

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

Кваліфікаційна наукова

праця на правах рукопису

НЕВРОЗОВ ОЛЕКСІЙ БОРИСОВИЧ

УДК 342.951 (477)

ДИСЕРТАЦІЯ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ

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

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

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

_____ О. Б. Неврозов

(підпис, ініціали та прізвище здобувача)

Науковий керівник **Дрозд Олексій Юрійович**, кандидат юридичних наук,
доцент

Київ – 2017

АНОТАЦІЯ

Неврозов 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.

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 щодо судового забезпечення дотримання принципу законності у процесуальній діяльності слідчих та органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність.

Розкрито 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.

У дисертації до основних ознак адміністративно-правового статусу прокуратури України віднесено незмінність адміністративно-правового статусу прокурорів незалежно від місця всієї системи прокуратури, визначений порядок набуття адміністративної правосуб'єктності прокурорів і гарантії незалежності та соціального захисту прокурорів як обов'язковий елемент адміністративно-правового статусу прокуратури.

Розкрито гарантії незалежності та соціального захисту прокурорів як систему адміністративно-правового забезпечення прокурорів, яка полягає в низці правових заходів, які спрямовані на належний рівень публічного

захисту прокурора, його політичної та соціальної незалежності, матеріальної стабільності, та в установленні європейських засад регулювання діяльності прокуратури.

Удосконалено адміністративно-правові чинники структури прокуратури України, у результаті чого виокремлено системні структурні критерії формування організаційної структури прокуратури різних рівнів, керівної ланки, прокурори якої мають владні повноваження щодо підлеглих прокурорів, проміжної ланки, до якої входять прокурори, які здійснюють як внутрішньоуправлінські, так і процесуальні функції, та ланки процесуальних прокурорів, які безпосередньо забезпечують виконання функцій судової влади. Доведено, що новими елементами в системі прокуратури України є військові прокуратури та Спеціалізована антикорупційна прокуратура України.

Виявлено 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, установлюється 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.

Отримали подальшого розвитку наукові положення стосовно процедури призначення Генерального прокурора, якому підпорядковані всі прокурори, Верховною Радою України за поданням Президента України, через переміщення основної компетенції щодо добору претендента на посаду на спеціальний незалежний публічний орган (громадську комісію), залишаючи за главою держави церемоніальні повноваження – здійснити подання одного з кандидатів на посаду Генерального прокурора України, відібраних комісією;

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

Визначено, що адміністративна відповідальність у сфері діяльності прокуратури України є вагомим 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 та військовими адміністративними правопорушеннями.

У дисертації 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 з державних реєстрів, ведення яких віднесено до компетенції прокуратури України, а суб'єктом правопорушення є прокурори, які припустилися навмисних чи необережних протиправних дій у цій сфері.

Виявлено й 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. Загалом зроблено висновок, що для України найбільш вдалим для запозичення є досвід країн-учасниць ЄС Східного партнерства, в яких прокуратура належить до судової гілки влади.

Отримали подальшого розвитку 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.

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 добору, призначення, звільнення прокурорів і 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 добору претендента на посаду Генерального прокурора громадськістю (за аналогією до Національного антикорупційного бюро) без зміни встановленої Конституцією України процедури його призначення.

Запропоновано доповнити компетенцію слідчих прокуратур зобов'язанням усебічно, повно й неупереджено дослідити обставини провадження, 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.

Запропоновано доповнити КУпАП статтею щодо захисту прокурора за неповагу до виконання його законних вимог та його високого статусу як представника органу судової гілки влади, передбачити відповідальність за неповага 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 за вчинення будь-ким дій, які свідчать про явну зневагу до прокурора.

Запропоновано створити єдиний орган суддівського самоврядування – Вищу кваліфікаційну комісію суддів і прокурорів України – через 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, з доповненням її членами, обраними всеукраїнською конференцією прокурорів.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що в науково-дослідній сфері ці результати можуть бути основою для подальшого теоретичного розроблення питань адміністративно-правового статусу прокуратури України (акт упровадження Науково-дослідного інституту публічного права). У правотворчій сфері результати можуть використовуватися щодо вдосконалення чинного законодавства у сфері адміністративно-правового статусу прокуратури України. У навчальному процесі матеріали дисертації використано під час розроблення та викладання навчальної дисципліни «Проблеми адміністративно-правового забезпечення у сфері незалежності судової гілки влади», у підготовці відповідних навчальних посібників, конспектів лекцій (акт упровадження Науково-дослідного інституту публічного права).

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративні обов'язки, адміністративні права, адміністративно-правовий статус, Генеральний прокурор, завдання, компетенція, місце, незалежність, прокуратура, прокурор, роль, структура, судова влада, функції.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Публікації, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Неврозов О. Б. Адміністративно-правове регулювання діяльності прокуратури в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3 (9). Т. 3. С. 183-187.
2. Неврозов О. Б. Поняття та елементи адміністративно-правового статусу прокуратури України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2015. Випуск 3-2. Т. 4. С. 88-92.
3. Nevrozov O. B. Administrative and legal aspects of prosecution Ukraine. *Visegrad journal on human rights*. 2015. № 6-2. P. 62-66. (Словенія).
4. Неврозов О. Б. Зарубіжний досвід визначення адміністративно-правового статусу прокуратури. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 1. С. 107-111.
5. Неврозов О. Б. Адміністративні права та обов'язки прокурорів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 2. С. 132-136.
6. Неврозов А. Б. Административной ответственности в сфере деятельности прокуратуры Украины. *Право и Закон*. 2016. № 4. С. 107-112. (Киргизия).
7. Неврозов О. Б. Адміністративна компетенція прокуратури України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. № 1. С. 149-153.

Публікації, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Неврозов О. Б. Актуальні питання законодавчого врегулювання адміністративних прав та обов'язків прокуратури України. *Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Запоріжжя, 27-28 лют. 2015 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2015. С. 84-87.

9. Невроз О. Б. Адміністративно-правовий статус прокуратури України: проблематика визначення поняття. *Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 20-21 берез. 2015 року). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2015. С. 24-26.

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

SUMMARY

Nevrozov O. B. Administrative and legal status of public prosecution in Ukraine. – *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.

It has been detected place and role of prosecutor of Ukraine in the government. It has a monopoly of state-power function for keeping public prosecution in court, judicial enforcement of the principle of legality in procedural activities of investigators and bodies that conduct investigative operations.

The concept of administrative and legal status of prosecutors Ukraine is a combination of administrative and legal elements that define the place and role of prosecution in the legal system. Unlike previously known, it increase the independence of the Prosecutor's Office of Ukraine from the legislature and the President of Ukraine, maintaining centralized system of hierarchical subordination prosecutors within the system.

There are the main features of the administrative and legal status of Prosecutor's Office of Ukraine immutability administrative and legal status of prosecutors, regardless of the place in entire prosecution system. It has been defined administrative procedure for acquiring legal prosecutors and guarantees of independence and social prosecutor's security as a mandatory element of administrative and legal status of prosecutors.

Moreover, it has been revealed the guarantees of independence and social security prosecutors as administrative and legal support of prosecutors, which is a series of legal measures aimed at the proper level of protection of public prosecutor, his political and social independence, financial stability, and in establishing European principles of regulation of activity of prosecutors.

It has been improved administrative and legal factors structure of Prosecutor's Office of Ukraine. As a result, there are systemic structural criteria of organizational structure of prosecutors at various levels, senior management, prosecutors which have powers in respect of subordinate prosecutors intermediate, which includes prosecutors engaged as internal management and procedural functions and links procedural prosecutors directly enforce the functions of the judiciary.

It has been proved that are the new elements in the prosecution system in Ukraine is a military prosecutor and anticorruption prosecutor's office of Ukraine. The law specifies that military prosecutors are the main military prosecutor's office (as a structural unit of the Prosecutor General of Ukraine), military prosecutor regions (the rights regional) military prosecutors of garrisons and other military prosecution (the rights of local).

It has been found out the scientific statements about administrative rights and obligations as prosecutors jurisdiction, provided that the Attorney General and subordinate prosecutors that, unlike previously covered, is set entirely within the general authorization power competence with respect to redress persons judiciary, prosecution the crime of criminal responsibility and protection of persons in the application of coercive measures related to restriction of personal freedoms.

There were developed the scientific statements regarding the procedure of appointment of the Attorney General, who manages all prosecutors, Verkhovna Rada of Ukraine (Ukrainian Parliament) by the President of Ukraine, after moving core competence in selecting the candidates to a special independent public body (public commission), leaving the head of state ceremonial powers - make a presentation of one of the candidates for the Attorney General of Ukraine, selected by the Commission.

It has been revealed an administrative competence of prosecution as a set of legal measures concerning the duties and rights of general, regional and local prosecutors, carried out on behalf of the state, identifying a leading restoring function in the courts violated rights, freedoms and legitimate interests of the

execution of control and supervisory functions in compliance laws in the operational activities and the use of coercive measures related to restriction of personal freedoms.

Moreover, it has been determined that the administrative responsibility in the sphere of prosecution Ukraine is an important factor in administrative and legal status of Prosecutor of Ukraine, composed of various elements of subjective feature. When prosecutors may be the subjects of administrative offences and have administrative competence. Particularly, in the observance of laws in administrative proceedings related to corruption and military administrative offenses.

The thesis were analyzed the administrative responsibility in the sphere of Ukraine Prosecutor. It has been revealed the peculiarities of administrative offenses of ensuring rights of individuals and entities access to public information. The object of such offense is the information from public registers, keeping them within the jurisdiction of the Prosecutor's Office of Ukraine. The subject of such offense is the prosecutors who made a deliberate or reckless illegal actions in this area.

It has been revealed and generalized comparative position of administrative and legal aspects of the status of the prosecution of foreign countries (USA, France, Lithuania, Poland, Hungary, the Czech Republic, of Denmark, the Federal Republic of Germany). The prosecution was significant narrowed in these counties while enhancing the professionalism and effectiveness in respect of the rights of persons in the judicial system, regardless of whether prosecutors formally belong to the judicial or executive branches. It has been concluded that the most successful for Ukraine is borrowing the experience of member states of the Eastern Partnership, in which the prosecution relates to the judiciary.

It has been developed the scientific statements about using the effective experience of the prosecutor's offices of EU member states - both executive bodies affiliated to the Ministry of Justice and the judiciary, with a focus on the experience of the Eastern Partnership states (Lithuania, Poland, Hungary, Czech

Republic) on strengthening the independence, fixing outside the legal status of political prosecution of security with a focus on the functions of the judiciary.

Furthermore, it has been determined that the leading factor in improving the administrative and legal status of prosecutors is to bring Ukraine administrative duties and rights of prosecutors, as well as provisions on the selection, appointment, dismissal of prosecutors and bringing them to administrative liability through implementation lawmaking draft Law of Ukraine "On bringing the legal status Prosecutor of Ukraine with the Constitution of Ukraine as a unified system of the judiciary ", which increases the independence of prosecutors from the President of Ukraine through competitive selection of candidate for the position of Attorney General (similar to the National Anti-Corruption Bureau) without changing the Constitution of Ukraine established procedures for its use.

It has been offered to add prosecutor's jurisdiction of obligation comprehensively, fully and impartially investigate the circumstances of the proceedings, to identify how such circumstances, exposing, and suspect, mitigate or aggravate sentence, It is necessary to give them proper legal assessment and ensure the legitimate and impartial judicial decisions.

It has been offered to add to CAO an article of protection the prosecutor for contempt implementation of his legal requirements and his high status as a representative body of the judiciary. It is necessary to establish liability for disrespect of prosecutor, expressed in willful evasion of arrival in the prosecution witness, plaintiff, and defendant or in disobedience of these individuals and other public order of the prosecutor, as well as for the commission by any actions that demonstrate a clear disregard for the prosecutor.

It has been proposed to create a single body of judicial self-government - Higher Qualification Commission of Judges and Prosecutors of Ukraine - through appropriate changes and additions to the special laws on judicial system and status of judges and the prosecutor's office. It is necessary to give the tool qualification and disciplinary commission of prosecutors to the Higher Qualification

Commission of Judges of Ukraine, with the addition of members elected Ukrainian Conference of prosecutors.

The results of our research can be the basis for further theoretical elaboration on administrative and legal status of prosecutors of Ukraine (act of implementation of the Research Institute of Public Law). The results can be used in law-making sphere for improving the current legislation on the legal status of administrative prosecution of Ukraine. The results of research can be used in studding process in the development and teaching of discipline "Problems of administrative and legal support in the judiciary independence", in the preparation of relevant textbooks, lectures (the act of implementing the Research Institute of Public Law).

Keywords: administrative responsibility, administrative duties, administrative law, administrative and legal status, Attorney General, competence, location independence, the prosecution, the prosecutor, the role, structure, judiciary functions.

LIST OF APPLICANT'S PUBLICATIONS

Main scientific results of the thesis:

1. Nevrozov O. B. Administrative and legal regulation of activity of public prosecution in Ukraine. *Prykarpatsky Law Gazette*. 2015. No. 3 (9). T. 3. P. 183-187.
2. Nevrozov O. B. The concept and elements of the administrative and legal status of prosecutors Ukraine. *Scientific Bulletin of Kherson State University. Series "Juridical Sciences"*. 2015. No. 3-2. T. 4. P. 88-92.
3. Nevrozov O. B. Administrative and legal aspects of prosecution Ukraine. *Visegrad journal on human rights*. 2015. No. 6-2. P. 62-66.
4. Nevrozov O. B. Foreign experience determine of the administrative and legal status of prosecutors. *Scientific Bulletin of public and private law*. 2016. No. 1. P. 107-111.
5. Nevrozov O. B. Administrative rights and obligations of prosecutors. *Scientific Bulletin of public and private law*. 2016. No. 2. P. 132-136.
6. Nevrozov O. B. Administrative responsibility in the sphere of activity of public prosecution in Ukraine. *Right and Law*. 2016. No. 4. P. 107-112.
7. Nevrozov O. B. Administrative competence of prosecution of Ukraine. *Scientific Bulletin of public and private law*. 2017. No. 1. P. 149-153.

Publications of thesis approbation:

8. Nevrozov O. B. Current issues of legal regulation of the administrative rights and obligations of public prosecution in Ukraine. *Actual problems of improvement of legislation and enforcement: Proceedings of the International Scientific Conference, Zaporizhia, 27-28 February 2015. Zaporizhia NGO "Istyna"*, 2015. P. 84-87.
9. Nevrozov O. B. The problem of the definition of the administrative and legal status of prosecutors Ukraine. *Domestic juridical science in terms of modernity: Proceedings of the International Scientific Conference, Kharkov, 20-21*

March 2015. Kharkov: NGO "Association of postgraduate lawyers", 2015. P. 24-26.

10. Nevrozov O. B. Current issues of the definition of the term "administrative competence" in the example of the prosecution Ukraine. *State regulation of social relations: the development of legislation and enforcement problems: International Scientific Conference*, Kyiv, 8-9 July 2016. Kyiv: Center for Legal Research, 2016. P. 100-102.

ЗМІСТ

ВСТУП	18
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ	
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРАТУРИ	
УКРАЇНИ.....	26
1.1. Місце і роль прокуратури України в системі державної влади ..	26
1.2. Поняття та елементи адміністративно-правового статусу	
прокуратури України	42
1.3. Адміністративно-правові аспекти структури прокуратури	
України.....	61
Висновки до розділу 1	78
РОЗДІЛ 2. ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ	
ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ	82
2.1. Адміністративна компетенція прокуратури України	82
2.2. Адміністративні права та обов'язки прокурорів.....	99
2.3. Адміністративна відповідальність у сфері діяльності	
прокуратури України	117
Висновки до розділу 2	143
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-	
ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ	147
3.1. Зарубіжний досвід визначення адміністративно-правового	
статусу прокуратури	147
3.2. Удосконалення законодавства у сфері адміністративно-	
правового статусу прокуратури України	167
Висновки до розділу 3	184
ВИСНОВКИ	188
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	191
ДОДАТКИ	215

ВСТУП

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

Вагоме місце в системі державного апарату займає 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 цій сфері займає прокуратура України, на яку безпосередньо покладено виконання функції захисту прав і свобод людини, публічних інтересів суспільства та держави.

В умовах сьогодення продовжується реформа прокуратури, лейтмотивом якої, за словами Генерального прокурора України Ю. Луценка, є добір на посади прокурорів професійних та чесних юристів¹. Однак, як показують результати соціологічного дослідження, рівень незадоволеності громадян захистом прав і свобод прокуратурою перевищує 39 %. Іншими словами, діяльність прокуратури України потребує вдосконалення, адже ліквідувати чи замінити її на іншу правову інституцію неможливо. Прокуратуру України потрібно реформувати на засадах європейських стандартів, ефективного захисту прав, свобод громадян від правопорушень, забезпечення публічного інтересу держави та суспільства загалом.

¹У 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>

У системі прокуратури провідне місце належить правовому статусу, оскільки саме на основі нього виникають органи прокуратури як юридичні особи публічного права, юристи набувають спеціального владно-правового статусу, стаючи прокурорами, визначаються їхні завдання, обов'язки і права. Вагома частина цих положень установлюється нормами адміністративного права. Тим самим адміністративно-правовий статус прокуратури є актуальною провідною складовою здійснення реформи прокуратури України.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Схожу проблематику аналізували у своїх працях М. Івчук і С. Марченкова, які розкрили адміністративно-правовий статус прокуратури в інших соціально-правових умовах.

Окремі питання адміністративно-правового статусу прокуратури досліджували вітчизняні вчені-адміністративісти В. Авер'янов, О. Агєєв, Н. Армаш, В. Бабенко, О. Бандурка, В. Басс, О. Безпалова, Ю. Битяк, С. Ващенко, М. Воронов, В. Галунько, Ю. Гаруст, І. Голосніченко, Ю. Гридасов, О. Джафарова, А. Долгополов, О. Дрозд, О. Єщук, 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, 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. Шестопапов, А. Якимов, М. Якимчук, О. Ярмиш та ін. Проте зазначені вчені 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, грантами. 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. У дисертації використовувалася система методів наукового пізнання. *Діалектичний* метод дав 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, розділення їх на окремі частини та при формуванні 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, й зарубіжний досвід, до авторських узагальнень (підрозділ 1.2, 2.2, 3.1), і навпаки – за допомогою методу *дедукції*, взявши за підґрунтя основоположні засади, було

сформовано понятійний апарат та удосконалено законодавство в аналізованій сфері (підрозділ 1.1, 3.2). *Формально-догматичний* метод був провідним при здійсненні тлумачення чинного законодавства (1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 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 отриманих 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 сформовано низку висновків, рекомендацій і пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства України в зазначеній сфері, зокрема:

у перше:

– у 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 з державних реєстрів, ведення яких віднесено до компетенції прокуратури України, а суб'єктом правопорушення є прокурори, які припустилися навмисних чи необережних протиправних дій у цій сфері;

– запропоновано створити єдиний орган суддівського самоврядування – Вищу кваліфікаційну комісію суддів і прокурорів України – через 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, з 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, у результаті чого виокремлено системні структурні критерії формування організаційної структури прокуратури різних рівнів, керівної ланки, прокурори якої мають владні повноваження щодо підлеглих прокурорів, проміжної ланки, до якої входять прокурори, які здійснюють як внутрішньоуправлінські, так і процесуальні функції, та ланки процесуальних прокурорів, які безпосередньо забезпечують виконання функцій 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, устанавлюється 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;

отримали подальшого розвитку:

– наукові положення стосовно процедури призначення Генерального прокурора, якому підпорядковані всі прокурори, Верховною Радою України за поданням Президента України, через переміщення основної компетенції щодо добору претендента на посаду на спеціальний незалежний публічний орган (громадську комісію), залишаючи за главою держави церемоніальні

повноваження – здійснити подання одного з кандидатів на посаду Генерального прокурора України, відібраних комісією;

– адміністративна компетенція прокуратури – як сукупність правових засобів стосовно обов’язків і прав генеральної, регіональних і місцевих прокуратур, яка здійснюється від імені держави, визначаючи провідною функцією відновлення в судах порушених прав, свобод і законних інтересів осіб із виконанням контрольно-наглядових функцій у сфері додержання законів у процесі оперативно-розшукової діяльності та застосуванням 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 отриманих 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 до дисертації);

– *навчальному процесі* – під час розроблення та викладання навчальної дисципліни «Проблеми адміністративно-правового забезпечення у сфері незалежності судової гілки влади», у підготовці відповідних навчальних посібників, конспектів лекцій (акт упровадження Науково-дослідного інституту публічного права).

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення дисертаційного дослідження обговорювалися під час роботи трьох науково-практичних конференцій: «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 з яких опубліковано в наукових фахових виданнях України, дві – у зарубіжних наукових юридичних виданнях та три – у тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг дисертації складає 220 сторінок. Робота містить список використаних джерел із 232 найменувань на 24 сторінках.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

1.1. Місце і роль прокуратури України в системі державної влади

Потреба існування інституту прокуратури ні в кого в цивілізовану суспільстві не викликає заперечення. Більшість людей до неї ставляться з повагою, меншість (маргінальні елементи) її бояться, і майже не можливо знайти особу, яка б була до неї байдужа. Це все є прогнозованим, адже прокуратура є провідною і невід'ємною складовою правоохоронної системи, яка стоїть на сторожі захисту громадян від найбільш небезпечних посягань.

