законодавства в аналізованій сфері.

Підрозділ 3.1 «Зарубіжний досвід визначення адміністративно-правового статусу прокуратури» присвячений компаративістичному аналізу зарубіжного досвіду правового статусу прокуратури.

Орієнтація на європейські стандарти та рекомендації Ради Європи щодо функціонування прокуратури загалом і визначення адміністративно-правового статусу прокуратури потребує по-новому поглянути на роль прокуратури у демократичному суспільстві, що підтверджується необхідністю проведення адміністративної реформи, яка потребує системних змін. Тому, враховуючи зарубіжний досвід, слід вживати заходи, спрямовані на перебудову органів прокуратури, оптимізацію чисельності, а також перегляд функцій і повноважень прокуратури, гарантій незалежності та відповідальності прокурорів.

Досвід США свідчить, що прокуратура США є органом виконавчої влади та розміщується відповідно до територіальних округів, із рівномірним розподілом справ, що значно впливає на ефективність діяльності органів прокуратури. Провідні обов'язки прокурорів визначені в кодифікованому акті та полягають у захисті інтересів громадян, уряду та держави в цілому.

Прокуратура Литви є органом судової влади, спеціалізованим для кримінальної юрисдикції, оскільки здійснює свої повноваження більшою мірою у кримінальних провадженнях, проте має також різного роду публічні адміністративні повноваження, зокрема координування, представництво та співробітництво, професійний розвиток.

Діяльність прокуратури Польщі регулюється спеціальним законом, який визначає: повноваження прокурорів щодо підтримання державного обвинувачення в судах, обмеження для прокурорів, межі відповідальності, а також головне завдання прокуратури – охорону правопорядку та забезпечення переслідування злочинів.

В Угорській Республіці діяльність органів прокуратури передбачена Конституцією, яка визначає завдання, повноваження, порядок обрання прокурорів, спрямовує діяльність прокуратури на захист прав громадян, неупереджене, повне, всебічне розслідування злочинів та притягнення до відповідальності винної особи, а також уповноважує здійснювати нагляд за дотриманням норм Конституції.

В Естонії прокуратура є порівняно незалежною державною установою, яка підпорядковується Міністерству юстиції, діяльність якої спрямована на забезпечення своєчасного та правомірного розслідування скоєних правопорушень, дотримання законності, захисту прав та законних інтересів осіб.

Прокуратура Франції є централізованою системою органів, основним завданням якої є захист інтересів суспільства, для реалізації якого вона наділена

певними повноваженнями, а саме: порушення кримінального переслідування, нагляд, підтримання обвинувачення в суді, контроль за законністю судових актів, забезпечення виконання рішень судових органів.

Органи прокуратури Федеративної республіки Німеччина підпорядковуються Міністерству юстиції та діють при судах, але є не залежними від них. Завданнями, що ставляться перед ними, є: проведення досудового розслідування, забезпечення дослідження, зберігання всіх доказів, передача всіх матеріалів справи до суду та підтримання державного обвинувачення. Особливістю прокуратури Федеративної республіки Німеччина є суворий порядок обрання на посаду прокурора, який повинен не лише отримати відповідну освіту, а також скласти декілька професійних іспитів та належно пройти стажування.

Прокуратура Чеської Республіки є самостійною та незалежною від зовнішнього впливу, ієрархія її органів зумовлена судовою системою, а координацію роботи забезпечує Міністерство юстиції, при цьому не впливаючи на прийняття прокурорськими органами рішень.

Прокуратура Данії є державним органом, який підпорядковується Міністерству юстиції, особливістю якого є тісна взаємодія з іншими органами, зокрема поліцією та адвокатами, та діяльність якого направлена на ведення досудового розслідування, підтримання державного обвинувачення в суді, забезпечення непорушності закону, з метою підтримання громадського правопорядку в країні.

У підрозділі 3.2 «Удосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового статусу прокуратури України» визначено зміни і доповнення до вітчизняного законодавства щодо визначення правового статусу прокуратури.

Запропоновано доповнити КУпАП статтею стосовно захисту прокурора від неповаги до виконання його законних вимог та його статусу як представника органу судової гілки влади, передбачити відповідальність за неповагу до прокурора, що виразилась у злісному ухиленні від прибуття в орган прокуратури свідка, потерпілого, позивача, відповідача або в невідкоренні зазначених осіб та інших громадян розпорядженню прокурора, а так само вчинення будь-ким дій, які свідчать про явну зневагу до прокурора.

Підкреслено об'єктивність і необхідність приведення адміністративно-правового статусу прокуратури України до завдань судової гілки влади, в цілісній структурі єдиного балансу державної влади у ієрархічно підпорядкованій та диспозитивно-владній взаємодії, як із суддями та слідчими, так і представниками суб'єктів публічної адміністрації правоохоронних органів, які здійснюють забезпечення правопорядку в суспільстві.