На нашу думку, щоб з'ясувати місце і роль прокуратури України в системі державної влади, слід розкрити історичну ретроспективу її існування на теренах нашої країни.

Термін «прокуратура» походить від лат. *procurare* («турбуюсь, забезпечую, усуваю»); похідний іменник від дієслова *procurare* – *procurator* («управитель, представник»). Тобто прокуратор виступав у ролі управителя чужим майном, довіреної особи господаря, за односторонньою угодою займався повсякденними господарськими справами. Згодом у римському процесуальному праві прокуратор – це призначений представник відповідача або заявника в усіх судових справах або тільки в судовому процесі в конкретній справі [17, с. 261].

Таким чином, зародження первинних функцій прокуратури припадає на часи Стародавнього Риму. За правління імператора Августа важливого значення набула діяльність прокураторів, яким доручався збір податків, управління невеликими провінціями; вони виконували різноманітні господарські функції. Прокуратори призначались із вершників, а також

вільновідпущеників. З імператорських вільновідпущеників і рабів комплектувалися нижчі чини імператорської бюрократії, яка набула згодом виняткового значення в державі. Імператор Клавдій розширив права прокураторів, які набули право виносити й судові рішення [36, с. 90].

Фактично можна стверджувати, що з самого початку прокуратура належала до судової гілки влади.

Досліджуючи розвиток державотворчих процесів на українських землях часів стародавнього світу та Київської Русі, слід зауважити, що на той час не існувало такого державного інституту, як прокуратура, а захист прав здійснювався, як правило, самостійно – через суди, представників феодалів та церкву. Проте сама система правозахисту тих часів створювала передумови для створення як самої прокуратури, так і її правозахисного потенціалу [210, с. 144].

Як зазначає В. Кравчук, досліджуючи генезу інституту прокуратури, доцільно дотримуватися спеціально виробленої для цього історико-правової періодизації. Перевагами такого підходу є забезпечення: а) цілісності та системності дослідження принципово важливих історико-правових фактів розвитку прокуратури; б) глибокого та різнопланового пізнання окремих особливостей та закономірностей функціонування цього правоохоронного органу; в) упорядкування та систематизації знань про прокуратуру, формування відповідного понятійно-категоріального апарату [97, с. 15].

Дотримуючись такої періодизації та на основі особисто опрацьованих архівних матеріалів Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України й Центрального державного архіву громадських об'єднань України В. Кравчук деталізовано вивів періодизацію розвитку прокуратури України. Так, ним виділено такі періоди та їх етапи: а) період Української козацької держави – виникнення та розвиток функцій прокуратури (доцільно виділити два етапи: виникнення функцій інституту прокуратури – 1579 р.; відновлення та розвиток функцій прокуратури згідно з Литовськими статутами 1588 року – 1750-1783 рр.); б) перебування України у

складі Російської імперії – прокуратура на українських землях за часів Російської імперії (після розпаду прокуратури Гетьманщини розвиток прокуратури України повністю збігається з етапами розвитку прокуратури Російської Федерації); в) відродження Української держави на початку ХХ ст. – прокуратура в часи УНР (містить п'ять етапів: прокуратура Української Народної Республіки – березень 1917 – квітень 1918 рр.; прокуратура Української Держави – травень-грудень 1918 р.; прокуратура Директорії Української Народної Республіки – грудень 1918 – березень 1921 рр.; державна прокуратура Західноукраїнської Народної Республіки – листопад 1918 – червень 1919 рр.; прокуратура Української Соціалістичної Радянської Республіки – грудень 1917 – травень 1922 рр.); г) радянський період – радянська прокуратура (характерні три етапи: запровадження прокуратури УСРР – 1922-1936 рр.; становлення прокуратури СРСР та централізація прокуратур союзних республік, зокрема й прокуратури УРСР – 1936-1979 рр.; законодавче оформлення діяльності прокуратури УРСР – 1979-1991 рр.); д) період становлення й розвитку незалежної, суверенної України – прокуратура сучасної Української держави (включає два етапи: розвиток прокуратури після проголошення незалежності України – 1990-1995 рр.; вступ України до Ради Європи (набуття чинності зобов'язань України перед Радою Європи) та прийняття Конституції України – після 1995-1996 рр.) [97, с. 15-16].

Тобто інститут прокуратури України бере початок свого існування ще в часи козацької держави та розвивався поступово, із внесенням корективів залежно від тогочасних суспільно-владних процесів у країні. Більше того, спостерігається подальший динамізм його розвитку.

Особливості зародження, формування та розвитку органів прокуратури є загальними й тією чи іншою мірою притаманні системам органів прокуратури всіх країн, де такі системи створені, зокрема й в Україні. Національні ж особливості принципів організації та функціонування, структури, форм і методів діяльності органів прокуратури конкретної

держави нерозривно пов'язані з особливостями її політичної, економічної та правової систем і характером їх історичного розвитку [49, с. 167].

Слід зазначити, що роль прокуратури за роки незалежності України зазнала суттєвих змін, які були спрямовані на трансформацію вітчизняної моделі прокуратури, розвиток її правозахисного потенціалу у сфері охорони прав і свобод людини й посилення позицій у системі забезпечення національної безпеки. Разом із тим конституційно-правовий статус і функції прокуратури потребують подальшого вдосконалення з огляду на соціально-економічні, політичні й правові зміни в житті країни. Реформування прокуратури має бути комплексним, системним і науково обґрунтованим, базуватися на цінностях демократичного суспільства, міжнародних зобов'язаннях України, ураховувати особливості історичного розвитку країни та її правової системи. Це питання потребує відкритої дискусії із залученням широких кіл юридичної та наукової громадськості, експертів Ради Європи. Слід усебічно оцінити сучасний стан органів прокуратури України, передбачивши затвердження концептуальних засад і належне ресурсне забезпечення таких процесів [50, с. 95].

Як вказує І. Марочкін, якщо зараз говорити про місце прокуратури в системі органів держави, то має домінувати конституювання прокуратури як самостійного державного органу. Ця проблема швидше політична, ніж правова. Важливо буде при реформуванні прокуратури вирішити також проблему децентралізації її системи. У низці держав прокуратуру децентралізовано. Класичним прикладом є США, де лише федеральні аторнеї призначаються Президентом за поданням Генерального аторнея за порадою та згодою Сенату. Аторнейські ж служби штатів і муніципалітетів повністю самостійні й формуються незалежно одне від одного. Контролювати діяльність прокуратури мусять органи, нагляд за якими прокуратура здійснювати не має права, – Президент, Парламент і суди [115, с.67].

Виходячи із вищенаведеного, історичні передумови формування інституту прокуратури України слугують поштовхом до подальшого її

вдосконалення та зумовлюють створення ефективного, дієвого, самостійного, децентралізованого органу державної влади, який має на меті насамперед захист своїх громадян і держави в цілому.

Таким чином, на основі аналізу думок учених і деяких історичних аспектів формування інституту прокуратури України можна стверджувати, що його виникнення та існування породжені суспільною необхідністю. Її значення в кожному конкретному періоді розвитку державних процесів зумовлені епохою та тодішніми еволюційними суспільними потребами. Наразі можна вважати, що прокуратура України є самостійним державним органом, який за своїми сутнісними характеристиками відповідає нинішнім реаліям у країні та відображає реальний стан суспільних потреб. Віднесення її до класичних гілок влади є неможливим і недоцільним у зв'язку з характером її діяльності, а тому доречно стверджувати, що наразі існує ще одна гілка влади, яка має на меті виконання спеціальних функцій – контрольно-наглядових. Саме на неї покладається обов'язок здійснювати своєрідне комунікативне возз'єднання традиційних гілок влади, будучи їх координатором й елементом утвердження принципу законності та справедливості. Більше того, прокуратура України є багатоспектральним органом, тобто таким суб'єктом, який має опікуватися вирішенням комплексу суспільно значущих питань.

У нашій країні прокуратура традиційно відігравала важливу роль у системі органів, покликаних охороняти права та законні інтереси громадян і держави, вести боротьбу зі злочинністю та іншими правопорушеннями. Однак не варто перебільшувати роль прокуратури в забезпеченні законності й правопорядку, так само як і вважати її головним винуватцем порушень за радянських часів. Ця інституція була складовою частиною тієї системи й виконувала лише відведену їй роль [169].

Ймовірніше за все, нікому не спаде на думку оспорювати той факт, що кожен сформований громадянин нашої держави чув, знає і розуміє основоположні засади діяльності прокуратури України. Беззаперечною є

думка про те, що кожен із нас хоча б раз стикався з цим суб'єктом публічного адміністрування в тому чи іншому вигляді, на основі чого і сформував власне бачення його значення. Та чи дійсно таке уявлення є правильним? Наше завдання – з'ясувати реальне місце та роль прокуратури України в системі державної влади, виходячи не із суб'єктивних чинників, а з об'єктивних – тих, які визначають реальне її становище.

Слід вказати, що в тлумачному словнику української мови «місце» трактується як «становище, яке займає хто-, що-небудь у суспільстві» [26], тоді як «роль» можна схарактеризувати як «вплив кого-, чого-небудь на щось, чия-небудь участь у чомусь» [26].

Виходячи з цього, нашим основоположним завданням є з'ясування становища прокуратури України в системі суспільства, а точніше – серед органів державної влади, та схарактеризувати його вплив і реальну участь у процесі врегулювання суспільних зв'язків.

На слушну думку В. Федоренка, у механізмі Української держави прокуратура постає як самостійний інститут державної влади, який реалізує покладені на нього Конституцією та законами України функції у взаємодії з іншими органами державної влади [203, с. 203].

Наголосимо, що в суспільстві немає нічого, що б не становило собою інституції. Інституції – це не просто елементи суспільства, це все суспільство, розглянуте в певному аспекті [44, с. 21]. О. Яременко доповнює зміст цього поняття тим, що інституція – як «традиція, норма, як безумовний спосіб господарюючої поведінки є чимось стійким, незмінним, стабільним» [220, с. 3]. Тоді як В. Мандибуря справедливо стверджує, що інститути включають увесь спектр надбудовних соціальних відносин. Інститути як елементи системно-організаційної структури суспільства поділяються на: 1) владно-організаційні інститути (інститут державної влади, інститут місцевого самоврядування); 2) базисно-господарські та функціонально-економічні системні інститути (інститут власності, інститут підприємництва, інститут грошей, фінансово-кредитний інститут, інститут ціноутворення);

- 3) господарсько-асоціативні інститути (домогосподарство, фірма, держава);
- 4) асоціативно-соціальні інститути (партії, профспілки, суспільні об'єднання, громадські організації) [113, с. 111; 77].

Тобто цілком виправданим є наукове твердження про те, що прокуратура України є інститутом державної влади і є елементом системно-організаційної структури суспільства.

Згідно з Конституцією України норми, які визначають засади функціонування прокуратури, приписані в розділі VIII «Правосуддя», де ст. 131-1 визначає, що в Україні діє прокуратура, яка здійснює:

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;
- 2) організацію та 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.

Організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом. Прокуратуру в Україні очолює Генеральний прокурор, якого призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради Президент України. Строк повноважень Генерального прокурора становить шість років. Одна й та ж особа не може обіймати посаду Генерального прокурора два строки поспіль. Дострокове звільнення з посади Генерального прокурора здійснюється виключно у випадках і з підстав, визначених цією Конституцією та законом [86].

Таким чином, згідно з Основним законом України положення, які визначають засади функціонування прокуратури, розміщені в розділі про судову владу. У минулу епоху значна частина вчених вважали, що прокуратура не належала до жодної з класичних гілок влади, а мала своєрідну, не притаманну для будь-якої влади юридичну природу. Ми не можемо з цим погодитися і висуваємо гіпотезу, що прокуратура є невід'ємною складовою судової влади України. Для цього звернемося до теорії влади та її поділу на гілки.

Також слід звернути увагу на той факт, що державна влада – складне, багатопланове та суперечливе явище. Певною мірою наука не виробила єдиного погляду на її поняття та принципи. Відсутня й цілісна загально визнана теорія державної влади, як і влади взагалі. Реальні прояви цього феномену продовжують, як справедливо відзначив М. Фуко, «залишатись чимось загадковим, непізнаним, навіть демонічним» [34; 105, с. 19].

Влада як складний соціальний і правовий феномен існує з моменту утворення соціуму і характеризується реальною можливістю керувати діями людей, погоджуючи суперечливі індивідуальні чи групові інтереси, підпорядковуючи їх єдиній волі за допомогою переконання або примусу. З появою суспільства відразу ж виникає потреба в управлінні та належній його організації. Окремі інтереси членів суспільства без їх узгодження здатні «розірвати» суспільство, оскільки саме інтереси виступають вирішальним особистісним регулятором. Для забезпечення нормальної життєдіяльності, прогресивного розвитку соціальних зв'язків потрібно об'єднати ці інтереси на загальне благо [215, с. 184].

У соціально однорідному суспільстві прокуратура сформувалася як потреба впорядкування відносин між людьми, проходила етапи становлення і розвитку. Влада надає суспільству цілісності, керованості, є найважливішим чинником організованості й порядку. Іншими словами, це системотвірний елемент, що забезпечує суспільству життєздатність. Під впливом влади суспільні відносини стають цілеспрямованими, набувають характеру керованих і контрольованих зв'язків, а спільне життя людей робиться організованим і впорядкованим [215, с.184].

Тобто влада є невід'ємним елементом функціонування соціального суспільства, оскільки постає регулятором відносин між людьми за допомогою переконання або примусу, маючи на меті конкретну ідею – управління та організованість правопорядку для забезпечення суспільству життєздатності.

Як зазначає Т. Духаніна, сучасний етап становлення інституту державної влади, що розпочався з проголошенням незалежності України 1991 року, характеризується докорінною трансформацією державних інститутів радянського суспільства в систему, що відтворює основні принципи, властиві сучасним західним державам. В Україні триває період становлення інститутів незалежної державності, і цей процес відбувається під впливом західних інституційних моделей: дизайн новопосталих інститутів зовні відповідає західним зразкам [193, с. 29, 57, с. 56].

У свою чергу А. Комзюк стверджує, що на сучасному етапі розвитку української державності відбувається остаточне оформлення механізму державної влади, що супроводжується проведенням низки реформ, які визначають українську модель державного управління [84, с. 340].

Тобто процес становлення інституту державної влади є динамічним і залежить від суспільної трансформації життєво необхідних потреб та цінностей.

Загалом державна влада – це влада, яка здійснюється тільки державою та її органами і характеризується суверенністю, універсальністю та здатністю владно-примусового впливу на поведінку всіх людей та їх організацій, що забезпечується державно-правовими методами [32]; публічно-політичні відносини між державним апаратом і підвладними йому індивідами (їх об'єднаннями, соціальними спільнотами) [98]; спосіб керівництва (керування) суспільством, для якого характерна опора на спеціальний апарат примусу (авторитет чинності) [46]; найважливіша форма політичної влади, її концентроване ядро, що має класовий характер, спирається на спеціальний апарат примусу й наділена монополярним правом видавати закони та інші розпорядження, обов'язкові для всього населення [31]; система відносин керівництва та підпорядкування, концентроване вираження розуму, волі й сили визначених соціальних прошарків або всього народу, що містять політико-правові повноваження і відповідальність та реалізуються компетентними державними органами [90]; реалізація не тільки

правоможностей, що зобов'язують громадянина, а й виконання обов'язків держави перед невладними особами, за які вона цілком відповідальна перед ними [37, с. 23].

Таким чином, державну владу можна визначити як сукупність дій владно-організаційного впливу спеціальними суб'єктами права, уповноваженими на застосування керівного впливу на всі наявні суспільні процеси з метою їх упорядкування за допомогою апарату примусу.

Не піддається сумніву, що поняття публічної влади є ширшим за державну, адже остання є саме видом публічної влади, до якої входять, наприклад, влада народу та органів місцевого самоврядування. Але з приводу останнього положення думки науковців розділилися. Одні вважають владу органів місцевого самоврядування різновидом державної влади, посиляючись на її характер децентралізованого державного управління. Інші ж схильні відносити місцеву самоврядну владу до окремого інституту публічної влади, яка здійснюється локально – в інтересах територіальних громад. Держава символізує публічний простір, а громадянське суспільство – деполітизований простір свободи, основу якого складають ринкова економіка і права людини [198, с.153]. Публічна влада відрізняється від державної специфічними особливостями, і насамперед своїм суб'єктним складом. Суб'єктами публічної влади постають населення, народ, сукупність абстрактних суб'єктів влади, а державної влади – лише її органи. Ураховуючи вищенаведене, можна зробити висновок, що державна й публічна влада мають певні спільності, але за природою свого співвідношення перебувають у взаємозалежності подібно до співвідношення частини й цілого [64].

Зазначимо, що одну з найчисленніших груп у системі державних органів складають правоохоронні органи, на які покладається реалізація низки важливих державних завдань і функцій. Традиційно правоохоронні органи належать до виконавчої гілки влади. Проте в системі цих органів можна виділити й такі, статус яких і досі не визначений, зокрема до них належать органи прокуратури [84, с. 230].

Слід також вказати, що історично ідея розподілу владних функцій між гілками влади розвивалася паралельно з ідеєю правової держави. Зародки ідеї поділу влади в державі можна побачити ще у творах античних філософів. Так, Платон вказує на необхідність розподілу державних повноважень між окремими органами (посадовими особами), пропонуючи виокремлювати такі специфічні функції, як управління, законодавство, суддівство та військову справу. Виконання кожної з цих функцій, на думку Платона, відповідає певній чесності, а тому всі вони мають бути розподілені відповідно до природних здібностей тих, хто займатиметься цією діяльністю. Коли всі починають займатися всім – видавати закони, управляти, судити, тоді починається тиранія, – вказує філософ [151, с. 350–352].

Аристотель у праці «Політика» також торкався проблеми поділу влади. На думку філософа, за найкращого державного устрою, який він позначає терміном «політія», всі базові державні функції мають виконуватися різними органами. Такими базовими функціями Аристотель вважає законодавчі, управлінські та судові [7, с. 514–515; 1, с. 43–44].

Правова держава базується на принципах верховенства права та правового закону, ієрархічності законодавства (ст.8), конституційної організації публічної влади (ст.ст. 6, 7, 19), визнання державою невідчужуваних конституційних прав і свобод людини та громадянина. Поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову є конституційним принципом (кожна з гілок влади діє незалежно, самостійно від іншої, без права делегування функцій і повноважень на засадах взаємних стримувань і противаг). Це закріплено в ст. 6 Конституції України, яка встановила, що державна влада здійснюється за принципом її поділу (на законодавчу, виконавчу та судову) і на основі повноважень, визначених Конституцією та законами [37, с. 80].

Тобто поділ влади – це суспільна необхідність, викликана історичними передумовами для досягнення максимально позитивного результату в процесі здійснення владного-організаційного впливу на суспільні процеси.

У межах власного дослідження Д. Аблязов вказує, що, як правило, поряд із законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади виділяють четверту – контрольно-наглядову. На думку В. Костецького, до контрольно-наглядової гілки державної влади слід віднести прокуратуру, Рахункову палату, Національну раду з питань телебачення і радіомовлення та Національну експертну комісію України з питань захисту суспільної моралі [91, с. 48]. О. Ярмиш, обґрунтовуючи існування контрольно-наглядової влади зарубіжним досвідом і нормами Конституції України, відносить до неї прокуратуру, Конституційний Суд України, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, Рахункову палату, Національну раду з питань телебачення і радіомовлення [221, с.14]. О. Марцеляк до неї відносить три державні інституції – прокуратуру, Конституційний суд та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Учений обґрунтовує це спільними рисами зазначених інституцій: вони не встановлюють загальних правил поведінки, як це робить законодавча влада, не розглядають і не приймають кінцевих рішень з конкретних кримінальних, цивільних, трудових, адміністративних справ, що є сферою діяльності судової гілки влади, не займаються вирішенням проблем державного управління, що притаманне виконавчій владі, статуси Конституційного Суду України, прокуратури України регулюються окремими розділами Конституції України [116, с.15]. М. Косюта, відносячи до контрольно-наглядової гілки влади Конституційний Суд, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та прокуратуру, обґрунтовує таке об'єднання спільністю мети і завдань усіх цих органів. Такою метою є забезпечення верховенства Конституції України в нормотворчій і правозастосувальній діяльності, а завданням – практична діяльність, спрямована на досягнення цієї мети [92, с. 56–58; 1, с. 44].

Тим самим у науковій літературі інколи висловлювалася думка, що прокуратура поряд з іншими органами контролю є саме тим необхідним інструментом забезпечення поділу влади і взаємодії її гілок. Ось чому, визначаючи місце прокуратури в системі державності, доречно

конституювати й четверту – контрольну – владу [46], до якої слід віднести і прокуратуру [37, с. 64], що, на наш погляд, є помилковими судженнями.

Згідно із Законом України «Про прокуратуру» 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. На прокуратуру покладаються такі функції: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених спеціальним законом; 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. При цьому чітко визначено, що на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України [166].

Аналіз наукових статей, монографій, концепцій реформування дає можливість визначити і констатувати, що на сьогодні в цій сфері щодо місця прокуратури склалося три основні тенденції: 1) віднесення прокуратури до судової влади, що передбачає конституційний статус прокуратури України як незалежного органу в системі судової влади; 2) інтеграція прокуратури до виконавчої гілки влади; 3) залишення за прокуратурою статусу незалежного державного органу. Зрозуміло, що питання надання прокуратурі України статусу інституту законодавчої влади у вітчизняній юриспруденції та серед правотворців взагалі не піднімається [96, с. 360].

Однак, як указує в своїй праці В. Логоша, усе ж таки деякі вчені вважають, що прокуратура має бути в системі законодавчої влади, оскільки вона є органом нагляду за виконанням законів, які приймаються законодавчим органом – Верховною Радою України, діє на основі повноважень, отриманих від законодавчої влади, і є підконтрольною їй [109, с.479].

В юридичних колах висловлюється думка і про те, що прокуратура має увійти до складу Міністерства юстиції України, тобто стати частиною виконавчої влади. Венеціанська комісія вважає, що залежність прокуратури від виконавчої влади ускладнить досягнення деполітизації прокуратури й захист прокурорів від небажаного втручання в їх роботу, яке має бути передбачене законом, а не політичною необхідністю. Крім того в державах, де прокуратура належить до виконавчої влади, суспільство постійно зацікавлене в удосконаленні статусу прокурорів, забезпеченні їх незалежності від впливу уряду. Причому деякі держави йдуть на кардинальні зміни статусу прокуратури. Так, 1997 року у Фінляндії було проведено реформу, внаслідок якої прокуратуру виведено з системи Міністерства юстиції та започатковано її діяльність як самостійного органу в системі судової влади [109, с. 481].

Тобто немає доцільності в утвердженні прокуратури України як органу виконавчої влади, оскільки це має свої правові наслідки, які не зовсім доречні на сьогоднішньому етапі розвитку нашої країни.

Утім, за переконаннями А. Комзюка, органи прокуратури не належать до жодної гілки влади, постаючи самостійною одиницею в системі правоохоронних органів. Така самостійність є необхідною умовою належного здійснення органами прокуратури правоохоронної функції [84, с. 234]. Більше того, вчений наголошує, що органи прокуратури займають у системі правоохоронних органів особливе, незалежне та самостійне місце, що дозволяє визначити їх як єдину систему державних органів зі спеціальним конституційним та адміністративно-правовим статусом, який наділяє їх процесуальною незалежністю для ефективного й неупередженого виконання покладених на них обов'язків, основним функціональним призначенням яких є охорона та захист прав, свобод та інтересів людини та громадянина, утвердження режиму законності та правопорядку в суспільстві та державі, та які підзвітні та підконтрольні виключно Президенту України, Верховній Раді України та громадянам України [84, с. 234].

Проте більша частина науковців вважають, що прокуратура мусить бути складовою частиною системи судової влади, оскільки функції прокуратури безпосередньо пов'язані зі здійсненням судочинства, а професії судді та прокурора за своїм характером є спорідненими. Визначення статусу прокуратури як незалежного органу в системі судової влади має такі переваги: деполітизація системи, підвищення статусу прокурорів, зокрема встановлення рівня заробітної плати у відсотковому відношенні до заробітної плати суддів відповідного рівня, зміцнення принципу незалежності, який розповсюджуватиметься і на органи прокуратури в разі їх входження до системи судових органів, можливість підвищення професійного рівня прокурорських кадрів шляхом прирівнювання вимог стосовно особи, яка претендує на заняття посади в органах прокуратури, до суддівських [109, с.482].

Таким чином, прокуратура України є самостійним державним органом, який не належить до жодної з класичних гілок влади, проте тісно з ними взаємодіє, та за характером спрямування діяльності може бути виокремлена в контрольно-наглядову гілку влади.

Слід наголосити, що саме незалежність прокуратури є обов'язковою вимогою. Значення незалежності як невторчання полягає в тому, що в судових процесах має бути забезпечено незалежність діяльності прокурора від зовнішнього тиску та від неналежного внутрішнього тиску. Прокурори зобов'язані дотримуватися директив, керівних документів та інструкцій. У цьому сенсі значення прокурорської незалежності відрізняється від суддівської [149], що є ще одним підтвердженням факту самостійності прокуратури.

Таким чином, усе вищевикладене дає можливість сформулювати місце і роль прокуратури України в системі державної влади:

– згідно з теорією розподілу влад і Конституцією України (державна влада здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову) існує виключно три гілки єдиної державної влади, через що ми не

можемо погодитися з тими вченими, які приписують прокуратурі окремий правовий статус, відмінний від трьох класично визнаних;

- на слушну думку більшості вчених, прокуратура України має як конституційний, так і адміністративно-правовий статус;

- є незаперечним, що прокуратура не може належати до законодавчої влади;

- прокуратура України не є органом виконавчої влади, хоча в деяких країнах вона має такий правовий статус;

- згідно з Конституцією України та відповідним Законом на прокуратуру покладаються функції підтримання публічного обвинувачення в суді (підкреслено нами. – О.Н.); організації та процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляду за негласними та іншими слідчими й розшуковими діями органів правопорядку; представництва інтересів держави *в суді* (курсив наш. – О.Н.), іншими словами – із трьох виключних функцій прокуратури дві прямо належать до судової влади, а одна забезпечує її діяльність;

- проте, з точки зору процедури призначення генерального прокурора, якому підпорядковані всі прокурори, у вітчизняному законодавстві допущено політичний компроміс, коли він призначається Верховною Радою України за поданням Президента України а не незалежним органом судової влади – Вищою радою правосуддя.

Отже, місце і роль прокуратури України в системі державної влади полягає в тому, що вона є забезпечувальним органом судової влади, що здійснює функції підтримання публічного обвинувачення в суді, організацію і керівництво питаннями під час кримінального провадження, здійснює нагляд за слідчими і розшуковими діями з неприродною залежністю від Президента України та Верховної Ради України з питання призначення Генерального прокурора.

1.2. Поняття та елементи адміністративно-правового статусу прокуратури України

В умовах інтеграції вітчизняного суспільства до стандартів ЄС відбувається трансформація державного механізму, адміністративний апарат якого потребує змін адміністративної діяльності, перепрофілюючи свою діяльність на людиноцентристську теорію права, згідно з якою публічна адміністрація має якнайповніше забезпечувати права та свободи щодо законних інтересів невідомих фізичних і юридичних осіб.

Вагоме місце в системі державного апарату займає прокуратура України, адміністративна діяльність якої потребує вдосконалення. Адже ліквідувати її неможливо, оскільки вона є невід'ємним елементом механізму будь-якої держави. Її можна лише трансформувати, щоб вона працювала відповідно до європейських стандартів.

Досліджуючи проблему поняття та елементів адміністративно-правового статусу прокуратури України, потрібно розглянути категорії «статус» і «правовий статус». Категорія «статус» у політичному енциклопедичному словнику трактується як сукупність прав і обов'язків, що визначають юридичний стан особи, державного органу чи міжнародної організації; комплексний показник становища певного прошарку, групи чи індивідів у соціальній системі, один із найважливіших параметрів соціальної стратифікації. Статус насамперед має визначати становище людини в суспільстві. Визначення статусу особи відбувається через якості, одержані від народження (приписаний статус) – тобто соціальне походження, стать, національність, і через якості набуті (досягнутий статус) – тобто освіта, професія та ін. [154]. Юридичний енциклопедичний словник визначає поняття «статус» як правове положення суб'єкта права – громадянина або юридичної особи, що характеризується і визначається її організаційно-правовою формою, статутом, свідоцтвом про реєстрацію, правами і

обов'язками, відповідальністю, повноваженнями, що виходять із законодавчих і нормативних актів [16].

Зважаючи на вищевикладене, слушною є думка Ю. Шемшученка, який визначає правовий статус як сукупність прав та обов'язків фізичних чи юридичних осіб [209]. А. Куліш додає, що питання правового статусу державного органу в юридичній літературі донедавна зводилося до визначення його компетенції, встановленого законодавством кола прав та обов'язків [104]. Т. Сараскіна констатує, що для визначення правового статусу державного органу доцільним є встановити призначення органу, його місце в системі органів державної влади; мету утворення цього державного органу; виявити сферу його діяльності; характер його завдань і функцій; установити права й обов'язки (повноваження) щодо здійснення поставлених перед ним завдань і функцій у певній галузі чи сфері його відання; наділення його правом приймати відповідні правові акти; міру відповідальності органу та його посадових осіб за порушення законності в діяльності органу; порядок формування структури, штатів, фінансування, ліквідації, компетенцію в прийнятті, реалізації та контролю за виконанням власних рішень, інформаційне забезпечення органу виконавчої влади та його структурних підрозділів [182].

У своїй праці Р. Олійник характеризує поняття правового статусу як регламентоване нормами права чинне становище суб'єкта в певній системі, що залежить від структури, прав, завдань і відповідальності [144]. Н. Оніщенко пропонує визначати правовий статус як систему законодавчо встановлених і гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів і обов'язків суб'єкта суспільних відносин [61]. В. Корельський підкреслює, що правовий статус – це багатоаспектна категорія, що, по-перше, має загальний, універсальний характер, включає статуси різних суб'єктів правовідносин – держави, суспільства, особи тощо; по-друге, відбиває індивідуальні особливості суб'єктів і реальне положення їх у системі багатоманітних суспільних відносин; по-третє, не може бути реалізований без обов'язків, що

кореспондуються правом, без юридичної відповідальності, у необхідних випадках – без правових гарантій; по-четверте, категорія «правовий статус» визначає права та обов'язки суб'єктів у системному вигляді, що дає змогу здійснити порівняльний аналіз статусів різних суб'єктів для відкриття нових шляхів їх удосконалення [88].

Ми поділяємо думку вищевказаних науковців щодо визначення поняття правового статусу і вважаємо за доцільне схарактеризувати це поняття в нашому розумінні, а саме: правовий статус – це коло прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб, установлених державою для забезпечення гармонійного розвитку та функціонування державного механізму.

Досліджуючи зміст категорії правового статусу, схарактеризуємо поняття «адміністративно-правовий статус». Слід наголосити, що дослідженням адміністративно-правового статусу органів державної влади неодноразово займалися вітчизняні та зарубіжні вчені-адміністративісти на монографічному рівні, але визначення його поняття серед учених дещо відрізняються.

Професор В. Авер'янов відзначав, що адміністративно-правовий статус набуває важливого значення для характеристики будь-якого з суб'єктів адміністративного права [2]. Визначаючи поняття «адміністративно-правовий статус органів публічної влади», Л. Попов зазначає, що органи виконавчої влади є носіями певного обсягу державновладних повноважень. У той же час владні суб'єкти мають оперативну самостійність, межі якої встановлюються закріпленою за ними компетенцією. Компетенція виконавчого органу виражає його завдання, функції, обов'язки, повноваження й відповідальність. У рамках компетенції виконавчі органи вчиняють юридично значущі дії, що виражають їх адміністративну право- і дієздатність. У цьому сенсі найбільш показовими є різні варіанти нормотворчої (встановлення правил поведінки), правозастосовчої (забезпечення реалізації законодавчих і підзаконних норм) і правоохоронної

(спостереження за правильністю застосування правових норм) діяльності. Окрім цього, наявність певного обсягу юридично владних повноважень є найбільш істотним елементом компетенції органів виконавчої влади [157]. Н. Армаш характеризує адміністративно-правовий статус посади керівника органу виконавчої влади як визначення, зміст якого завжди полягає в сукупності нормативно визначених прав та обов'язків, характеризується специфічним обов'язком нести відповідальність у зв'язку з виконанням своїх повноважень і становищем посади керівника в системі управління [8]. Ю. Дмитрієв у своїх працях зазначає, що статус органу виконавчої влади – це найбільш характерний для адміністративного права правовий інститут. Специфіка адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади полягає в його винятковості. Органи виконавчої влади – це спеціально створювані для цілей реалізації завдань і функцій публічного управління колективні утворення (організації, юридичні особи), наділені владними повноваженнями в певній сфері [48].

Учений-адміністративіст Я. Окар-Балаж використовує адміністративно-правовий статус як спеціальний правовий статус, що характеризує особу через її права, обов'язки та відповідальність як суб'єкта адміністративного права і забезпечує участь у суспільних відносинах, які виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної влади прав і свобод фізичних осіб при взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства, а також опосередковано у відносинах, які пов'язані у сфері публічного адміністрування об'єктів державної та комунальної власності, а інколи – у відносинах, які наявні у внутрішньоорганізаційній діяльності органів публічної влади [143, с. 85].

Проаналізувавши зазначені вище дефініції, вважаємо, що поняття «адміністративно-правовий статус» – це діяльність відповідного органу державної влади, яка включає в себе сукупність елементів, що характеризує зміст його діяльності, яка спрямована на виконання публічно-правових зобов'язань (завдань і функцій), які поклала на нього держава.

Наступний етап нашого дослідження спрямовує нас до визначення поняття адміністративно-правового статусу прокуратури України та характеристики його складових елементів. Так, С. Марченкова пропонує визначення адміністративно-правового статусу прокуратури України як сукупність правосуб'єктності органів і посадових осіб прокуратури, обов'язків Генерального прокурора та підпорядкованих йому прокурорів, прав Генерального прокурора та підпорядкованих йому прокурорів, особливостей заохочення і спеціальної (адміністративної) дисциплінарної відповідальності прокурорів [118].

Тісна пов'язаність конституційного та адміністративного права дозволила Р. Жогану визначити сутність конституційно-правового статусу прокуратури в Україні як юридичного режиму публічно-правового становища прокуратури, що зумовлений національним історичним і міжнародним досвідом, який характеризується сукупністю структурних елементів (правосуб'єктністю, поняттям, ознаками, порядком формування; принципами; компетенцією, завданнями та функціями; організаційною системою; формами і методами діяльності; гарантіями; відповідальністю), що визначені Конституцією України та законами України і забезпечують стабільність та ефективність функціональних взаємозв'язків як між органами системи прокуратури, так і з іншими державними органами [60, с. 6].

В. Бабенко у своїх наукових публікаціях дійшов висновку, що під адміністративно-правовим статусом державних службовців органів прокуратури слід розуміти сукупність їхніх прав, обов'язків, правових обмежень, заборон і юридичної відповідальності, які визначаються нормами адміністративного права і реалізуються в адміністративно-правових відносинах, пов'язаних із практичним виконанням державними службовцями завдань і функцій органів прокуратури [12]. Також автор відзначає, що особливості адміністративно-правового статусу державних службовців органів прокуратури обумовлені завданнями та функціями, які виконують органи прокуратури, місцем і роллю прокуратури в системі органів

державної влади, ці особливості слід урахувувати як у процесі законотворчої діяльності, так і під час прийняття відомчих нормативно-правових актів.

Основними характеристиками адміністративно-правового статусу державних службовців органів прокуратури В. Бабенко відзначає його регульованість нормами адміністративного права; наявність в його складі певних елементів, основними з яких є права й обов'язки; урахування відмінностей державних службовців органів прокуратури від інших державних службовців і працівників, які працюють в органах прокуратури; відображення сутності та змісту державно-службових відносин в органах прокуратури протягом усього терміну служби – від вступу на державну службу й до її завершення [12].

О. Іщук правовий статус органів прокуратури характеризує як регламентоване адміністративними нормами, нормами, що містяться в органічних законах про прокуратуру та судоустрій, кодексах та інших нормативно-правових актах, становище органів прокуратури, як сукупність їх прав, обов'язків, форм, принципів, гарантій діяльності та відповідальності [72]. Досліджуючи міжнародний практичний досвід, В. Мойсик відзначив, що у світі існують різні підходи до визначення правового статусу прокуратури в системі органів державної влади. Так, прокуратура може бути самостійною інституцією; перебувати у складі виконавчої влади; перебувати у складі судової влади; перебувати у складі законодавчої влади [123].

М. Ковалів підкреслює, що прокуратура виконує в державному механізмі особливу роль, зумовлену історичними традиціями, рівнем розвитку, функціонуванням правових інститутів, виконанням ними своїх правоохоронних завдань. Крім того вчений визначає, що прокуратура є одним зі спеціальних суб'єктів конституційно-правових відносин, які діють від імені держави, мають суспільно необхідні та законодавчо регламентовані цілі, завдання, функції, повноваження та засоби їх реалізації [78, с. 178].

Досліджуючи сферу діяльності прокуратури, О. Стасюк визначає, що правовий статус прокурора в адміністративному судочинстві –

багатоаспектний, що відрізняє його від правових статусів інших видів судочинства. Прокурор в адміністративному судочинстві представляє не лише інтереси громадянина або держави в суді як законний представник – він також може набувати статусу позивача та відповідача. Науковець звертає увагу на те, що предметом представницької діяльності прокурора в адміністративному суді є публічно-правові відносини, переважно між фізичною чи юридичною особою, з одного боку, і суб'єктом владних повноважень – з іншого. Зокрема зусилля органів прокуратури спрямовані на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. О. Стасюк вважає, що доцільно було б забезпечити тісніший взаємозв'язок прокуратури й громадян через систему постійного інформування про виконану роботу, регулярний моніторинг звернень громадян шляхом ведення електронного журналу заяв, звернень і скарг, що дозволило б створити прозорий механізм прокурорської діяльності в державі [190, с. 72].

Відповідно до чинного законодавства, а саме Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, 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. Також Закон визначає, що прокурори в Україні мають єдиний статус незалежно від місця прокуратури в системі прокуратури України чи адміністративної посади, яку прокурор обіймає у прокуратурі [166].

Проаналізувавши позиції вчених-адміністративістів, а також положення національного законодавства, можна визначити, що адміністративно-правовий статус прокуратури України – це сукупність адміністративно-правових елементів, які визначають місце і роль Генеральної прокуратури, регіональних, місцевих, спеціалізованих прокуратур, і прокурорів у правовій системі України, які характеризують зміст їх адміністративної діяльності щодо виконання покладених на них

нормами адміністративного права завдань і функцій, а також визначають основи їх адміністративно-правової незалежності з метою захисту прав, свобод і законних інтересів окремих осіб та всього суспільства.

Окресливши поняття адміністративно-правового статусу, слід визначитися з елементами адміністративно-правового статусу прокуратури України. Професор В. Авер'янов відзначає, що поняття адміністративно-правового статусу охоплює комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. Тобто необхідною ознакою набуття особою адміністративно-правового статусу є наявність у неї конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються цією особою в адміністративних правовідносинах. Відповідно під суб'єктивними правами слід розуміти надану й гарантовану державою шляхом закріплення в правових нормах міру можливої (дозволеної) поведінки певної особи (як фізичної, так і юридичної). Протилежністю суб'єктивних прав є суб'єктивні (точніше – юридичні) обов'язки. Ці категорії нерозривно пов'язані й не можуть існувати одна без одної, оскільки право однієї особи, як правило, не може бути реалізоване поза виконанням обов'язку іншою особою. У свою чергу суб'єктивні обов'язки – це покладена державою і закріплена в правових нормах міра належної поведінки певної особи [2].

Підсумовуючи свої наукові пошуки, науковець В. Бабенко виділяє дві групи елементів адміністративно-правового статусу державних службовців органу прокуратури: елементи, які закріплені в статусі відповідної посади (посадові права та обов'язки, відповідальність); елементи, які не закріплені в статусі посади, наприклад – загальні права та обов'язки, обмеження і заборони, відповідальність, які стосуються і державних службовців загалом, і державних службовців органів прокуратури зокрема [12].

На думку А. Якімова, нормативне регулювання статусу прокуратури відображає цільове призначення цього інституту і спрямоване на належне здійснення ним кримінального переслідування, правозахисної та контрольно-

наглядової діяльності, визначення сфери його компетенції, забезпечення належних механізмів реалізації ним своїх повноважень тощо. Зазвичай на сторінках юридичної літератури вказується, що складовими частинами правового статусу органу держави є чотири елементи: цільовий блок; компетенція; організаційний блок елементів; відповідальність [216]. В. Миколенко адміністративно-правовий статус прокуратури розуміє як урегульоване законодавством місце та значення прокуратури в системі державного управління із закріпленням мети, завдань, функцій, компетенції, системи органів, форм і методів діяльності, що реалізуються як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними [120, с. 4].

До сфери адміністративно-правового статусу органів і посадових осіб прокуратури України дослідниця С. Марченкова відносить правосуб'єктність, обов'язки і права щодо представництва інтересів громадянина та держави в суді та нагляду за додержанням законів, відповідальність за неналежне виконання покладених на нього завдань [118]. У свою чергу М. Івчук адміністративно-правовий статус органів прокуратури трактує як урегульований законодавством порядок створення, реорганізації, ліквідації цих органів, визначення функцій і завдань прокуратури та наділення їх необхідною компетенцією для виконання покладених на неї державою прав та обов'язків, а елементами такого адміністративно-правового статусу органу прокуратури України вважає юридично закріплені цілі, завдання та функції; компетенцію; організаційно-структурний компонент; відповідальність [66, с. 14].

Таким чином, описавши позиції науковців, слід визначити те, що елементами адміністративно-правового статусу прокуратури є: 1) функції прокуратури; 2) адміністративні права та обов'язки прокурорів; 3) підстави та порядок набуття адміністративної правосуб'єктності прокурорів; 4) адміністративна відповідальність у сфері діяльності прокуратури; 5) гарантії незалежності та соціального захисту прокурорів.