Запропоновано внести зміни до законодавства щодо процедури виготовлення копій протоколів про проведення негласних слідчих (розшукових) дій та додатків до них після рішення прокурора про зняття грифів секретності з відповідних носіїв інформації. Доповнити компетенцію слідчих прокуратури зобов'язанням всебічно, повно і неупереджено виявити обставини провадження, зокрема виявити як ті обставини, що викривають, так і ті, що виправдовують підозрюваного, обвинуваченого, а також обставини, що пом'якшують чи обтяжують його

покарання, надати їм належну правову оцінку та забезпечити прийняття законних і неупереджених процесуальних рішень.

Внесено пропозицію з метою приведення правового статусу прокуратури до вимог Конституції України, як невід'ємної складової системи судової гілки влади, внести зміни до ч. 1 ст. 40 Закону України «Про прокуратуру» щодо призначення Генерального прокурора на посаду Президентом України за згодою Верховної Ради України, доповнивши її підпунктом 1-1 у такій редакції: «Відбір кандидатури Генерального прокурора здійснюється згідно із вимогами порядку відбору Директора Національного антикорупційного бюро, визначеного Законом України від 14.10.2014 № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України».

ВИСНОВКИ

У **висновках** дисертації на основі теорії адміністративного права, законодавства, досягнень органів прокуратури та прокурорів, інших органів публічної адміністрації наведено нове розв'язання наукового завдання стосовно розвитку засад та змісту адміністративно-правового статусу прокуратури України, викладено найбільш важливі наукові та практичні результати, визначено проблемні питання, для розв'язання яких можуть бути застосовані результати дослідження. Основі з них такі:

1. Визначено місце і роль прокуратури України в системі державної влади, які полягають в тому, що вона є забезпечувальним органом судової влади, яка монопольно здійснює державно-владні функції стосовно підтримання публічного обвинувачення в суді, заходи відносно судового забезпечення дотримання принципу законності у процесуальній діяльності слідчих та органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність.

2. Визначено, що адміністративно-правовий статус прокуратури України – це сукупність правових елементів, які визначають місце і роль Генеральної прокуратури, регіональних, місцевих, спеціалізованих прокуратур та прокурорів у правовій системі України, які характеризують зміст їх адміністративної діяльності щодо виконання покладених на них нормами адміністративного права завдань та функцій, а також визначають основи адміністративно-правової незалежності прокуратури України з метою захисту прав, свобод та законних інтересів осіб та суспільства.

3. Виокремлено ключові критерії для формування організаційної структури прокуратури певного рівня: по-перше, чітке визначення керівної ланки, тобто тієї сукупності державних посад органів прокуратури, яка пов'язана з використанням владних повноважень, що знаходять свій вираз в управлінських рішеннях; по-друге, побудова підрозділів прокуратури таким чином, щоб вони могли ефективно взаємодіяти у складних питаннях захисту та відновлення порушених прав громадян; по-третє, чітке виділення та опис в органах прокуратури посад і робочих місць.

4. Визначено, що адміністративна компетенція прокуратури – це сукупність правових засобів щодо забезпечення адміністративної діяльності Генеральної, регіональних та місцевих прокуратур, що здійснюється від імені держави з метою виконання покладених на них функцій щодо здійснення специфічних державно-владних заходів у суді, з метою реалізації завдань держави щодо захисту і відновлення порушених прав фізичних і юридичних осіб суспільно небезпечними діями, запобігання і припинення порушення прав осіб, щодо яких здійснюються заходи оперативно-розшукової діяльності примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, шляхом покладення на них адміністративних обов'язків та надання по їх виконанню відповідних прав.

5. Розкрито особливості правової природи адміністративних обов'язків і прав прокуратури України як обсягу чітко прописаної законодавством компетенції, яка надана державою Генеральному прокурору, органам прокуратури, прокурорам, у рамках поставлених їм до виконання завдань та функцій, що встановлені та гарантовані Конституцією і законами України, наділені особливим правовим змістом, реалізація яких впливає на поведінку і діяльність громадян, функціонування органів державної влади і посадових осіб, що здійснюються з метою захисту і відновлення порушених прав осіб та публічного інтересу держави в цілому.

6. Доведено, що адміністративна відповідальність у сфері діяльності прокуратури України є важливим чинником адміністративно-правового статусу прокуратури України, що складається з різних елементів суб'єктивного складу, коли прокурори можуть бути як суб'єктами адміністративних правопорушень, так і мати владну адміністративно-правову компетенцію, зокрема щодо нагляду за додержанням законів в адміністративних провадженнях, пов'язаних із корупційними і військовими адміністративними правопорушеннями.