Розділом 5 чинного Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII ґрунтовно визначено підстави та порядок набуття адміністративної правосуб'єктності прокурорів [166]. Зокрема, Законом визначено вимоги до кандидатів на посаду прокурора (так, прокурором місцевої прокуратури може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше двох років та володіє державною мовою). Законом обумовлено вищу юридичну освіту, що здобута в Україні (або на території колишнього СРСР до 1 грудня 1991 року) за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра, а також вища юридична освіта за відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем, здобута в іноземних державах та визнана в Україні в установленому законом порядку; стажем роботи в галузі права є стаж роботи особи за спеціальністю після здобуття нею вищої юридичної освіти за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра. Прокурором регіональної прокуратури може бути призначений громадянин України, який має стаж роботи в галузі права не менше трьох років. Прокурором Генеральної прокуратури України може бути призначений громадянин України, який має стаж роботи в галузі права не менше п'яти років. Ці вимоги не поширюються на прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Військовими прокурорами призначаються громадяни з офіцерів, які проходять військову службу або перебувають у запасі й мають вищу юридичну освіту, за умови укладення ними контракту про проходження служби осіб офіцерського складу у військовій прокуратурі [166].

Таким чином, однією з підстав виникнення адміністративної правосуб'єктності прокурорів є законні вимоги, які висуваються до прокурорів, установлюються відповідно до структурного рівня інституту прокуратури та полягають головним чином у наявності в кандидата на посаду громадянства України, професійного стажу, визнаної іноземної або національної освіти, а також навичок володіння державною мовою.

Крім того Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII визначено порядок добору кандидатів та їх призначення на посаду прокурора місцевої прокуратури, який варто розглянути детальніше. Зокрема, порядок добору кандидатів та їх призначення на посаду прокурора місцевої прокуратури включає в себе такі етапи: прийняття Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів рішення про проведення добору кандидатів на посаду прокурора, що розміщується на офіційному веб-сайті Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів і має містити виклад передбачених цим вимог, яким має відповідати кандидат на посаду прокурора, а також перелік документів, що подаються до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, і кінцевий термін їх подання; подання особами, які виявили бажання стати прокурором, до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів відповідної заяви та документів, визначених законом; здійснення Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів на основі поданих кандидатами на посаду прокурора документів перевірки відповідності осіб вимогам, установленим до кандидата на посаду прокурора; складання особами, які відповідають установленим вимогам до кандидата на посаду прокурора, кваліфікаційного іспиту; оприлюднення Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів на офіційному веб-сайті списку кандидатів, які успішно склали кваліфікаційний іспит; організацію Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів спеціальної перевірки кандидатів, які успішно склали кваліфікаційний іспит; визначення Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів рейтингу кандидатів на посаду прокурора серед осіб, які успішно склали кваліфікаційний іспит та щодо яких проведено спеціальну перевірку, а також зарахування їх до резерву на заміщення вакантних посад прокурорів; проходження кандидатом на посаду прокурора спеціальної підготовки в Національній академії прокуратури України; оголошення Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів у разі відкриття вакантних посад прокурорів конкурсу на зайняття таких посад серед кандидатів, які

перебувають у резерві та пройшли спеціальну підготовку; проведення Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів конкурсу на зайняття вакантних посад прокурорів на основі рейтингу кандидатів; направлення Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів подання керівнику місцевої прокуратури щодо призначення кандидата на посаду прокурора; призначення особи на посаду прокурора; складення особою присяги прокурора [166].

Отже, чинним спеціалізованим законом визначено порядок набуття адміністративної правосуб'єктності прокурорів, який відповідає європейським засадам та умовно поділяється на певні організаційно-правові етапи: 1) інформаційне поширення повідомлення про оголошення конкурсного відбору на посаду прокурора; 2) підтвердження кандидатами своєї відповідності посаді офіційними документами та заявами; 3) публічна перевірка поданих кандидатами документів; 4) прокурорський кваліфікаційний іспит; 5) проходження професійної прокурорської підготовки; 6) призначення на посаду керівництвом прокуратури; 7) офіційне прийняття присяги прокурора.

Більш цілеспрямовано на функціях прокуратури, адміністративних правах та обов'язках прокурорів, а також на аспектах адміністративної відповідальності у сфері діяльності прокуратури ми зупинимося в наступних підрозділах роботи, а тому доцільно розкрити саме гарантії їх незалежності та соціального захисту.

Для того щоб розкрити гарантії незалежності та соціального захисту прокурорів, потрібно визначитися з поняттям «гарантія». Відповідно до тлумачного словника з української мови гарантія – це порука в чомусь, забезпечення чого-небудь; умови, що забезпечують успіх чого-небудь [26, с.29]. А. Пономаренко визначає, що юридичні гарантії – це відображена в нормативно-правових актах, які приймаються уповноваженими на те державними органами, сукупність умов, способів і засобів, за допомогою яких визначаються умови й порядок реалізації, здійснення прав і свобод

особи, а також їх охорони, захисту та відновлення в разі порушення [156, с. 39]. У свою чергу О. Міцкевич трактує юридичні гарантії як установлений державою порядок діяльності державних органів та установ, громадських організацій, спрямований на попередження і припинення посягань на права громадян, на відновлення цих прав і залучення до відповідальності за порушення цих прав [121, с. 16]. О. Антон розглядає юридичні гарантії в широкому і вузькому сенсі: юридичні гарантії в широкому сенсі – це складна категорія, яка охоплює собою норми права і діяльність державних органів, громадських організацій та їх посадових осіб. У свою чергу юридичні гарантії у вузькому сенсі становлять собою систему норм права, призначенням яких є забезпечення уповноваженим суб'єктам реалізації їхніх прав [6, с. 187].

Досліджуючи адміністративно-правові гарантії прав громадян органами прокуратури, Ю. Слабунова розглядає їх як відображену в адміністративно-правових нормах і принципах систему засобів та дій, яка застосовується органами прокуратури для створення умов практичної реалізації, захисту та охорони прав і свобод громадян. Їх ознаками, на її погляд, є такі: відображаються в адміністративних нормах і принципах правового регулювання прав громадян та діяльності органів прокуратури; класифікуються залежно від комплексу ознак таким чином, щоб забезпечувати повне та всебічне забезпечення реалізації прав громадян органами прокуратури; становлять собою систему умов та адміністративних засобів забезпечення прав громадян органами прокуратури [186, с. 507-508].

Стаття 16 «Гарантії незалежності прокурора» Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII визначає, що незалежність прокурора забезпечується: особливим порядком його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності; порядком здійснення повноважень, визначеним процесуальним та іншими законами; заборонаю незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора; установленим законом порядком фінансування та

організаційного забезпечення діяльності прокуратури; належним матеріальним, соціальним і пенсійним забезпеченням прокурора; функціонуванням органів прокурорського самоврядування; визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їх правового захисту. Крім того, здійснюючи функції прокуратури, прокурор є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску, втручання і керується у своїй діяльності лише Конституцією та законами України. Прокурор призначається на посаду безстроково та може бути звільнений з посади, його повноваження на посаді можуть бути припинені лише з підстав та в порядку, передбачених цим Законом. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші державні органи, їх посадові та службові особи, а також фізичні та юридичні особи і їх об'єднання зобов'язані поважати незалежність прокурора та утримуватися від здійснення у будь-якій формі впливу на прокурора з метою перешкоджання виконанню службових обов'язків або прийняття ним незаконного рішення. Межі обґрунтованої критики діяльності прокурора визначаються з урахуванням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини [166].

З огляду на вищевказане можна дійти висновку, що гарантії незалежності та соціального захисту прокурорів – це визначена законодавством система адміністративно-правового забезпечення прокурорів, яка полягає в низці правових заходів, які спрямовані на належний рівень публічного захисту прокурора, його політичної та соціальної незалежності, матеріальної стабільності та в установленні європейських засад регулювання діяльності прокуратури.

Розглядаючи гарантії незалежності прокуратури, Т. Колеснік визначає їх як засоби її забезпечення та називає основні риси: по-перше, зазначені гарантії мають державновладний характер, будучи закріпленими у Конституції України, Законі України «Про прокуратуру», нормах

міжнародного права; по-друге, ці гарантії (їх сукупність), на відміну від загальних конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина, стосуються специфічних службових професійних прав, пов'язаних зі здійсненням професійних обов'язків прокуратури, реалізація яких і використання відповідних повноважень забезпечують належне і незалежне функціонування органів прокуратури; по-третє, правові гарантії незалежності органів прокуратури забезпечують їм можливість безперешкодно виконувати свої професійні обов'язки без стороннього протиправного впливу; по-четверте, як гарантії незалежності органів прокуратури можна розглядати засоби юридичної відповідальності – як стосовно органів прокуратури, що свідомо поступаються своєю незалежністю на догоду неправомірним впливам, так і стосовно сторонніх осіб, які вчиняють безпосередні зазіхання на незалежність органів прокуратури; по-п'яте, як найзагальнішу гарантію забезпечення незалежності органів прокуратури слід розглядати високий авторитет органів прокуратури в суспільстві, який у повному обсязі ще потрібно здобути [81, с. 57].

Розглянувши гарантії незалежності та соціального захисту прокурорів, можна визначити їх провідні особливості:

- 1) спрямовані на підняття авторитетності прокуратури в суспільстві;
- 2) полягають у низці організаційно-правових, організаційних та інших заходів;
- 3) визначають місце прокуратури в системі органів державної влади;
- 4) забезпечують належний рівень самостійності інституту прокуратури;
- 5) координують прокурорів різних рівнів на здійснення своїх повноважень відповідно до законів;
- 6) спрямовані на встановлення європейських засадничих принципів діяльності у площині прокуратури.

У практичній діяльності прокуратури виникають випадки порушення гарантій незалежності та соціального захисту прокурорів. Так, Генеральна прокуратура Україна поширила звернення зі скаргами прокурорів на низькі

зарплати і дискримінацію. Місцеві прокурори дуже незадоволені тим, що їхні зарплати нижчі від зарплат працівників нової поліції, детективів НАБУ та працівників Антикорупційної прокуратури. З огляду на негативну ситуацію, яка склалася у зв'язку з неналежним рівнем заробітної плати працівників прокуратури, керівництво Генеральної прокуратури України неодноразово зверталось до прем'єр-міністра України з цього питання. Незважаючи на наявні домовленості щодо забезпечення належного рівня фінансування органів прокуратури в цілому і збільшення фінансування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури зокрема, на жаль, цього так і не було зроблено. Водночас виділення фінансування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в окрему програму фактично відбулося тільки за рахунок зменшення коштів, виділених на бюджет органів прокуратури в цілому.

За наведених обставин 2016 року прокурори місцевих і регіональних прокуратур порівняно з суддями місцевих та апеляційних судів, поліцейськими на місцях, детективами Національного антикорупційного бюро України були поставлені в нерівні умови в частині матеріального та фінансового становища – отримують найменший розмір місячної заробітної плати. Так, заробітна плата рядового прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури 2016 року становить 60-70 тис. грн., тоді як у прокурорів регіональних, місцевих прокуратур – 6-8 тис. грн. і 5-7 тис. грн. відповідно. Зазначене стало можливим унаслідок того, що заробітна плата прокурорам Спеціалізованої антикорупційної прокуратури виплачується в повному обсязі відповідно до вимог нового Закону України «Про прокуратуру», а іншим – у порядку і на умовах, визначених Урядом, незважаючи на вимоги ст. 81 цього Закону, що не лише нівелює взяті Україною зобов'язання щодо забезпечення незалежності прокурора, передусім у матеріальному та соціальному плані, але й унеможлиблює виконання ним конституційних функцій.

Більше того, негативна тенденція, пов'язана з дискримінацією оплати праці працівників органів прокуратури, тільки поглибилася. Зокрема,

заробітна плата прокурора місцевої прокуратури у січні 2016 року становила від 4,4 до 5,4 тис. грн. залежно від стажу роботи в органах прокуратури. Водночас грошове забезпечення відповідної категорії працівників Національної поліції становить під 8,1 до 9,8 тис. грн., що вдвічі перевищує оплату праці прокурора місцевої прокуратури. Така несправедливість у підходах до оплати праці та небажання Уряду її усунути викликає невдоволення працівників, що призводить до відтоку високопрофесійних кадрів із системи органів прокуратури. Такий підхід не гарантує незалежності прокурорів, яка визначена одним із принципів діяльності прокуратури. Для запобігання корупційним проявам прокурори повинні мати достатній рівень грошового забезпечення та гарантовану його виплату [43].

Окресливши провідні складові адміністративно-правового статусу прокуратури, можна визначити основні ознаки адміністративно-правового статусу прокуратури України, до яких слід віднести:

- 1) незмінність адміністративно-правового статусу прокурорів незалежно від місця всієї системи прокуратури;
- 2) визначений порядок набуття адміністративної правосуб'єктності прокурорів, який має конкурсний та європейський характер;
- 2) обов'язковим елементом адміністративно-правового статусу прокуратури України є гарантії незалежності та соціального захисту прокурорів.

Усе вищевказане дає підстави зробити такі висновки стосовно поняття та елементів адміністративно-правового статусу прокуратури:

1. Вагоме місце в системі державного апарату займає Прокуратура України, адміністративна діяльність якої потребує вдосконалення, адже ліквідувати її неможливо, оскільки вона є не від'ємним елементом механізму будь-якої держави, її можна лише трансформувати, щоб вона працювала відповідно до європейських стандартів.

2. Правовий статус – це коло прав і обов’язків фізичних та юридичних осіб, установлених державою для забезпечення гармонійного розвитку та функціонування державного механізму.

3. Адміністративно-правовий статус – це діяльність відповідного органу державної влади, яка включає в себе сукупність елементів, що характеризує зміст його діяльності, яка спрямована на виконання публічно-правових зобов’язань (завдань і функцій), які поклала на нього держава.

4. Під адміністративно-правовим статусом прокуратури України слід розуміти сукупність адміністративно-правових елементів, які визначають місце і роль Генеральної прокуратури, регіональних, місцевих прокуратур і прокурорів у правовій системі України, які характеризують зміст їх адміністративної діяльності щодо виконання покладених на них нормами адміністративного права завдань.

5. Елементами адміністративно-правового статусу прокуратури є: 1) функції прокуратури; 2) адміністративні права та обов’язки прокурорів; 3) підстави та порядок набуття адміністративної правосуб’єктності прокурорів; 4) адміністративна відповідальність у сфері діяльності прокуратури; 5) гарантії незалежності та соціального захисту прокурорів.

6. Однією з підстав виникнення адміністративної правосуб’єктності прокурорів є законні вимоги, які пред’являються до прокурорів, установлюються відповідно до структурного рівня інституту прокуратури та полягають головним чином у наявності в кандидата на посаду громадянства України, професійного стажу, визнаної іноземної або національної освіти, а також навичок володіння державною мовою.

7. Спеціалізованим законом визначено порядок набуття адміністративної правосуб’єктності прокурорів, який відповідає європейським засадам та умовно поділяється на певні організаційно-правові етапи: 1) інформаційне поширення повідомлення про оголошення конкурсного добору на посаду прокурора; 2) підтвердження кандидатами відповідності посаді офіційними документами та заявами; 3) публічна

перевірка поданих кандидатами документів; 4) прокурорський кваліфікаційний іспит; 5) проходження професійної прокурорської підготовки; 6) призначення на посаду керівництвом прокуратури; 7) офіційне прийняття присяги прокурора.

8. Гарантії незалежності та соціального захисту прокурорів – це визначена законодавством система адміністративно-правового забезпечення прокурорів, яка полягає в низці правових заходів, що спрямовані на належний рівень публічного захисту прокурора, його політичної та соціальної незалежності, матеріальної стабільності та в установленні європейських засад регулювання діяльності прокуратури.

9. До провідних особливостей гарантій незалежності та соціального захисту прокурорів слід віднести такі: спрямовані на підняття авторитетності прокуратури в суспільстві; полягають у низці організаційно-правових, організаційних та інших заходів; визначають місце прокуратури в системі органів державної влади; забезпечують належний рівень самостійності інституту прокуратури; координують прокурорів різних рівнів на здійснення своїх повноважень відповідно до законів; спрямовані на встановлення європейських засадничих принципів діяльності у площині прокуратури.

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

Отже, адміністративно-правовий статус прокуратури України – це сукупність адміністративно-правових елементів, які визначають місце й роль Генеральної прокуратури, регіональних, місцевих, спеціалізованих прокуратур і прокурорів у правовій системі України, які характеризують зміст їх адміністративної діяльності щодо виконання покладених на них

нормами адміністративного права завдань і функцій, а також визначають основи їх адміністративно-правової незалежності з метою захисту прав, свобод і законних інтересів осіб та суспільства.

1.3. Адміністративно-правові аспекти структури прокуратури України

Основні засади діяльності органів прокуратури закріплено у статті 131-1 Конституції України [86]. Прокуратура як специфічний орган держави характеризується наявністю системи органів прокуратури України та певною структурою цих органів. При цьому для комплексного дослідження системи та структури прокуратури України потрібно розглянути категорії «система» та «структура» як окремо, так і в їх логічному взаємозв'язку.

Прокуратура України є органом судової влади з певним особливим статусом. Вона становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [166]. З цього визначення випливає соціальне призначення прокуратури як органу держави та системний підхід у створенні органів прокуратури в Україні.

Водночас відсутність належного наукового опрацювання системи органів прокуратури та їх структури, з огляду на вимоги нового Закону України «Про прокуратуру», обумовлюють актуальність і важливість комплексного дослідження означених питань для більш досконалого визначення місця та ролі органів прокуратури в системі органів держави.

За визначенням С. Ожегова і Н. Шведової, системою є «щось ціле, що становить собою єдність частин, які закономірно розташовані і перебувають у взаємному зв'язку» [142]. Відповідно до позиції Д. Ушакова, «система» – це будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих і

функціонуючих частин» [199]. В. Даль у тлумачному словнику визначає систему як «план, порядок розташування частин цілого, визначене улаштування, хід чого-небудь у послідовному, доладному порядку» [200].

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови під системою розуміється «сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням; будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих та функціонуючих частин» [30].

У Новій філософській енциклопедії система розкривається як «сукупність елементів, що перебувають у відносинах і зв'язках один з одним, і яка утворює певну цілісність, єдність» [140].

На думку Т. Тарнавської, головними загальними ознаками категорії «система» є цілісність, єдність елементів, комплексність (сукупність елементів), упорядкованість розташування та взаємопов'язаність її складових частин [192, с.131]. Логічним продовженням цієї думки є застосування визначених ученою критеріїв до побудови системи прокуратури України. Так, Н. Наулік характеризує систему прокуратури України за такими критеріями: «цілісність» – прокуратура України – орган державної влади із визначеними функціями; «єдність елементів» – у такому разі означає, що всі її складові діють на відповідній території або у сфері правових відносин від імені України в цілому, а також наділені в межах своєї компетенції єдиними повноваженнями та правовими засобами їх реалізації; «зв'язок» – згуртованість, цілісність, неподільність; поєднання в одному цілому, нерозривність зв'язку; «структура» – Генеральна прокуратура України, регіональні прокуратури, місцеві прокуратури, військові прокуратури, Спеціалізована антикорупційна прокуратура та їх структурні підрозділи [129, с. 35-36].

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» систему прокуратури України становлять: Генеральна прокуратура України;

регіональні прокуратури; місцеві прокуратури; військові прокуратури; Спеціалізована антикорупційна прокуратура [166].

Аналізуючи Закон України «Про прокуратуру» доходимо висновку, що новими елементами в системі прокуратури України є військові прокуратури та Спеціалізована антикорупційна прокуратура України, при цьому в Законі визначено, що до військових прокуратур 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).

Щодо взаємозв'язку елементів системи прокуратури, то необхідно відзначити такий критерій, як підпорядкування. За цим критерієм у ч.4 ст.7 Закону визначено, що Генеральна прокуратура України є органом прокуратури вищого рівня щодо регіональних і місцевих прокуратур, а регіональна прокуратура – орган прокуратури вищого рівня щодо місцевих прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної регіональної прокуратури [166].

Реформування нашої держави, зокрема процес децентралізації, не оминуло і реформу прокуратури України. Так, беззаперечним є факт, що з прийняттям та введенням в дію нового Закону України «Про прокуратуру» зміниться система та структура органів прокуратури. Тобто раніше прокуратура була побудована відповідно до адміністративного й територіального поділу держави [194, с. 392]. А сьогодні ми доходимо висновку, що місцеві прокуратури створюються без жорсткої прив'язки до окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Ми цілком погоджуємось із твердженням Н. Наулік, яка розкриває систему прокуратури України як єдність органів прокуратури, які функціонують на відповідній території та у сфері правових відносин, наділені в межах своєї компетенції єдиними повноваженнями й правовими

засобами їх реалізації з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [129, с. 39].

Разом із тим слід окремо зауважити, що наявність структури – невід’ємний атрибут усіх реально існуючих систем, зокрема організаційних, до яких належать органи державної влади й органи прокуратури зокрема. При цьому, виходячи з теорії управління, усі органи належать до класу систем управління, структура яких є сукупністю ланок і рівнів управління. Між ними встановлюються підпорядкованість і взаємозв’язок.

Згідно зі словником української мови структура – це устрій, організація чого-небудь [26, с.203]. Укладачі енциклопедичного словника з державного управління визначають структуру як загальний, відносно стійкий, змінний у просторі й часі спосіб взаємозв’язку елементів і відносин системи [191, с.681]. В іншому словнику структура визначається як «будова та внутрішня форма організації системи, що виступає як єдність сталих взаємозв’язків між її елементами». Або ж структура – це взаєморозміщення та взаємозв’язок складових частин цілого, устрій, організація чого-небудь [26, с. 432]. У науці державного управління прийнято вважати, що системотвірним елементом організаційної структури держави постає її орган, що формує та реалізує відповідну політику.