7. Виявлено і узагальнено компаративістичні положення адміністративно-правових аспектів статусу прокуратури зарубіжних країн (США, Франції, Литви, Польщі, Угорщини, Чехії, Данії, Федеративної республіки Німеччина), в яких функції прокуратури зазнали значного звуження, при одночасному підвищенні професійності і дієвості, стосовно забезпечення прав осіб у системі судової влади незалежно від того, чи формально належать прокуратури до судової чи виконавчої гілки влад. У цілому зроблено висновок, що для України найбільш вдалим для запозичення є досвід країн – учасниць ЄС Східного партнерства, в яких прокуратура належить до судової гілки влади.

8. Визначено, що провідним чинником удосконалення адміністративно-правового статусу прокуратури України є приведення адміністративних обов'язків і прав органів прокуратури і прокурорів, а також положень щодо відбору, призначення, звільнення прокурорів та притягнення їх до адміністративної відповідальності шляхом втілення у правотворчість проекту Закону України «Про приведення правового статусу прокуратури України до вимог Конституції України як єдиної системи судової гілки влади», в якому посилюється незалежність прокуратури від Президента України шляхом конкурсного відбору претендента на посаду Генерального прокурора

громадськістю (за аналогією Національного антикорупційного бюро) без зміни встановленої Конституцією України процедури його призначення.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Публікації, в яких висвітлено основні наукові результати дисертації:

1. Невзоров О. Б. Адміністративно-правове регулювання діяльності прокуратури в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3 (9). Т. 3. С. 183–187.

2. Невзоров О. Б. Поняття та елементи адміністративно-правового статусу прокуратури України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2015. Вип. 3-2. Т. 4. С. 88–92.

3. Nevrozov O. V. Administrative and legal aspects of prosecution Ukraine. *Visegrad journal on human rights*. 2015. № 6-2. P. 62–66. (Словенія).

4. Невзоров О. Б. Зарубіжний досвід визначення адміністративно-правового статусу прокуратури. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 1. С. 107–111.

5. Невзоров О. Б. Адміністративні права та обов'язки прокурорів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 2. С. 132–136.

6. Невзоров А. Б. Административная ответственность в сфере деятельности прокуратуры Украины. *Право и Закон*. 2016. № 4. С. 107–112. (Киргизия).

7. Невзоров О. Б. Адміністративна компетенція прокуратури України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. № 1. С. 149–153.

Публікації, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Невзоров О. Б. Актуальні питання законодавчого врегулювання адміністративних прав та обов'язків прокуратури України. *Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 27–28 лют. 2015 р.). Запоріжжя: Запоріз. міс. громад. орг. «Істина», 2015. С. 84–87.

9. Невзоров О. Б. Адміністративно-правовий статус прокуратури України: проблематика визначення поняття. *Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20–21 берез. 2015 р.). Х.: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2015. С. 24–26.

10. Невзоров О. Б. Актуальні питання дефініції поняття «адміністративна компетенція» на прикладі прокуратури України. *Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми правозастосування*: міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 8–9 лип. 2016 р.). К.: Центр правових наукових досліджень, 2016. С. 100–102.

АНОТАЦІЯ

Невзоров О. Б. Адміністративно-правовий статус прокуратури в Україні. – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2017.

В дисертації розкрито місце і роль прокуратури України в системі державної влади. Визначено, що адміністративно-правовий статус прокуратури України – це сукупність правових елементів, що визначають місце і роль органів прокуратури і прокурорів у механізмі держави як провідного забезпечувального суб'єкта судової гілки влади.

Виокремлено критерії формування організаційної структури прокуратури певного рівня. Визначено наукові положення щодо адміністративної компетенції прокуратури України. Розкрито наукові положення стосовно правової природи адміністративних прав та обов'язки прокуратури України.

Доведено, що адміністративна відповідальність у сфері діяльності прокуратури складається із положень адміністративної відповідальності, яка накладається на прокурорів за порушення норм адміністративного права, повноважень прокурорів щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення та наглядових функції прокуратури, пов'язаних із заходами примусового характеру з обмеженням особистої свободи громадян, у першу чергу стосовно корупційних і військових адміністративних правопорушень.

Здійснена компаративістична характеристика зарубіжного досвіду адміністративно-правового статусу прокуратури (США, Франції, Литви, Польщі, Угорщини, Чехії, Данії, Федеративної республіки Німеччина).

Визначено напрями та законодавчі удосконалення адміністративно-правового статусу прокуратури України як невід'ємного елемента судової гілки влади шляхом втілення у правотворчість авторського проекту Закону України «Про приведення правового статусу прокуратури України до вимог Конституції України як єдиної системи судової гілки влади», в якому пропонується посилити незалежність прокуратури.

Ключові слова: адміністративні обов'язки, адміністративні права, компетенція, незалежність, прокуратура, прокурор, функції.

АННОТАЦИЯ

Невзоров А. Б. Административно-правовой статус прокуратуры в Украине. – *На правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право, информационное право. – Научно-исследовательский институт публичного права, Киев, 2017.

В диссертации раскрыты место и роль прокуратуры Украины в системе государственной власти. Определено, что административно-правовой статус прокуратуры Украины – это совокупность правовых элементов, определяющих место и роль органов прокуратуры и прокуроров в правовой системе Украины как субъекта судебной ветви власти.

Выделены ключевые критерии формирования организационной структуры прокуратуры различных уровней, руководящей структуры, прокуроры которой имеют властные полномочия в отношении подчиненных прокуроров среднего звена, в которые входят прокуроры, осуществляющие как внутренне управленческие, так и процессуальные функции, и процессуальных прокуроров, которые непосредственно обеспечивают функции судебной власти.

Определены научные положения об административной компетенции прокуратуры Украины как совокупности правовых средств по обеспечению административной деятельности Генеральной, региональных и местных прокуратур, осуществляемой от имени государства, в целях выполнения возложенных на них функций по осуществлению специфических государственно-властных функций в суде.

Раскрыты научные положения относительно правовой природы административных прав и обязанностей прокуратуры Украины как объема четко предписанной законодательством компетенции, предоставленной Генеральному прокурору, органам прокуратуры, прокурорам, в рамках, поставленных к выполнению задач и функций, установленных и гарантированных Конституцией и законами Украины, наделённых особым правовым содержанием, реализация которых влияет на поведение и деятельность людей, функционирование органов государственной власти и должностных лиц.

Доказано, что административная ответственность в сфере деятельности прокуратуры состоит из положений административной ответственности, которая накладывается на прокуроров за нарушение норм административного права, полномочий прокуроров по составлению протоколов об административных правонарушениях и надзорных функций прокуратуры, которые связаны с мерами принудительного характера в отношении ограничения личной свободы граждан, в первую очередь относительно коррупционных и военных административных правонарушений.

Осуществлена характеристика зарубежного опыта административно-правового статуса прокуратуры (США, Франции, Литвы, Польши, Венгрии, Чехии, Дании, Федеративной республики Германия). Доказано, что для Украины наиболее подходящим для заимствования является опыт стран – участниц Восточного партнёрства, в которых прокуратура относится к судебной ветви власти.

Определены направления и законодательные усовершенствования административно-правового статуса прокуратуры Украины как неотъемлемого элемента судебной ветви власти путем принятия авторского проекта Закона Украины «О приведении правового статуса прокуратуры Украины с требованиями Конституции Украины как единой системы судебной ветви власти». Предлагается дополнить Кодекс Украины об административных правонарушениях статей о защите прокурора от неуважения к выполнению его законных требований и высокого статуса как

представителя органа судебной ветви власти.

Ключевые слова: административные обязанности, административные права, компетенция, независимость, прокуратура, прокурор, функции.

SUMMARY

Nevzorov O. B. Administrative and legal status of public prosecution in Ukraine. – *On the manuscript.*

The thesis for the degree of candidate of juridical sciences, specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. – Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2017.

The place reveals and role of the Prosecutor's Office of Ukraine. Determined that the administrative and legal status of the prosecution Ukraine is a set of administrative and legal elements that define the place and role of prosecution in the legal system, which, unlike the previously known the independence of Prosecution of Ukraine as a leading factor in the improvement of its status, maintaining a centralized system of hierarchical subordination of prosecutors in middle prosecutor's systems.

Singled out key criteria for the formation of the organizational structure of prosecutor's certain level. Determined administrative competence of prosecution. Solved scientific provisions on administrative and legal nature of the rights and duties of prosecutors.

Proved that administrative responsibility in the sphere of prosecutors consists of administrative offenses imposed on prosecutors for violation of administrative law, the powers of prosecutors for drawing up protocols on administrative violations supervisory functions assigned prosecutor related to compulsory measures of restriction of personal freedoms, especially regarding corruption and military administrative offenses;

Disclosed successful international experience determine administrative and legal status of prosecutors (USA, France, Armenia, Lithuania, Poland, Hungary, the Czech Republic, of Denmark, Germany).

Determined that the leading conceptual factor in improving the administrative and legal status of prosecutor's prosecution Ukraine is to bring it into the fold of the judiciary through implementation lawmaking author of the draft law of Ukraine "On bringing the legal status of the Prosecutor's Office of Ukraine to the Constitution of Ukraine as a unified system of judiciary", which strengthen the independence of prosecutors.

Keywords: administrative duties, administrative rights, competence, function, independence, prosecutor, prosecutors.