Звернувшись до суміжних наук зауважимо, що в науці адміністративного менеджменту під структурою управління організацією розуміється сукупність його елементів, які перебувають між собою в стійких взаємовідносинах і забезпечують їхнє функціонування й розвиток як одного цілого. Елементами структури є працівники, служби та інші ланки апарату управління. При цьому варто зауважити, що в рамках структури управління відбувається управлінський процес, між учасниками якого розподілено завдання та функції управління, права та відповідальність за їх виконання. З таких позицій структуру управління можна розглядати як форму розподілу та кооперації управлінської діяльності, яка спрямована на досягнення поставлених цілей [205, с.42].

О. Бандурка вважає, що організаційна структура кожного органу держави та будь-якої з її ланок визначається об'єктивними чинниками, ігнорування яких створює небезпеку для формування органу, установи чи апарату, не здатних функціонувати в інтересах системи управління. Матеріальні, політичні й соціально-психологічні витрати від «примусових» організаційних структур є очевидними. Головними чинниками, які детермінують організаційну структуру системи управління, є, по-перше, функції, що ними виконуються, і, по-друге, територіально-галузева будова органів державного управління [15, с. 173].

Розглядаючи вихідні положення теорії держави і права, наводимо точку зору К. Волинки, який серед основних методів дослідження державно-правової дійсності називає системно-структурний метод. При цьому він зазначає, що системно-структурний метод обумовлений тим, що будь-яка система становить собою цілісну, упорядковану множину елементів, взаємодія яких породжує нові, не притаманні кожному з них окремо якості. Держава і право є складними системними утвореннями, а отже, необхідність застосування цього методу в теорії держави і права продиктована саме системним характером цих явищ. Тому, як вказує вчений, основними елементами держави як системи є органи державної влади [35, с.15].

Повністю підтримуємо думку К. Волинки, згідно з якою системний і структурний методи нерозривно пов'язані між собою. Таким чином, при дослідженні прокуратури за допомогою цього методу можемо виходити з того, що згідно з системним підходом прокуратура може бути як окремим елементом держави, так і окремою досліджуваною системою. Говорячи про застосування структурного методу, можемо акцентувати увагу на внутрішній організаційній побудові органів прокуратури.

Щодо розуміння структури державного органу в юридичній літературі існують певні тенденції. Так, В. Кравченко вважає, що в структурно-організаційному сенсі орган державної влади становить собою певним чином організований колектив людей (одну особу), який характеризується певними

органотворчими ознаками, що в сукупності дозволяють відмежувати органи державної влади від інших державних інституцій та недержавних організацій [93].

Органи прокуратури як складна соціальна система становлять собою певним чином організований колектив працівників, що виконує покладені на нього функції та має для цього відповідну компетенцію й можливості. Інакше кажучи, органи прокуратури є складним сполученням людських, фінансових, технічних, матеріально-господарських та інформаційних ресурсів, що створюють своєрідні елементи цієї системи. Тому в її складі можна виділити підсистеми, що відповідають цим елементам. Крім того, ефективність функціонування кожного органу прокуратури залежить від злагодженості дій його підсистем, тобто служб і підрозділів, від дотримання ними спільних принципів і вимог усієї системи. Ланкою системи, що пов'язує та координує, є її організаційна підсистема. Саме з її допомогою досягається поєднання всіх компонентів, забезпечується цілісність системи. Структура цієї підсистеми й розуміється як організаційна [145].

Зв'язки організаційної структури можна поділити на три основних види: 1) організаційно-предметні, що виникають між працівниками з приводу використання ними різних засобів; 2) організаційно-функціональні, тобто взаємозв'язки між працівниками за ступенем їх участі в спільній професійній праці; 3) організаційно-адміністративні, що зумовлені субординацією працівників, тобто зв'язки керівників і підлеглих [15, с. 480].

В юридичній літературі виділяють такі найважливіші ознаки органу державної влади: 1) орган державної влади – організаційно відокремлена й відносно самостійна частина єдиного державного апарату України; 2) внутрішня структура органу державної влади – це система різних за характером, значенням, рівнем посад, що заміщуються лише громадянами України; 3) орган державної влади завжди має статутно-правовий характер, тобто на відміну від інших організацій він засновується на підставі Конституції та законів України, інших нормативних актів; 4) заснування

будь-якого органу державної влади зумовлено необхідністю здійснення завдань і функцій держави; 5) визначальною ознакою органу державної влади є наявність у нього державновладних повноважень, що відокремлює їх від інших держаних установ, які також утворюються державою для здійснення завдань і функцій держави, але на відміну від органів державної влади не наділяються владними повноваженнями [93, с. 28-30].

Прокуратура України є елементом системи стримувань і противаг між різними гілками влади – виконавчою, законодавчою та судовою. Подальший розвиток нашої держави як правової та формування в ній громадянського суспільства потребують налагодженої та скоординованої діяльності органів прокуратури. Прокуратура України – це самостійний централізований орган державної влади, що діє в системі правоохоронних органів держави та забезпечує захист від неправомірних посягань на суспільний та державний устрій, права і свободи людини, а також основи демократичного устрою засобами і методами, що передбачені законом. Прокуратура не підпорядковується виконавчій або судовій владі, оскільки її діяльність є елементом системи стримувань і противаг між гілками влади, які формуються та утверджуються в державі після прийняття нової Конституції [145; 176; 117].

М. Якимчук використовує системний підхід щодо визначення місця прокуратури в механізмі органів державної влади України та вказує на такі аспекти: а) самостійні і незалежні одна від одної законодавча, виконавча і судова гілки державної влади здатні здійснювати взаємний контроль; б) прокуратура України здійснює самостійний вид державної діяльності, який не дає можливості включити її до системи жодної з гілок влади; в) прокуратура є єдиною централізованою системою, яка здійснює покладені на неї функції автономно; г) прокуратура є суттєвим і необхідним елементом системи «стримувань і противаг» механізму, що сприяє взаємодії поділених гілок єдиної державної влади; д) підпорядкування прокуратури законодавчій, виконавчій або судовій владі може зруйнувати систему «стримувань і

противаг», яка склалася у державі; е) прокуратура – це поки що єдиний надійно працюючий елемент системи поділу і взаємодії гілок влади, який забезпечує стримування окремих гілок влади від прийняття незаконних актів та здійснення протиправних дій; є) жоден із наявних державних органів не може взяти на себе наглядову функцію прокуратури за додержанням і застосуванням законів учасниками суспільних відносин [219, с. 70-72].

З метою переосмислення багатьох аспектів діяльності прокуратури та модернізації її системи було здійснено низку суттєвих кадрових, структурних і організаційних змін. На сьогодні виконано значну роботу з оновлення кадрового складу на різних рівнях – від регіонів до центрального апарату. В органах прокуратури працюють як досвідчені працівники, так і в багатьох випадках ставка робиться на молодих енергійних прокурорів, адже важливо відновити принцип наступності кадрів, створити необхідне середовище для плекання професіоналів, здатних працювати в сучасних умовах і вирішувати нові завдання [219].

Як вважає О. Проневич, поняття «регіональна прокуратура» є інтегральною теоретичною конструкцією, що охоплює прокуратури на рівні адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня. У сучасній науці уніфіковане бачення сутності поняття «регіон» відсутнє, що зумовило еклектичність його використання представниками різних наукових шкіл для позначення різномасштабних просторових систем (відносно однорідної частини території окремої держави; відносно цілісного складного територіально-економічного комплексу; сукупності держав, об'єднаних спільними ознаками, соціально-територіального співтовариства тощо). Немає чіткого формально-правового визначення цього поняття й у вітчизняному законодавстві, за винятком Закону України «Про засади державної мовної політики», у ст. 1 якого дано невинуватно універсальне тлумачення категорії «регіон» як окремої самоуправної адміністративно-територіальної одиниці, що «може складатися з Автономної Республіки Крим, області, району, міста, селища, села» [172; 163].

На користь того, що категорії «система» і «структура» є взаємопов'язаними, можна навести тезу про те, що структура сприяє збереженню стійкого стану системи, тому надає їм цілісності. Тобто стосовно системи структура є показником її зорганізованості. Наприклад, у контексті досліджуваного нами поняття «організаційна структура органу прокуратури» потрібно відзначити, що об'єктом структуризації може бути сама організація (тобто структура прокуратури як організації), окремі її підрозділи, керівний апарат (тобто структура керівництва прокуратури) і 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.).

На думку М. Якимчука, відповідно до класифікації систем структура органів прокуратури характеризується таким чином: 1) за принципом рівнів ієрархії – багаторівнева, а точніше така, що має три рівні з неоднорідними ланками (тобто функції та характеристики ланок одного рівня не ідентичні); 2) за принципом управління та підпорядкованості – централізована; 3) за цільовим призначенням та функціями, що виконуються, – оперативного планування з фіксованою структурою; 4) за принципом розбиття елементів системи на підсистеми розрізняються структури систем, у яких елементи об'єднуються за функціональними чи об'єктними ознаками, тому районні, міжрайонні, міські прокуратури, які функціонують у територіальному розрізі, відносять до територіальних (регіональних) прокуратур, а військові, транспортні та природоохоронні прокуратури – до функціональних [217].

Обласна прокуратура й підпорядковані їй міські та районні прокуратури є органами різних ланок прокурорської системи. У той же час обласна та підпорядковані їй прокуратури утворюють відносно самостійну підсистему єдиної прокурорської системи України регіонального рівня, оскільки мають загальні функціональні завдання, пов'язані між собою організаційно-управлінськими відносинами, мають загальне територіальне та

зовнішнє середовище, володіють іншими системотвірними ознаками [141, с.11-33].

Структура апарату обласної прокуратури в загальному плані має відповідати апарату Генеральної прокуратури України, адже в іншому разі виникнуть проблеми в управлінні прокурорською системою в цілому, оскільки управлінські команди Генеральної прокуратури не матимуть прямих каналів зв'язку. Водночас апарат обласної прокуратури повинен мати таку структуру, яка була б адекватна її зовнішнім і внутрішнім функціям [217].

Будуючи організаційну структуру апарату, треба виходити з того, що всі функції обласної прокуратури мають бути прив'язані до її підрозділів. Оскільки функції обласної прокуратури поділяються на зовнішні та внутрішні, усі підрозділи апарату можна умовно поділити на дві групи. Першу створюють оперативні підрозділи, що виконують зовнішні та внутрішні функції прокуратури (кримінально-судовий, цивільно-судовий відділи, управління з нагляду за дотриманням законів під час здійснення оперативно-розшукової діяльності, дізнання, попереднього слідства, відділ нагляду за дотриманням законів про права неповнолітніх та ін.). Другу групу створюють підрозділи організаційно-управлінського характеру або, за іншою термінологією, неоперативні підрозділи обслуговувального призначення (служби статистики, систематизації, контролю виконання, прийому громадян та ін.) [217].

Ця класифікація є умовною, оскільки управління та відділи, що реалізують зовнішні функції прокуратури, тією чи іншою мірою виконують і організаційно-управлінські функції стосовно вищестоящих прокуратур. Обсяг управлінських повноважень прокурорів областей (та прирівняних до них прокурорів) похідний від повноважень Генерального прокурора України [103, с.127].

Сутність концепції організаційної перебудови апарату обласної прокуратури полягає в тому, що його структура має бути адекватною функціональним завданням цього органу з урахуванням того, що вона постає

не лише як суб'єкт управління щодо підпорядкованих прокуратур, але й сама є об'єктом управління з боку Генеральної прокуратури. Тому структура апарату обласної прокуратури має відповідати структурі Генеральної прокуратури, тобто всі підрозділи останньої повинні мати свої аналоги на рівні обласних прокуратур [99, с.29].

Важлива роль у площині оптимізації роботи обласної прокуратури відведена регламенту роботи апарату та положенням про управління, відділи й інші структурні підрозділи. Аналіз документів свідчить, що не у всіх прокуратурах ці документи, а особливо положення, відповідають установленим вимогам. Причина цього полягає в тому, що положення розробляються кожною обласною прокуратурою самостійно. Тому є доцільним підготувати на рівні Генеральної прокуратури України Положення про відділи та управління обласних прокуратур, чітко визначивши в ньому завдання та основні напрямки діяльності (функції) управлінь та відділів, повноваження їхніх керівників, зональних прокурорів, форми їхньої взаємодії та інші питання [217]. М. Каркач справедливо зазначає, що прийняття такого положення дає змогу: 1) ліквідувати нормотворчу самодіяльність в обласних прокуратурах; 2) підвищити роль керівників відділів та управлінь щодо керівництва підпорядкованим апаратом; 3) чітко визначити права та обов'язки прокурорів відділів; 4) підвищити роль зональних прокурорів і визначити їхній правовий статус; 5) ліквідувати суб'єктивний підхід у визначенні ролі, місця та функцій відділів (правлінь) і прокурорів; 6) поліпшити взаємодію відділів (управлінь) [75, с.25].

Реформування структури органів – процес еволюційний. Структури, що склалися, лише час від часу піддаються ревізії та ще рідше – корінним перетворенням. Відбувається це лише тоді, коли функціонування органів управління починає зсередини деформувати сталу структуру. Тобто на перетворенні структур відбивається переосмислення цілей, а відтак – усвідомлення нових завдань, які мають намір успішно вирішити, створюючи конкретні структури органів управління. Структура органу формується у ході

перебудови чи створення органу за допомогою свідомого передбачення необхідних функцій, їхнього угруповання й організаційно правового закріплення. Завдяки цьому досягається стійкість функціонування органів і забезпечується гарантія від довільного трактування функцій посадовими особами [217].

Розробляючи нову структуру органів прокуратури, необхідно виходити з обґрунтування функціонального підходу до дослідження діяльності органів прокуратури, у розробленні теоретичних і правових аспектів управління в апараті Генеральної прокуратури України, у визначенні основних напрямків впливу управлінської дії на процес підвищення ефективності наглядової та іншої діяльності органів прокуратури [213, с.45].

На сьогодні ліквідовано дисбаланс між управлінськими апаратами Генеральної прокуратури, обласних прокуратур і низовими ланками, які виконують головний обсяг прокурорсько-слідчої роботи з метою впровадження оптимального варіанта організації роботи, й опрацьовується питання вдосконалення структури прокуратур міст, де існує районний поділ, з метою підвищення ефективності їхньої діяльності [160, с.25]. Ураховуючи обставини і те, що робота таких прокуратур звичайно дублює функції обласної, а її існування та функціонування завдає зайві перешкоди у зв'язках обласної та районної прокуратур, на думку автора, можливо, потрібно ставити питання не про реорганізацію структур цих прокуратур, а взагалі про їхнє існування. Утім є поборники й іншої думки [187, с. 75].

У ст.8 Закону України «Про прокуратуру» відображено структуру Генеральної прокуратури України. Згідно з п. 2 вказаної статті Генеральну прокуратуру України очолює Генеральний прокурор, який має першого заступника та чотирьох заступників, а також заступника Генерального прокурора – Головного військового прокурора. Таким чином, структура керівництва Генеральної прокуратури представлена посадовими особами в кількості п'ятих осіб [166].

Згідно зі ст.8 Закону України «Про прокуратуру» у структурі Генеральної прокуратури України утворюються департаменти, управління, відділи, а також Генеральна інспекція. Управління та відділи можуть бути самостійними або входити до складу департаменту (управління). Положення про самостійні структурні підрозділи Генеральної прокуратури України затверджуються Генеральним прокурором. У Генеральній прокуратурі України утворюється (на правах самостійного структурного підрозділу) Головна військова прокуратура, яку очолює заступник Генерального прокурора – Головний військовий прокурор [166].

Отже, з огляду на коментовану статтю, внутрішня організаційна структура Генеральної прокуратури представлена різноплановими структурними підрозділами, що зумовлюється функціями і завданнями, які на них покладені. Це зокрема департаменти, управління, відділи та Генеральна інспекція.

Аналізуючи організаційну структуру прокуратури обласного рівня, слід зазначити, що окремі структурні підрозділи прокуратури представлені як управління, відділи та окремі посадові особи. При цьому управління є структурними підрозділами вищого рівня, які включають у себе відповідні відділи. Наприклад, структура прокуратури Одеської області представлена такими структурними підрозділами:

– Управління нагляду за додержанням законів у кримінальному провадженні та координації правоохоронної діяльності об'єднує такі відділи: відділ нагляду за додержанням законів територіальними органами поліції при провадженні оперативно-розшукової діяльності; відділ нагляду за додержанням законів територіальними органами поліції при провадженні досудового розслідування та підтримання державного обвинувачення; відділ процесуального керівництва при провадженні досудового розслідування територіальними органами поліції та підтримання державного обвинувачення; відділ нагляду за додержанням законів при розслідуванні злочинів проти життя; відділ приймання, опрацювання та аналізу

оперативної інформації; відділ нагляду за додержанням законів органами СБУ та державної прикордонної служби; відділ нагляду за додержанням законів органами фіскальної служби; відділ організаційно-методичної роботи та координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності; відділ нагляду за додержанням законів органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю;

– Управління представництва інтересів громадянина або держави в суді включає відділ організації представництва в суді та при виконанні судових рішень і відділ забезпечення представництва в суді;

– Управління підтримання державного обвинувачення в суді включає відділ забезпечення державного обвинувачення в регіоні та відділ державного обвинувачення в апеляційному суді;

– Управління інформаційних технологій, документального та матеріально-технічного забезпечення формують відділ документального забезпечення; відділ матеріально-технічного забезпечення; відділ інформаційних технологій;

– Управління з розслідування кримінальних проваджень слідчими органів прокуратури та процесуального керівництва включає відділ процесуального керівництва у кримінальних провадженнях, перший слідчий відділ і другий слідчий відділ [170].

Окремими структурними підрозділами прокуратури області є такі відділи: відділ ювенальної юстиції; відділ роботи з кадрами; відділ організаційного та правового забезпечення; відділ міжнародного співробітництва; відділ нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях та інших заходів примусового характеру; відділ фінансування та бухгалтерського обліку; відділ організації прийому громадян, розгляду звернень і запитів; режимно-таємна частина; відділ ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань та інформаційно-аналітичної роботи; відділ організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції. Крім цього слід зазначити, що до структурних підрозділів

прокуратури Одеської області за посадою належать прес-секретар і журналіст [170].

Таким чином, якщо аналізувати структуру органів прокуратури на обласному рівні, то в нашому випадку, з огляду на коло завдань, які покладаються на кожний окремий структурний підрозділ або посадову особу, структура керівництва органів прокуратури буде виглядати таким чином:

- прокурор області виконує такі завдання: керує загальною організацією роботи прокуратури; співпрацює з обласною радою та обласною державною адміністрацією; координує діяльність правоохоронних органів області у сфері протидії злочинності; координує відділ організаційного та правового забезпечення, відділ роботи з кадрами, відділ ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань та інформаційно-аналітичної роботи, внутрішню безпеку та режимно-таємну частину;

- перший заступник прокурора області виконує такі завдання: координує відділ організації прийому громадян, розгляду звернень і запитів; відділ нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях та інших заходів примусового характеру; управління інформаційних технологій, документального та матеріально-технічного забезпечення; відділ фінансування та бухгалтерського обліку; очолює конкурсну комісію на заміщення вакантних посад державних службовців; дисциплінарну комісію з розгляду дисциплінарних справ стосовно державних службовців прокуратури області; координує діяльність заступників прокурора області та структурних підрозділів прокуратури області; взаємодіє з Консультативною радою при прокуратурі області;

- заступник прокурора області координує управління представництва інтересів громадянина або держави в суді; відділ підтримання державного обвинувачення в суді; відділ ювенальної юстиції. Заступник прокурора області очолює управління нагляду за додержанням законів у кримінальному провадженні та координації правоохоронної діяльності; відділ міжнародного співробітництва. Заступник прокурора області очолює управління з

розслідування кримінальних проваджень слідчими органів прокуратури та процесуального керівництва; відділ організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції [170].

Відповідно, з огляду на наведе, слід розуміти, що структура державного органу загалом і прокуратури зокрема має відповідати деяким вимогам і формуватися на підставі визначених правил.

Отже, для раціональної організації та ефективного керівництва діяльністю органу прокуратури та з метою виключення дублювання функцій і завдань окремими підрозділами потрібно, спираючись на сформульовані нами критерії, у подальших наукових пошуках розробити і впровадити у практичну діяльність Типове положення про структурний підрозділ органу прокуратури.

Структура сприяє збереженню стійкого стану системи, тому надає певної цілісності певному державному органу. Тобто стосовно системи структура є показником її зорганізованості. Об'єктом структуризації прокуратури може бути сама організація (тобто структура прокуратури як організації), окремі її підрозділи, керівний апарат (тобто 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.).

Усе вищевикладене дає підстави стверджувати таке:

1. Наявність структури – невід'ємний атрибут усіх реально існуючих систем, зокрема організаційних, до яких належать органи державної влади й органи прокуратури зокрема, при цьому, виходячи з теорії управління, усі органи належать до класу систем управління, структура яких є сукупністю ланок і рівнів управління, між ними встановлюються підпорядкованість і взаємозв'язок.

2. Новими елементами в системі прокуратури України є військові прокуратури та Спеціалізована антикорупційна прокуратура України, при

цьому законодавством визначено, що до військових прокуратур 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).

3 Внутрішня організаційна структура Генеральної прокуратури представлена різноплановими структурними підрозділами, що зумовлюється функціями і завданнями, які на них покладені, зокрема департаменти, управління, відділи, Генеральна інспекція.

4. Окремі структурні підрозділи прокуратури представлені як управління, відділи та окремі посадові особи, при цьому управління є структурними підрозділами вищого рівня, які включають у себе відповідні відділи.

5. Структура сприяє збереженню стійкого стану системи, тому надає певної цілісності відповідному держаному органу, тобто стосовно системи структура є показником її зорганізованості.

6. Об'єктом структуризації прокуратури може бути сама організація (тобто структура прокуратури як організації), окремі її підрозділи, керівний апарат (тобто 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.).

Таким чином, можемо виокремити три 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 виражені в управлінських рішеннях; по-друге, побудова підрозділів прокуратури таким чином, щоб вони змогли повністю та якісно допомагати керівній ланці в здійсненні компетенції прокуратури; по-третє, чітке виділення та опис в органі прокуратури посад і робочих місць.

Висновки до розділу 1

1. Згідно з теорією розподілу влад і положеннями Конституції України (державна влада здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову) існує виключно три гілки єдиної державної влади, а тому ми не можемо погодитися з тими вченими, які приписують прокуратурі окремий правовий статус влади, відмінний від трьох класичних.

2. Доведено, що Прокуратура України – це правоохоронний орган, який має як конституційний, так і адміністративно-правовий статус, вона не належить до законодавчої та судової гілок влади.

3. На прокуратуру покладаються функції підтримання публічного обвинувачення в суді, організації та процесуального керівництва 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.

4. Доведено, що щодо призначення генерального прокурора, якому підпорядковані всі прокурори, у вітчизняному законодавстві допущено політичний компроміс, який порушує незалежність судової влади. Так, Генеральний прокурор призначається Верховною Радою України за поданням Президента України, а не незалежним органом судової влади – Вищою радою правосуддя.

5. Під адміністративно-правовим статусом прокуратури України слід розуміти сукупність адміністративно-правових елементів, які визначають місце і роль Генеральної прокуратури, регіональних, місцевих прокуратур і прокурорів у правовій системі України, які характеризують зміст їх адміністративної діяльності щодо виконання покладених на них нормами адміністративного права завдань.

6. Елементами адміністративно-правового статусу прокуратури є:
1) функції прокуратури; 2) адміністративні права та обов'язки прокурорів;
3) підстави та порядок набуття адміністративної правосуб'єктності

прокурорів; 4) адміністративна відповідальність у сфері діяльності прокуратури; 5) гарантії незалежності та соціального захисту прокурорів.

7. Однією з підстав виникнення адміністративної правосуб'єктності прокурорів є законні вимоги, які висуваються до прокурорів, установлюються відповідно до структурного рівня інституту прокуратури та полягають головним чином у наявності в кандидата на посаду громадянства України, професійного стажу, визнаної іноземної або національної освіти, а також навичок володіння державною мовою.

8. Спеціалізованим законом визначено порядок набуття адміністративної правосуб'єктності прокурорів, який відповідає європейським засадам та умовно поділяється на певні організаційно-правові етапи: 1) інформаційне поширення повідомлення про оголошення конкурсного відбору на посаду прокурора; 2) підтвердження кандидатами їх відповідності посаді офіційними документами та заявами; 3) публічна перевірка поданих кандидатами документів; 4) прокурорський кваліфікаційний іспит; 5) проходження професійної прокурорської підготовки; 6) призначення на посаду керівництвом прокуратури; 7) офіційне прийняття присяги прокурора.

9. Гарантії незалежності та соціального захисту прокурорів – це визначена законодавством система адміністративно-правового забезпечення прокурорів, яка полягає в низці правових заходів, які спрямовані на належний рівень публічного захисту прокурора, його політичної та соціальної незалежності, матеріальної стабільності, та в установленні європейських засад регулювання діяльності прокуратури.

10. До провідних особливостей гарантій незалежності та соціального захисту прокурорів слід віднести такі: спрямовані на підняття авторитетності прокуратури в суспільстві; полягають у низці організаційно-правових, організаційних та інших заходах; визначають місце прокуратури в системі органів державної влади; забезпечують належний рівень самостійності інституту прокуратури; координують прокурорів різних рівнів на здійснення

своїх повноважень відповідно до законів; спрямовані на встановлення європейських засадничих принципів діяльності у площині прокуратури.

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

12. Визначено, що наявність структури – невід'ємний атрибут усіх реально існуючих систем, зокрема організаційних, до яких належать органи державної влади й органи прокуратури зокрема, при цьому, виходячи з теорії управління, усі органи належать до класу систем управління, структура яких є сукупністю ланок і рівнів управління, між ними встановлюються підпорядкованість і взаємозв'язок.

13. Новими елементами в системі прокуратури України є військові прокуратури та Спеціалізована антикорупційна прокуратура України, при цьому законодавством визначено, що до військових прокуратур 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).

14. Внутрішня організаційна структура Генеральної прокуратури представлена різноплановими структурними підрозділами, що зумовлюється функціями і завданнями, які на них покладені. Це зокрема департаменти, управління, відділи, Генеральна інспекція. Окремі структурні підрозділи прокуратури представлені як управління, відділи та окремі посадові особи, при цьому управління є структурними підрозділами вищого рівня, які включають у себе відповідні відділи.

15. Об'єктом структуризації прокуратури може бути сама організація (тобто структура прокуратури як організації), окремі її підрозділи, керівний апарат (тобто 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.).

РОЗДІЛ 2.

ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

2.1. Адміністративна компетенція прокуратури України

Прокуратура відіграє значну роль у захисті прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, а також інтересів держави. Питання визначення адміністративної компетенції прокуратури, а також механізму реалізації прокуратурою своїх функцій і повноважень сприяє утвердженню прокуратури як правозахисного органу держави. Адміністративна компетенція прокуратури є одним із ключових елементів її правового статусу. При цьому варто відзначити, що в науці для дослідження правового статусу владних інституцій часто використовують певний набір елементів, а саме: завдання, компетенцію, права та обов'язки, принципи діяльності, порядок формування, внутрішню організацію діяльності, відповідальність та ін. [29, с.60].

Досліджуючи питання саме адміністративної компетенції прокуратури України на сучасному етапі розвитку української правової держави, варто звернутися до визначення поняття «компетенція».

Професор Ю. Тихомиров визначає термін «компетенція» у загальному вигляді як законно покладений на уповноважений суб'єкт обсяг публічних справ. Він вважає, що компетенція як складне явище складається з елементів двоякого роду, до яких належать: нормативно встановлені цілі як спосіб тривалої нормативної орієнтації суб'єктів права та стійка діяльність з досягнення цих цілей, предметів відання, як юридично визначена сфера та об'єкт впливу, владні повноваження, як гарантована законом міра прийняття

рішень та виконання дій. Супутнім елементом є відповідальність за їхнє невиконання або, іншими словами, гарантії виконання компетенції [196].

У наукових дослідженнях І. Бачило знаходимо два визначення поняття компетенції – у широкому і вузькому (власному) розумінні, причому кожне з понять визнається правовим. У першому випадку компетенція включає окрім функцій також місце органу в системі управління, його завдання, об'єкти відання, коло діяльності, повноваження і відповідальність. Другий випадок передбачає компетенцію, що складається безпосередньо з прав та обов'язків органу [18]. Відповідно до зазначеного вище думка дослідників є найбільш повною, оскільки в ній відображаються як основоположні компетенційні елементи, так і додаткові

Досліджуючи проблему компетенції у сфері освіти, М. Головань визначив, що компетенція – це коло питань, у яких людина добре обізнана (або має певні повноваження), об'єктивна категорія, суспільно визнаний рівень знань, умінь, навичок, ставлень тощо у певній сфері діяльності людини як абстрактного носія [41, с. 25].

Проведена методом аналізу й синтезу систематизація думок вищезазначених учених дає можливість стверджувати про неоднозначність розуміння цієї наукової категорії. Тільки за двома критеріями, а саме сферою (об'єктом дослідження) та відповідальністю за неналежне виконання покладених на суб'єкта права обов'язків думки вчених співпадають. За іншими критеріями аналогій взагалі не виявлено.

Так, Ю. Тихомиров до складових цієї категорії відносить обсяг прав, цілей та дії суб'єктів права, І. Бачило вважає, що до елементів компетенції додатково слід віднести функції та повноваження, а М. Головань доповнює зазначений аналіз рівнем знань виконавців.

Застосувавши методи синтезу, ми виявили, що до компетенції суб'єкта права належать сфера (об'єкт, предмет дослідження), а також відповідальність такого суб'єкта за неналежне виконання покладених на нього обов'язків. Крім того вважаємо, що необхідно погодитися з думкою

І. Бачило, що до компетенції належать функції (завдання) та повноваження суб'єкта права.

Таким чином, ураховуючи думки вищезазначених учених, а також власне розуміння зазначеної проблематики, ми дійшли висновку, що до правових складових компетенції суб'єкта права належать сфера аналізу, функції (завдання), повноваження (обов'язки і права) суб'єкта права та юридична відповідальність за неналежне виконання покладених на суб'єкта права обов'язків.

Отже, компетенція суб'єкта права – це сукупність правових засобів, до яких належать сфера аналізу, функції (завдання) та повноваження суб'єкта права з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Згідно зі словником термінів і понять з державного управління В. Малиновського компетенція – це сукупність предметів відання та повноважень (прав і обов'язків), які надаються суб'єкту управління (органу або посадовій особі) для виконання відповідних завдань і функцій та визначають його місце в апараті державного управління. Компетенція державно-владним шляхом встановлює обсяг і зміст діяльності суб'єкта державного управління з одночасним розмежуванням його функцій і функцій інших суб'єктів як по вертикалі, так і по горизонталі управлінської системи [111].

І. Пілявська визначає поняття «компетенція» як таке, що містить у собі предмет відання та повноваження, які забезпечують належну реалізацію змісту нормативно-цільового блоку [150, с.8]. М. Бездольний вважає, що компетенції органів внутрішніх справ щодо протидії корупції визначено як сукупність передбачених законом предметів їх відання та відповідних їм повноважень, спрямованих на виконання поставлених перед ними завдань та функцій [19, с.11]. Присвятивши інституту компетенції окрему статтю, професор Н. Армаш визначила термін «компетенція» як елемент правового статусу, який установлює сукупність юридично закріплених прав та

обов'язків органу виконавчої влади або його керівника, реалізація яких забезпечує виконання їх основних функцій [9, с. 49]. Л. Гогіна характеризує компетенцію посади державної служби як окреслене коло проблем, що належать до повноважень, прав та обов'язків за певною посадою і окреслюють вимоги до кадрів для виконання ними посадових функцій [40].

В. Миколенко, досліджуючи прокуратуру України як суб'єкт адміністративного права, визначив поняття «адміністративно-правовий статус прокуратури», яке слід розуміти як урегульоване законодавством місце та значення прокуратури в системі державного управління із закріпленням мети, завдань, функцій, компетенції, системи органів, форм і методів діяльності, що реалізуються як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними [120, с.8].

М. Івчук відзначає, що адміністративно-правовий статус органів прокуратури – це врегульований законодавством порядок створення, реорганізації, ліквідації цих органів, визначення функцій і завдань прокуратури та наділення її необхідною компетенцією для виконання покладених державою прав та обов'язків. Елементами адміністративно-правового статусу органу прокуратури України є: юридично закріплені цілі, завдання та функції; компетенція; організаційно-структурний компонент; відповідальність [66, с.10].

Аналізуючи праці зазначених авторів та на основі сформульованого нами поняття «компетенція» вважаємо за необхідне визначити дефініцію поняття «адміністративна компетенція» - це сукупність правових засобів, які надаються суб'єкту управління (органу або посадовій особі) для виконання відповідних функцій (завдань), повноважень у сфері державного управління з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

О. Агєєв відзначає, що органи прокуратури є найважливішою складовою механізму держави і займають в ньому особливе місце, обумовлене необхідністю і цільовою спрямованістю наглядової функції. Під

функціями прокуратури слід розуміти обумовлені політикою держави й необхідністю належної реалізації її функцій відповідні види діяльності прокуратури, що базуються на конституційних положеннях, визначають її місце і роль у державному механізмі і спрямовані на забезпечення правового регулювання процесів, які відбуваються в суспільстві й державі [4, с. 6].

Зауважимо, що межі повноважень прокуратури закріплено в статті 131-1 Конституції, яка визначає, що в Україні діє прокуратура, яка здійснює: 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. Разом із тим пунктом 9 розділу VI Конституції України передбачено, 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 [86].

Тобто аналіз вказаної конституційної норми все ще дозволяє говорити про подвійну природу компетенції прокуратури та розподіл її функцій і повноважень на контрольно-наглядові та правозахисні.

З огляду на це вважаємо, що компетенція прокуратури може бути виражена через поєднання функцій і повноважень. У нашому випадку основні функції прокуратури викладено в Конституції як більш сталі елементи правового статусу прокуратури, а повноваження прокуратури можуть встановлюватися і переглядатися, зокрема в Законі України «Про

прокуратуру», Кодексі адміністративного судочинства та інших нормативно-правових актах.

При цьому слід ураховувати, що визначені ст. 131-1 Конституції України та Законом України «Про прокуратуру» функції прокуратури України мають особливі призначення і завдання, оскільки їх виконання сприяє утвердженню законності в державі, забезпеченню конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також державних інтересів.

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» на органи прокуратури покладено такі функції: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом; нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 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 [166].

Для того щоб розмежувати означені функції та повноваження прокуратури, скористаємося визначеннями правозахисної та контрольно-наглядової функції, які надаються в науковій літературі.

М. Цвік та О. Петришин вважають, що центральне місце в системі функцій демократичної держави посідає тісно пов'язана з політичною функція охорони прав і свобод людини і громадянина. Ця функція з'являється тільки в умовах демократичної держави й поступово розвивається паралельно з процесом зростання її правового, соціального характеру. Виходячи з верховенства права над державою, права і свободи людини визначають зміст, сенс і напрямки всієї діяльності законодавчих, виконавчих, судових органів [204, с. 96].

Н. Крестовська та Л. Матвеева розуміють правозахисну функцію як функцію захисту прав і свобод людини та громадянина, при цьому вони

вказують, що реалізація функцій здійснюється в певних формах, серед яких визначають і контрольно-наглядову [98].

Н. Рибалка та Р. Шестопапов вважають, що правозахисна діяльність – це нормативно регламентована система юридично значущих дій, послідовно здійснюваних спеціально уповноваженими на те суб'єктами у встановленому законами порядку, у спосіб та формі, спрямованих на недопущення порушення прав і свобод громадян й інтересів держави, вжиття правових заходів щодо їх поновлення в разі порушення, притягнення винних до встановленої законом відповідальності [177, с.27]

В. Кравченко вважає, що прямо або опосередковано контрольно-наглядовими повноваженнями наділені практично всі суб'єкти правових відносин: законодавча влада, президент, органи виконавчої влади, органи судової влади, прокуратура (вищі органи державної влади), політичні партії та громадські організації, засоби масової інформації, окремі громадяни та ін., яким притаманний контроль опосередкований – квазіконтроль [94, с.10].

Погоджуючись з думкою автора, слід указати, що для прокуратури саме контрольно-наглядові повноваження поряд із правозахисними є одними з головних видів діяльності.

Таким чином, аналізуючи ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», першу і другу функції можемо віднести до правозахисних, а третю і четверту однозначно розглядаємо як контрольно-наглядові. Відповідно до п.3 ст.2 Закону України «Про прокуратуру» на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України [166]. Звідси можна зробити висновок про те, що перелік функцій прокуратури, визначений Конституцією України та Законом, є вичерпним.

У розділі IV «Повноваження прокурора з виконання покладених на нього функцій» Закону України «Про прокуратуру» наведено повноваження прокурорів, з огляду на виконання ними правозахисних і контрольно-наглядових функцій. Відповідно до ст. 22 Закону прокурор підтримує державне обвинувачення в судовому провадженні щодо кримінальних

правопорушень, користуючись при цьому правами й виконуючи обов'язки, передбачені Кримінальним процесуальним кодексом України [166].

Відповідно до ст. 23 Закону представництво інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні прокурором процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, установлених законом [166].

Таким чином, з огляду на вказану статтю можемо зробити висновок, що повноваження прокурора щодо підтримання державного обвинувачення в суді та представництва інтересів громадянина або держави в суді мають переважно процесуальний характер.

Відповідно до ч.1 ст.25 Закону прокурор здійснює нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, користуючись при цьому правами і виконуючи обов'язки, передбачені Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» і Кримінальним процесуальним кодексом України. Координаційні повноваження прокурори здійснюють шляхом проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, а також проведення узгоджених заходів, здійснення аналітичної діяльності [166].

Таким чином, можемо підсумувати, що прокурори нарівні з відповідними процесуальними повноваженнями мають і координаційні повноваження щодо правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності.

Відповідно до ч.1 ст.26 Закону прокурор, здійснюючи 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, реалізує контрольно-наглядові та процесуальні повноваження [166].

Реалізуючи кожен з покладених на прокуратуру функцій, її працівники мають діяти суворо в межах повноважень, передбачених законом. Як слушно вказують Ю. Полянський та В. Долежан, до органів держави, зокрема й

органів прокуратури, застосовується не загальнодозвільний метод правового регулювання, а спеціальнодозвільний. При цьому, уповноважувальні норми, будучи різновидом спеціалізованих правових норм, визначають відповідне коло повноважень. Стосовно діяльності прокуратури перелік повноважень прокурорів устанавлюється щодо окремих функцій, з огляду на відмінності у способах реалізації кожної з них. Важливо й те, що окремі повноваження використовуються в процесі реалізації всіх функцій прокуратури [155].

М. Якимчук зазначає, що реалізація функцій управління, операцій, дій суб'єкта управління, спрямованих на їх виконання, і є управлінською працею. Так, у дослідженні визначено критерії внутрішньої диференціації управлінської праці. Тому не можна не визнати, що основне в технології управління пов'язане з переданням, збереженням і опрацюванням інформації, що передують ухваленню рішення. Відзначається також, що сьогодні прокурорський нагляд не може бути по-справжньому ефективним, якщо при його здійсненні не будуть застосовуватися досягнення науки організації управління. Основними напрямками поліпшення організації управлінської праці в прокуратурі є: а) поліпшення продуктивності управлінської праці, основою чого є оптимальний розподіл праці та її нормування; б) поліпшення умов управлінської праці [218, с. 16].

С. Бостан і С. Тимченко вважають, що компетенція державного органу реалізується тільки в його актах і діях [29, с.60]. Продовжуючи думку вчених, варто проаналізувати повноваження прокуратури, визначені законом у розрізі дослідження саме актів і дій посадових осіб прокуратури, враховуючи при цьому, що повноваження є складовим елементом компетенції та нерозривно пов'язані з функціями прокуратури.

Розвиваючи вказану думку, слід навести обґрунтоване твердження П. Шумського, який визначає повноваження державного органу, зокрема й органу прокуратури, як сукупність прав і обов'язків [214, с.53].

Відзначимо, що повноваження державних органів є їх обов'язками перед громадянами й державою – як і повноваження органів прокуратури

щодо здійснення своєї діяльності. У ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» висвітлено загальні права та обов'язки прокурора, зокрема прокурор має право брати участь у прокурорському самоврядуванні для вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури; прокурор зобов'язаний удосконалювати свій професійний рівень; неухильно додержуватися присяги прокурора; виявляти повагу до осіб під час здійснення своїх повноважень; не розголошувати відомостей, які становлять таємницю, що охороняється законом; діяти лише на підставі, у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; додержуватися правил прокурорської етики; щорічно проходити таємну перевірку на доброчесність [166].

На думку В. Бабенка, повноваження прокурора виражаються через суб'єктивне право на здійснення певних дій [11, с.74].

Повноваження обов'язково встановлюються в нормах права, оскільки правове визначення є їх відмінною ознакою. Щодо класифікації повноважень прокурорів, то в юридичній науці немає і не може бути єдності думок з цього приводу, оскільки, як було вказано вище, повноваження можуть бути змінені, доповнені або і взагалі виключені. При цьому слід звернути увагу на те, що в науковій літературі триває дискусія щодо змісту владних повноважень та адміністративних повноважень прокурорів, зокрема поза кримінальною сферою.

В. Кравчук владні повноваження прокурора визначає як його права і обов'язки, встановлені Конституцією та законами України, наділені особливим правовим змістом, реалізація яких впливає на життєдіяльність, поведінку і свободу громадян, функціонування інших органів державної влади і посадових осіб, що здійснюється в інтересах держави чи інтересах осіб, та здійснення яких забезпечено правовими гарантіями незалежності їх реалізації й державним примусом [95].

При цьому він висловлює думку, що владні повноваження прокурора реалізуються в більшості випадків у разі порушення вимог закону іншими

суб'єктами державно-публічних правовідносин, а формами таких повноважень є акти прокурорського реагування [95, с.69].

Р. Сидоренко з цього приводу зауважує, що основними формами реалізації адміністративних повноважень прокуратури є видання прокурорами відповідних документів прокурорського реагування, якими є протест, припис, подання і постанови. На продовження цієї тези вчений висловлює думку про те, що в юридичній літературі адміністративні повноваження органів прокуратури можуть реалізовуватися не тільки через прийняття прокурорами відповідних документів прокурорського реагування, а й через відповідні повноваження Генерального прокурора України та підлеглих йому прокурорів щодо здійснення керівництва органами прокуратури. Такі повноваження називають адміністративними або управлінськими і їх правове закріплення визначено у відповідних нормах Закону України «Про прокуратуру» [183, с.678].

Погоджуючись із думкою Р. Сидоренко та підтверджуючи тезу про те, що компетенція реалізується в актах і діях, відзначимо, що у ч.1 ст. 9 Закону наведено саме повноваження (тобто дії), які реалізує Генеральний прокурор у межах своєї компетенції: 1) повноваження щодо представництва прокуратури у зносинах з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, особами, підприємствами, установами та організаціями, а також прокуратурами інших держав і міжнародними; 2) організаційні повноваження: організація діяльності органів прокуратури України, зокрема визначення меж повноважень Генеральної прокуратури України, регіональної та місцевих прокуратур у частині виконання конституційних функцій; затвердження актів з питань щодо внутрішньої організації діяльності органів прокуратури; затвердження загальних методичних рекомендації для прокурорів з метою забезпечення однакового застосування норм законодавства України під час здійснення прокурорської діяльності; 3) повноваження, які за своєю природою є кадровими, а саме: призначення прокурорів на адміністративні посади та звільнення їх з

адміністративних посад у випадках та порядку, установлених цим Законом; прийняття рішення про застосування до прокурора Генеральної прокуратури України, прокурора регіональної чи місцевих прокуратур дисциплінарного стягнення або щодо неможливості подальшого перебування їх на посаді прокурора (відбувається у встановленому Законом порядку та на підставі рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів); призначення на посади та звільнення з посад прокурорів Генеральної прокуратури України у випадках та порядку, установлених Законом; повідомлення у Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів про наявність вакантної або тимчасово вакантної посади в Генеральній прокуратурі України; здійснення розподілу обов'язків між першим заступником і заступниками Генерального прокурора; забезпечення виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів Генеральної прокуратури України [166; 183]. Крім цього у п.10 ч.1 ст.9 Закону передбачено здійснення Генеральним прокурором інших повноважень, передбачених законодавством, з чого випливає, що перелік повноважень не є вичерпним.

Зауважимо також, що у ч. 2 ст. 9 Закону визначено, що Генеральний прокурор видає накази з питань (тобто акти), що належать до його адміністративних повноважень, у межах своїх повноважень, на основі й на виконання Конституції та законів України [166].

Крім того, 15 квітня 2017 року набирають чинності положення Закону України «Про прокуратуру» щодо функціонування органів прокурорського самоврядування та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. З огляду на це, Генеральний прокурор Ю. Луценко сказав: «Зараз починається радикальна реформа у системі управління органів прокуратури в державі. Раніше генеральний прокурор мав повноваження особисто, самостійно призначати на посади і знімати будь-кого. Тепер все змінюється. Згідно з чинним законодавством з 15 квітня 2017 року я втратив «диктаторські» повноваження по призначенням» [110].

Продовжуючи тему кадрової політики прокуратури, Ю. Луценко зазначив: «Ця функція переходить до створених на відповідних з'їздах Ради прокурорів та створеної ними ж Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Таким чином, ми позбудемося одного з головних елементів тоталітарної системи – єдиноначалля. У рамках прокурорського самоврядування ми маємо довести і самим собі, і суспільству загалом, що відкрита чесна й відповідальна політика мають невичерпний потенціал, і наше відомство може продемонструвати один із багатьох аспектів її успішного застосування. Лише в такий спосіб свобода, самоврядування і внутрішня організаційна демократія сприятимуть утвердженню закону і справедливості» [202].

Отже, можемо зробити висновки, що в результаті реалізації цих положень Закону формування кадрової політики у прокуратурі відбуватиметься більш демократично, а прокуратура перестане бути пострадянською, хоча організаційні питання, звісно, можуть і будуть виникати.

Аналізуючи повноваження керівника регіональної прокуратури, слід зазначити, що вони визначені ч.1 ст. 11 Закону, а ч.2 ст. 11 передбачає право керівника регіональної прокуратури видавати накази з питань адміністративних повноважень. При цьому означені адміністративні повноваження ми за аналогією з повноваженнями Генерального прокурора, з урахуванням рівня впливу, можемо об'єднати в такі групи: 1) представницькі, тобто представництво регіональної прокуратури у зносинах з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, особами, підприємствами, установами та організаціями; 2) організаційні, зокрема: організація діяльності регіональної прокуратури; затвердження актів з питань, що стосуються організації діяльності регіональної прокуратури; контроль за веденням і аналізом статистичних даних, організація вивчення та узагальнення практики застосування законодавства та інформаційно-аналітичне забезпечення

прокурорів з метою підвищення якості здійснення ними своїх функцій; 3) кадрові, а саме: призначення на посади та звільнення з посад прокурорів регіональних і місцевих прокуратур у встановленому Законом порядку; повідомлення у Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів про наявність вакантної або тимчасово вакантної посади в регіональній прокуратурі; забезпечення виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів регіональної прокуратури; призначення на адміністративні посади та звільнення з адміністративних посад прокурорів у випадках і порядку, установлених Законом; прийняття рішення про застосування до прокурора регіональної та місцевої прокуратури дисциплінарного стягнення або щодо неможливості подальшого перебування його на посаді прокурора (відбувається у встановленому Законом порядку на підставі рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів) [166].

Слід також зазначити, що вказаний перелік повноважень керівника регіональної прокуратури не є вичерпним, тобто той може виконувати й інші повноваження, передбачені Законом України «Про прокуратуру» та іншими законами України.

При побіжному розгляді повноважень керівника місцевої прокуратури, беручи до уваги рівень впливу, можемо підсумувати, що вони звичайно є більш обмеженими порівняно з повноваженнями Генерального прокурора і керівника регіональної прокуратури, їх перелік так само не є вичерпним, і вони можуть бути згруповані за такими критеріями: 1) повноваження щодо представництва місцевої прокуратури у зносинах з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, особами, підприємствами, установами та організаціями; 2) повноваження щодо організації діяльності місцевої прокуратури; повноваження з приводу контролю ведення та аналізу статистичних даних, організація вивчення та узагальнення практики застосування законодавства, інформаційно-аналітичне забезпечення прокурорів з метою підвищення якості здійснення ними своїх функцій; 3) повноваження з кадрових питань, а саме: призначення

на адміністративні посади та звільнення з адміністративних посад прокурорів у випадках та порядку, установлених Законом; повідомлення у Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів про наявність вакантної або тимчасово вакантної посади в місцевій прокуратурі; забезпечення виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів місцевої прокуратури [166].

У підсумку можемо констатувати, що основні адміністративні або управлінські повноваження Генерального прокурора, керівників регіональної та місцевої прокуратур закріплені в Законі і зводяться переважно до вирішення представницьких, організаційних і кадрових питань. При цьому наявність і характер адміністративних повноважень може змінюватись і залежить від рівня прокуратури, а також її спеціалізації.

Таким чином, можемо зробити висновок, що перелік адміністративних повноважень, визначених Законом України «Про прокуратуру» не є повним і не відображає повністю картину компетенції органів прокуратури, зокрема адміністративну компетенцію. Тому, проаналізувавши нормативно-правові акти та наукові дослідження вітчизняних учених щодо проблеми адміністративної компетенції органів прокуратури, можна дійти висновку, що конкретно вони не виписані в жодному нормативно-правовому акті. У Законі України «Про прокуратуру» вони відображені, але їх перелік не є вичерпним. При цьому більшість таких повноважень вказані лише в загальному вигляді, що зменшує ефективність управлінських процесів, дозволяє керівникам прокуратур та їх підлеглим самотійно, не завжди правильно трактувати свої права й обов'язки у сфері виконавчо-розпорядчої та наглядової діяльності.

Проблема адміністративної компетенції органів прокуратури набуває особливої актуальності сьогодні, адже визначення функціональних обов'язків безпосередньо впливає на взаємозв'язок між органами держави та подальшого розвитку української державності, яка переживає період суттєвих соціально-економічних і політичних змін. Ми вважаємо, що

прокуратура України займає ключове місце в період таких змін, а визначення її адміністративної компетенції допоможе суттєво поліпшити діяльність системи державного механізму, і тому пропонуємо власне визначення адміністративної компетенції прокуратури з урахуванням конституційних функцій прокуратури.

Визначивши актуальні проблеми адміністративної компетенції прокуратури, її слід трактувати як сукупність правових засобів щодо забезпечення адміністративної діяльності генеральної, регіональних і місцевих прокуратур, що здійснюється від імені держави, з метою виконання покладених на них функцій щодо підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадянина або держави в суді, нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, 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, шляхом покладення на них адміністративних обов'язків і надання для їх виконання відповідних адміністративних прав.

Усе вищевикладене дає підстави стверджувати, що:

- компетенція суб'єкта права – це сукупність правових засобів, до яких належать: сфера аналізу, функції (завдання) та повноваження суб'єкта права з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб;

- адміністративна компетенція – сукупність правових засобів, які надаються суб'єкту управління (органу або посадовій особі) для виконання відповідних функцій (завдань) і повноважень у сфері державного управління з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб;

- компетенція прокуратури має подвійну природу, про що свідчить розподіл її функцій і повноважень на контрольно-наглядові й правозахисні та реалізованість в актах і діях;

– до основних елементів адміністративної компетенції прокуратури слід віднести функції та повноваження, які мають подвійну правову природу й умовно поділяються на контрольно-наглядові та правозахисні;

– основні функції прокуратури викладено в Конституції як більш сталі елементи правового статусу прокуратури, а повноваження прокуратури можуть встановлюватися і переглядатися у спеціалізованому Законі України «Про прокуратуру», Кодексі адміністративного судочинства та інших нормативно-правових актах;

– прокурори нарівні з відповідними процесуальними повноваженнями мають і координаційні повноваження щодо правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності;

– основні адміністративні або управлінські повноваження Генерального прокурора, керівників регіональної та місцевої прокуратур закріплено в Законі України «Про прокуратуру» і зводяться переважно до вирішення представницьких, організаційних та кадрових питань, при цьому наявність і характер адміністративних повноважень може змінюватись і залежить від рівня прокуратури, а також її спеціалізації;

– перелік адміністративних повноважень прокурорів не є повним і не відображає повністю картину компетенції органів прокуратури, зокрема адміністративну компетенцію, більшість таких повноважень вказані лише в загальному вигляді, що зменшує ефективність управлінських процесів, дозволяє керівникам прокуратур та їх підлеглим самотійно, не завжди правильно трактувати свої права та обов'язки у сфері виконавчо-розпорядчої та наглядової діяльності;

Отже, адміністративна компетенція прокуратури – це сукупність правових засобів щодо забезпечення адміністративної діяльності генеральної, регіональних і місцевих прокуратур, що здійснюється від імені держави, з метою виконання покладених на них функцій щодо підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадянина або держави в суді, нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-

розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, 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, шляхом покладення на них адміністративних обов'язків та надання для їх виконання відповідних адміністративних прав.

2.2. Адміністративні права та обов'язки прокурорів

На сьогодні, коли соціально-економічне і політичне становище України є надзвичайно складним, наявні прояви позитивних законодавчих змін у сфері публічного управління створюють передумови для значних політичних і соціальних зрушень, які впливають як на державу, так і на відповідні її органи. Не виключенням є і система органів прокуратури. Саме ці органи в процесі реформації займають одне з провідних місць, тому й виникає актуальність точного розмежування та визначення їх адміністративних прав й обов'язків під час виконання завдань і функцій, покладених державою та суспільством.

Тривалий процес інтеграції вимагає значних щоденних законодавчих урегулювань і перетворень, застосування міжнародного досвіду у всіх сферах суспільних відносин, сприяє приведенню нашого законодавства відповідно до стандартів розвинутих європейських країн. Прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» позитивно позначилось на ролі прокурора у правовідносинах з державою, фізичними та юридичними особами. Загалом ці зміни безпосередньо стосуються адміністративно-правового статусу прокурора, де значно було посилено його незалежність. Але цим Законом не вирішено всіх проблем регулювання адміністративних правовідносин, які виникають за участі органів прокуратури та громадян, у зв'язку з чим

виникає потреба у вдосконаленні положень законодавства у сфері адміністративних прав та обов'язків прокурорів.

Відповідно до чинного законодавства Генеральна прокуратура України є органом прокуратури вищого рівня щодо регіональних і місцевих прокуратур, а регіональна прокуратура є органом прокуратури вищого рівня щодо місцевих прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної регіональної прокуратури. [166]. Отже, територіальна структура Прокуратури України є широкою. Систему Прокуратури України становлять: Генеральна прокуратура України; регіональні прокуратури; місцеві прокуратури; військові прокуратури; Спеціалізована антикорупційна прокуратура [166].

Таким чином, Генеральна прокуратура України здійснює свої повноваження особисто на вищому рівні та через свої територіальні органи, безпосередньо через працівників прокуратури – прокурорів.

Прикладом виконання Генеральною прокуратурою України своїх законних повноважень є інформація про те, що Генеральна прокуратура України закінчила досудове розслідування щодо побиття спецназівцями «Беркуту» протестувальників у центрі Києва в січні 2014 року. Про це повідомляє прес-служба Генеральної прокуратури. Зазначається, що кримінальне провадження ведеться стосовно трьох бійців батальйону «Беркут» у Харківській області. Вони підозрюються в тому, що 19 січня 2014 року на вул. Грушевського катували двох активістів Євромайдану, яких затримали під колонадою стадіону ім. Лобановського. Зараз справа чекає, поки підозрювані ознайомляться з нею. Потім її передадуть до суду [42]. Цей приклад свідчить про цілеспрямовану та дієву роботу Генеральної прокуратури України.

Генеральна прокуратура України як вагомий публічний орган має певний адміністративно-правовий статус, одним з елементів якого є її адміністративні права. Такими правами органи правотворчості наділили

прокурорів України з метою виконання покладених на них обов'язків. В умовах сьогодення як уся система елементів адміністративно-правового статусу, так і адміністративні права прокурорів перебувають в об'єктивному розвитку з метою ефективного забезпечення публічного інтересу держави.

Права та обов'язки прокуратури встановлюються багатьма галузями права, провідне місце в цій системі належить нормам конституційного права, які постійно деталізуються наявними галузями права, враховуючи практичну сторону. Проте щодо забезпечення виконання зобов'язання в діяльності прокуратури основне місце належить нормам адміністративного права.

Дослідженню проблеми щодо з'ясування адміністративних прав та обов'язків прокурорів присвятили свої праці вчені-адміністративісти В. Авер'янов, М. Івчук, О. Карманюк, Т. Коломоєць, С. Марченкова, П. Рабінович, Р. Сидоренко, Ю. Старилов, Г. Ткач та ін., які розкрили положення щодо адміністративно-правового статусу прокурора, його компетенції та повноважень під час виконання ним відповідних до законодавства дій. Проте безпосередньо аналізованих нами проблем вони не торкались, зосереджуючи свої наукові погляди на більш загальних чи спеціальних суспільних відносинах.

У своєму дослідженні В. Авер'янов зазначає, що кожний окремий орган виконавчої влади виконує діяльність, яка характеризується чітко визначеною державною спрямованістю, цілями, завданнями та функціями, певним обсягом компетенції [3]. Обсяг компетенції є нічим іншим як сукупністю прав і обов'язків, які виникають у зв'язку з реалізацією поставлених до виконання завдань і функцій тим чи іншим органом влади, у нашому дослідженні – прокуратури України. Таким чином, компетенція є віднесення прав і обов'язків до складових правового статусу.

Адміністративні повноваження прокуратури України Р. Сидоренко визначив як сукупність прав та обов'язків прокурора, які 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 досягнення інтересів як окремих осіб, так і держави в цілому, а також здійснення яких забезпечено правовими гарантіями їх реалізації [183].

Г. Ткач владні повноваження прокурора відносить до однієї зі специфічних ознак, завдяки якій інститут прокуратури, прокурор набувають особливого правового статусу у сфері професійної діяльності. Наявність і реалізація владних повноважень вказує на реальну здатність прокуратури забезпечити поведінку іншої сторони в необхідних межах [197].

Підсумовуючи вищевикладене робимо висновок, що права та обов'язки прокуратури – це обсяг компетенції, яка надана державою прокурорам у рамках поставлених їм до виконання завдань і функцій, що встановлені та гарантовані Конституцією і законами України, наділені особливим правовим змістом, реалізація яких впливає на поведінку й діяльність громадян, функціонування органів державної влади і посадових осіб, що здійснюються з метою досягнення інтересів як окремих осіб, так і держави в цілому.

Відповідно до вищезазначеного та поставленої мети дослідження, приступаючи до розгляду проблеми визначення та характеристики адміністративних прав та обов'язків прокурора, передусім слід з'ясувати визначення досліджуваних категорій «права» та «обов'язки».

Під час з'ясування поняття «права» ми визначили, що деякі філософи минулого ототожнювали його з поняттями «вольності» та «привілеї», це пояснюється тим, що в основі будь-яких прав перебувають певні можливості, привілеї щодо інших суб'єктів. Проте в сучасній доктрині зміст поняття «права» суттєво розширився. У науковій літературі зазначається, що права людини – певні її можливості, які необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку в конкретноісторичних умовах, – об'єктивно визначаються досягнутим рівнем розвитку суспільства й забезпечені обов'язками інших суб'єктів [173].

В юридичній літературі слово «право» вживається в трьох основних значеннях: по-перше, як провідна категорія правознавства, у межах і за

допомогою якої здійснюється теоретико-прикладне освоєння та функціонування держави і права в їх структурній багатоманітності [173, с. 10]; по-друге – як концептуальні засади прав людини; по-третє – як суб’єктивні права, складові змісту правових відносин.

Відповідно до першого підходу поняття права залежить від типу праворозуміння, яке сповідує юрист. Згідно з юридичним праворозумінням право – це міра впорядкованої свободи людини, при цьому права особи закінчуються там, де починають порушувати права іншого індивіда. З погляду позитивізму (нормативізму) – це система загальнообов’язкових формально визначених правил поведінки, які встановлені або санкціоновані державою і за порушення яких передбачено державний примус; соціологічного підходу – система реально діючих «живих» норм права (які закріплені в законодавчих актах або практично існують на підставі звичаєвого, прецедентного, договірною або релігійного права), що усвідомлені населенням і реалізуються в конкретних правовідносинах; психологічної теорії – емоційно-інтелектуальні психічні процеси, що здійснюються у сфері психіки й реалізуються в конкретних правовідносинах [38, с. 22].

Тим самим, поняття права залежить від типу праворозуміння, яке сповідує юрист. Згідно з юридичним праворозумінням право – це міра впорядкованої свободи людини, при цьому права особи закінчуються там, де починають порушувати права іншого індивіда. З погляду позитивізму (нормативізму) – це система загальнообов’язкових формально визначених правил поведінки, які встановлені або санкціоновані державою і за порушення яких передбачено державний примус; соціологічного підходу – система реально діючих «живих» норм права (які закріплені в законодавчих актах або практично існують на підставі звичаєвого, прецедентного, договірною або релігійного права), що усвідомлені населенням і реалізуються в конкретних правовідносинах; психологічної теорії –

емоційно-інтелектуальні психічні процеси, що здійснюються у сфері психіки і реалізуються в конкретних правовідносинах [38, с. 22].

Таким чином, з погляду юридичного праворозуміння, право нерозривно пов'язано з такою цінністю, як свобода. При цьому свобода розглядається з погляду негативної складової, адже особа може діяти в межах наданої їй свободи, однак не порушуючи при цьому права інших осіб. З погляду ж позитивізму, право визначається позитивно, оскільки особа має діяти виключно в рамках, передбачених Конституцією України та чинним законодавством. За ст. 19 Основного закону України, правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [86].

Для більш детального аналізу цього поняття необхідно розглянути етимологію категорії «право», яка розкривається через такі її значення: 1) законодавство; здійснювана державою форма законодавства, залежна від соціального устрою країни; 2) система встановлених або санкціонованих державою загальнообов'язкових правил (норм) поведінки, що виражають волю панівного класу (в експлуататорському суспільстві) або всього народу (у соціалістичному суспільстві); 3) обумовлена певними обставинами підстава, здатність, можливість робити, чинити що-небудь, користуватися чим-небудь; 4) наука, що займається юриспруденцією; правознавство; суд [26].

У контексті останнього поняття «права прокурора» необхідно вживати у значенні «надання посадовій особі законодавчих можливостей діяти відповідно до законодавства та покладених на неї службових обов'язків».

Отже, права прокуратури України як державного органу виконавчої влади можуть визначатися виключно в рамках принципу «дозволено робити

лише те, що передбачено в законі». Будь-які інші дії для цієї служби є забороненими.

Проте загальні права прокуратури України не можуть існувати самі по собі – вони пов'язані численними вертикальними й горизонтальними зв'язками з різними іншими видами прав, зокрема базуються на концептуальних засадах загальних прав людини і громадянина. Останні у вітчизняній юридичній літературі найбільш якісно й повно розкриті П. Рабіновичем і М. Хавронюком, які вважають, що права людини – це її можливість діяти певним чином для того, щоб забезпечити своє нормальне існування, розвиток і задоволення власних потреб. Поняття про права людини включає два аспекти: природні права людини, неподільно пов'язані з її існуванням і розвитком; набуті права людини, що характеризують її соціально-політичний статус [86].

Проте для нашого дослідження найбільш цікавими є суб'єктивні права, що є елементом змісту правових (адміністративно-правових) відносин. Зміст адміністративно-правових відносин – це сукупність суб'єктивних публічних прав (публічних правоможностей) та юридичних обов'язків суб'єктів адміністративного права, коли кожному суб'єктивному праву одного суб'єкта адміністративно-правових відносин відповідає (кореспондується) юридичний обов'язок іншого суб'єкта, і навпаки. Суб'єктивне право – це передбачені для уповноваженої особи вид і міра можливої або дозволеної поведінки, забезпечені відповідними юридичними обов'язками інших (зобов'язальних осіб) [26, с. 45-46; 37].

На думку В. Галунька, в адміністративному праві нас цікавить не просто суб'єктивне право, а «суб'єктивне публічне право». Суб'єктивні публічні особисті права відрізняються від приватних тим, що вони є невідчужуваними. Суб'єктивні права громадянина обов'язково характеризуються ознакою публічності, що означає можливість впливати на управлінські процеси, брати участь у державній суспільно-політичній діяльності, користуватися передбаченими Конституцією правами, свободами,

оскаржувати дії, рішення чи бездіяльність органів влади та їх посадових осіб до суду. Діяльність громадян у публічно-правовій сфері здійснюється в рамках створених публічно-правових інституцій. Ці правовідносини характерні тим, що, одного боку, суб'єкт владних повноважень зобов'язаний сприяти реалізації прав свобод громадян, з іншого – громадянин у разі порушення його конституційних гарантій має право звертатися зі скаргою чи позовом до суду на дії органів публічної влади або до управлінських органів у порядку ієрархічної вертикалі [26, с. 42-44; 37].

Наступною категорією в межах об'єкта нашого дослідження постає «обов'язок», а тому необхідно визначити дефініцію цього поняття. В енциклопедичному розумінні термін «обов'язок» визначається як одна з основних категорій етики, що виражає моральні вимоги, які для особи, класу, соціальної групи в конкретних соціальних умовах є внутрішньоприйнятними моральними зобов'язаннями [37]. Тому слід розуміти обов'язок у поєднанні з моральними й етичними проявами людини під час відносин, що виникають у суспільстві.

В юридичній літературі звертається увага на поняття «юридичний обов'язок», яке дещо по-іншому розуміється щодо обов'язку як категорії етики, а саме: це складова і невід'ємна частина правовідносин, закріплена нормою права. Юридичний обов'язок відображає передбачену законом міру належної поведінки суб'єктів права (громадян, службових осіб, юридичних осіб), вимагає від них виконання встановлених законом дій. Через юридичний обов'язок здійснюються суб'єктивні права учасників правовідносин [30; 209].

У контексті вищезазначеного О. Карманюк зазначає, що будь-який обов'язок стає юридичним, коли відповідна поведінка вимагається від певних суб'єктів. Це зафіксовано в законодавстві держави, до того ж реалізація такого обов'язку забезпечується державним примусом [76]. Характерними ознаками юридичного обов'язку в нашому дослідженні є такі: він породжується нормами права, а не за побажанням владної особи; однаковий

для всіх залежно від статусу особи, що його виконує; недотримання обов'язків тягне за собою низку правових наслідків, які виражаються у формі юридичної відповідальності.

У нашому розумінні поняття «обов'язок» розглядається як низка вимог, закріплених нормами права, які покладені на особу під час виконання нею відповідних до її діяльності функцій.

Згідно зі ст. 19 Закону України від 14.10.2014 № 1697-VII «Про прокуратуру» визначено такі загальні права та обов'язки, які покладено на прокурора: 1. Прокурор має право брати участь у прокурорському самоврядуванні для вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури в порядку, установленому законом. Прокурори мають право бути членами професійних спілок, утворювати громадські організації та брати в них участь з метою захисту своїх прав та інтересів, підвищення свого професійного рівня. 2. Прокурор зобов'язаний удосконалювати свій професійний рівень і з цією метою підвищувати кваліфікацію. Прокурор періодично проходить підготовку в Національній академії прокуратури України, що має включати вивчення правил прокурорської етики. 3. Прокурор зобов'язаний неухильно додержуватися присяги прокурора. За порушення присяги прокурор несе відповідальність, передбачену законом. 4. Прокурор зобов'язаний: 1) виявляти повагу до осіб під час здійснення своїх повноважень; 2) не розголошувати відомостей, які становлять таємницю, що охороняється законом; 3) діяти лише на підставі, у межах і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 4) додержуватися правил прокурорської етики, зокрема не допускати поведінки, яка дискредитує його як представника прокуратури та може зашкодити авторитету прокуратури. 5. Прокурор зобов'язаний щорічно проходити таємну перевірку на доброчесність. Таємну перевірку доброчесності прокурорів Генеральної прокуратури України, регіональних і місцевих прокуратур проводять підрозділи внутрішньої безпеки в порядку, затвердженому Генеральним прокурором України [166].

Як актуальний приклад реального використання своїх прав і здійсненням адміністративних обов'язків прокуратурою можна навести такий: науковці Національної академії прокуратури України провели індивідуальні навчання з керівниками місцевих прокуратур Львівської області. У рамках спільних заходів, спрямованих на підвищення рівня організації роботи в колективах місцевих прокуратур, до прокуратури Львівської області прибули з робочим візитом заступник начальника відділу науково-методичного забезпечення організації роботи в органах прокуратури та старший викладач відділу підготовки прокурорів з організації роботи в органах прокуратури Національної академії прокуратури України. Під час свого перебування на Львівщині представники науково-викладацького складу Академії відвідали низку місцевих прокуратур, де вивчали питання загальної організації роботи, кадрові питання та провели індивідуальні навчання з керівним складом місцевих прокуратур [129].

Прокуратура України, як і будь-які інші органи державної влади, вступає у правовідносини з метою реалізації своїх прав та обов'язків. Права та обов'язки суб'єкта правовідносин складають компетенцію відповідного органу публічної влади. З точки зору державного управління, компетенція розглядається як сукупність предметів відання та повноважень (прав і обов'язків), які надаються суб'єкту управління (органу або посадовій особі) для виконання відповідних завдань і функцій та визначають його місце в апараті державного управління. Компетенція державновладним шляхом установлює обсяг і зміст діяльності суб'єкта державного управління з одночасним розмежуванням його функцій і функцій інших суб'єктів як по вертикалі, так і по горизонталі управлінської системи, як установлена нормами Конституції та законів України сукупність прав, обов'язків і предметів відання органів виконавчої влади та їх посадових, службових осіб, які забезпечують здійснення функцій і завдань виконавчої влади [111].

Як зазначає Ю. Старилов, державний службовець, як і будь-який суб'єкт права, має конституційно встановлені права. Однак, з точки зору

державно-службової діяльності, найважливішим аспектом її вивчення є службові права, реалізація яких і дозволяє вести мову про функціонування державної служби. Службові права прямо пов'язані з виконанням посадових обов'язків [189].

С. Марченкова, досліджуючи один з елементів змісту адміністративних правовідносин за участю прокуратури – обов'язки прокурора, визначає їх як певний обсяг роботи, сукупність справ, межі відповідальності, що визначаються в правовому полі для відповідного звання, посади, а також вид і міру необхідної поведінки, яка встановлена законом [119]. Права прокурора можна визначити як міру можливої та дозволеної поведінки прокурора в межах своїх повноважень, виражену в конкретних правоправних діях.

Слід погодитись із зауваженням Т. Коломоєць, яка зазначає, що попри значну кількість адміністративно-правових відносин, що відбуваються за принципом «влада – підпорядкування», тут також кожна зі сторін має свої права та обов'язки [82]. Юридичний обов'язок іншого суб'єкта адміністративних правовідносин, що виникають у діяльності органів прокуратури, можна схарактеризувати як міру належної або обов'язкової поведінки цього учасника, яка зумовлюється законним наказом або іншим владним розпорядженням органів прокуратури чи прокурора відповідного рівня. Суб'єктивне право іншого учасника цих правовідносин – це визначена нормами адміністративного або іншого законодавства міра дозволеної або незабороненої поведінки чи дії, які зумовлюють необхідність виконання свого посадового обов'язку прокуратурою України.

Так, С. Марченкова пропонує досить широку систему обов'язків прокурора, до яких відносить: 1) контроль за виконанням управлінських заходів Генерального прокурора України та прокурора області, їх доручень, додержання вимог наказів та інших документів, виконання контрольних завдань і доручень прокуратур вищого рівня, своєчасність розгляду документів прокурорського реагування; 2) координування діяльності правоохоронних органів з боротьби зі злочинністю; 3) організацію роботи з

питань первинного обліку, ведення статистичної звітності; 4) організацію та координування діяльності правоохоронних органів у сфері боротьби з корупцією; 5) організацію роботи з розгляду й вирішення звернень та особистого прийому громадян у прокуратурі; 6) організацію роботи в галузі міжнародного співробітництва та правової допомоги; 7) забезпечення охорони праці працівників прокуратури району, додержання в прокуратурі району правил техніки безпеки та протипожежних правил, забезпечення виконавчої та трудової дисципліни оперативними й технічними працівниками прокуратури району, керування роботою підрозділу з обліку та доставки документів тощо [119].

М. Івчук пропонує закріпити на законодавчому рівні такі повноваження органів прокуратури: 1) нагляд за відповідністю Конституції та законам України правових актів і дій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; 2) нагляд за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство; 3) підтримання державного обвинувачення в суді і захист у суді майнових та інших інтересів держави, а також нагляд за відповідністю судових актів Конституції та закону; 4) нагляд за додержанням законів у місцях виконання кримінального покарання, а також застосування [66].

Таким чином, відповідно до вищезначеного виникає нагальна потреба у формулюванні змісту понять «адміністративні права прокурора» та «адміністративні обов'язки прокурора», які відіграють важливу роль у нашому дослідженні та необхідні для проведення дальшого дослідження.

Отже, адміністративні права прокурора – це закріплена в адміністративному законодавстві міра поведінки, дозволена прокурору, яка наділяє його можливістю виконувати державновладні 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.

Аналіз наукових досліджень учених-адміністративістів і національного законодавства, що регулює діяльність органів прокуратури, дозволив скласти вичерпний перелік адміністративних прав та обов'язків прокурора, а саме:

1) підтримання державного обвинувачення в судовому провадженні щодо кримінальних правопорушень – у практичному розумінні – це процесуальна діяльність прокурора, яка полягає в доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення [166];

2) раніше дієвою була законодавча норма «представництва 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», а на сьогодні, з 30 вересня 2017 року, діють зміни в Конституції України, за якими органи прокуратури здійснюють захист лише в інтересах держави та лише у виключних випадках [166];

3) витребувати за письмовим запитом право на ознайомлення та безоплатно отримувати копії документів і матеріалів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних і комунальних підприємств, установ і організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, що перебувають у цих суб'єктів, у порядку, визначеному законом. Потрібно враховувати, що ця норма діє лише в разі встановлення наявності представницьких інтересів держави. Органи прокуратури отримують вищеперелічені матеріали та витребують інформацію щодо

представництва у сфері держави лише у виключному випадку – коли є інформація про порушення інтересів держави чи загроза такого порушення [166];

4) отримувати від посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних і комунальних підприємств, установ та організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування усні або письмові пояснення. Отримання пояснень від інших осіб можливе виключно за їхньою згодою. Визначена норма у практичному використанні, на нашу думку, є загальною, оскільки, збираючи матеріали для позову, прокурор складає так званий «пакет підтверджуючих» документів для справи, що долучається до матеріалів і на практиці є підтверджуючим і більш вагомим ніж пояснення, отримані від осіб, які в свою чергу до позову не долучаються [166];

5) наглядати за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Потрібно враховувати, що прокурор здійснює такий нагляд, користуючись при цьому правами і виконуючи обов'язки – лише ті, що виключно передбачені Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» та Кримінальним процесуальним кодексом України [166];

6) відвідувати місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи, в яких засуджені відбувають покарання, установи, де перебувають особи, щодо яких застосовано примусові заходи медичного або виховного характеру, та будь-які інші місця, до яких доставлено осіб з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення чи в яких особи примусово утримуються згідно з судовим рішенням або рішенням адміністративного органу [166]. Наказом Генеральної прокуратури України до сьогодні не визначено періодичність проведення таких перевірок, проте наказ регіональної прокуратури відповідного регіону може встановити власну періодичність, більш детально описати кількість обов'язкових перевірок і

деталізувати її. Прокурор визначає підставу тримання особи, наявність судового рішення на затримання, обстежуються умови тримання, проводяться опитування затриманих осіб. Загалом такі перевірки з практичної точки зору є позитивним способом виявлення правопорушень у розглядуваних місцях. Раніше ця норма містилася в основному змісті Конституції, на сьогодні вона перенесена до Перехідних положень Конституції.

Прикладом здійснення цього повноваження є ситуація, в якій повідомляється, що органами прокуратури Львівської області постійно здійснюється нагляд за додержанням прав в'язнів в ІТТ, дотриманням умов та порядку їх тримання відповідно до вимог Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод. Незважаючи на те, що прокуратурою області впродовж минулого та поточного років внесено 35 документів реагування, за якими 18 службових осіб таких спеціальних установ поліції притягнуто до відповідальності, і порушення в їх роботі продовжують здійснюватися. Підтвердженням цього є результати чергових перевірок, проведених у поточному році прокуратурою Львівської області в ІТТ №2 (м. Дрогобич) та ІТТ №5 (м. Пустомити). Унаслідок цього знову виявлено низку порушень щодо забезпечення прав в'язнів на належні умови тримання, матеріально-побутове забезпечення, надання необхідної медичної допомоги, режимних вимог тощо. Порушуються вимоги щодо належного огляду та перевірки передач ув'язненим. Зазначене призводить до отримання в'язнями заборонених предметів або речей, які можуть бути використані для здійснення злочинної діяльності. У ході перевірки виявлено й інші порушення конституційних прав в'язнів. За результатами перевірок, для усунення виявлених порушень прокуратурою області внесено вказівки керівництву ГУ НП у Львівській області, які перебувають на розгляді [171];

7) знайомитися з матеріалами, отримувати їх копії, перевіряти законність наказів, розпоряджень, інших актів відповідних органів і установ та в разі невідповідності законодавству вимагати від посадових чи службових

осіб їх скасування та усунення порушень закону, до яких вони призвели, а також скасовувати незаконні акти індивідуальної дії [166];

8) вимагати від посадових чи службових осіб надання пояснень щодо допущених порушень, а також вимагати усунення порушень та причин і умов, що їм сприяли, притягнення винних до передбаченої законом відповідальності. Ця норма діє в межах функції дотримання державного нагляду [166];

9) знайомитися з матеріалами виконавчого провадження щодо виконання судових рішень у кримінальних справах, робити з них виписки, знімати копії та в установленому законом порядку оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця. Дія цієї норми можлива лише в разі, якщо прописана конфіскація майна [166];

10) вимагати від керівників органів вищого рівня проведення перевірок підпорядкованих і підконтрольних органів та установ попереднього ув'язнення, виконання покарань, застосування заходів примусового характеру [166];

11) негайно звільнити особу, яка незаконно (за відсутності відповідного судового рішення, рішення адміністративного органу або іншого передбаченого законом документа чи після закінчення передбаченого законом або таким рішенням строку) перебуває в місці тримання затриманих, попереднього ув'язнення, обмеження чи позбавлення волі, установі для виконання заходів примусового характеру [166].

Усе вищевикладене дає підстави зробити такі висновки:

1. Прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» позитивно позначилось на ролі прокурора у правовідносинах з державою, фізичними та юридичними особами, проте цим Законом не вирішено всіх проблем регулювання адміністративних правовідносин, які виникають за участі органів прокуратури та громадян, у зв'язку з чим виникає потреба у вдосконаленні положень законодавства у сфері адміністративних прав та обов'язків прокурорів.

2. Генеральна прокуратура України як вагомий публічний орган має особливий адміністративно-правовий статус і здійснює свої повноваження особисто на вищому рівні та через свої територіальні органи, безпосередньо через працівників прокуратури – прокурорів.

3. Права та обов'язки прокуратури – це обсяг компетенції, яка надана державою прокурорам у рамках поставлених до виконання завдань і функцій, що встановлені та гарантовані Конституцією й 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 досягнення інтересів як окремих осіб, так і держави в цілому.

4. Права прокуратури України як державного органу виконавчої влади можуть визначатися виключно в рамках принципу «дозволено робити лише те, що передбачено в законі», будь-які інші дії для цієї служби є забороненими.

5. Адміністративні права прокурора – це закріплена в адміністративному законодавстві міра поведінки, дозволена прокурору, яка наділяє його можливістю виконувати державновладні повноваження та вступати в адміністративні правовідносини як з органами держави, так і з фізичними та юридичними особами.

6. 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.

7. Підтримання державного обвинувачення в судовому провадженні в практичному розумінні – це процесуальна діяльність прокурора, яка полягає в доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення накладення відповідальності на особу, яка вчинила правопорушення.

8. Витребування за письмовим запитом прокуратури документів і матеріалів від органів державної влади, місцевого самоврядування, фізичних

та юридичних осіб діє лише в разі встановлення наявності представницьких інтересів держави та в ситуаціях, коли є відомості про порушення інтересів держави чи загроза їх порушення.

9. Отримання органами прокуратури офіційних пояснень від органів державної влади, місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб у практичному використанні є загальновизначеним порядком, оскільки, збираючи матеріали для позову, прокурор складає так званий «пакет підтверджувальних» документів для справи, що долучається до матеріалів і на практиці є підтверджувальними і більш вагомими ніж пояснення, отримані від осіб, що в свою чергу до позову не долучаються.

Отже, з огляду на положення чинного законодавства про діяльність органів прокуратури та його детальний аналіз, можна зазначити, що адміністративні права та обов'язки прокурора не закріплені окремою статтею закону, а лише відображені частково, не маючи своєї структури та чіткого формулювання й переліку. Вищезначений нами перелік адміністративних прав та обов'язків прокурора потребує більш детального дослідження на державному рівні з метою вдосконалення та внесення змін до національного законодавства у сфері регулювання діяльності органів прокуратури України.

Таким чином, адміністративні права й обов'язки прокурорів – це закріплена нормативно-правовими адміністративними актами адміністративна компетенція прокурорів щодо здійснення ними адміністративної та іншої діяльності під час виконання завдань і функцій, покладених державою та суспільством.

2.3. Адміністративна відповідальність у сфері діяльності прокуратури України

В адміністративній науці панує думка, що адміністративна відповідальність є окремим елементом адміністративно-правового статусу. При цьому, враховуючи предмет нашого дослідження, слід окремо відзначити важливість аналізу адміністративної відповідальності прокуратури, оскільки відповідальність є чинником підвищення ефективності роботи прокуратури відповідно до стандартів демократичної держави. У цьому контексті вважаємо за потрібне звернути увагу на загальні положення адміністративної відповідальності та окремо проаналізувати особливості адміністративної відповідальності органів прокуратури. При цьому особливість адміністративної відповідальності виявляється в тому, що органи прокуратури можуть самі виступати як суб'єкти адміністративної відповідальності та можуть відповідно до своєї компетенції складати протоколи про адміністративні правопорушення у визначених законом випадках, а також здійснювати наглядові заходи за додержанням законів, зокрема в адміністративних провадженнях, пов'язаних із корупційними та військовими адміністративним правопорушеннями.

У Кодексі України про адміністративні правопорушення не наведено визначення адміністративної відповідальності, хоча у ст. 9 вказується, що адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені Кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності [80]. У такому разі законодавча прогалина зумовлює існування різноманітних наукових підходів і доктринальних тлумачень цього правового інституту.

Загальновизнаним є поділ юридичної відповідальності за галузевою структурою права на цивільно-правову, кримінальну, адміністративну та дисциплінарну. Про це зокрема зазначається у ст. 92 Конституції України

[86], підтвердженням цього є п. 3 Рішення Конституційного суду № 7-рп/2001 від 30 травня 2001 року [188]. Така інтерпретація дозволяє нам відносити адміністративну відповідальність до основних видів юридичної відповідальності в Україні.

У фаховій юридичній літературі переважає думка, що адміністративна відповідальність є наслідком невиконання чи неналежного виконання особою норм адміністративного законодавства, що тягне невідворотність реагування держави на адміністративні правопорушення (проступки) та встановлюється виключно її законами [5, с.81]. При цьому вчені в результаті аналізу адміністративної відповідальності, як різновиду юридичної відповідальності, виокремлюють такі її ознаки: має зовнішній характер; застосовується лише за вчинення правопорушення; пов'язана з державним примусом у формах каральних і правовідновлювальних заходів; визначена у нормах права; притягнення правопорушника до відповідальності здійснюється в певному процесуальному порядку; притягнення до відповідальності здійснюється уповноваженими державними органами та посадовими особами; винна у вчиненні правопорушення особа несе певні втрати матеріального й побутового характеру, які передбачені законом [5, с. 81].

У юридичному словнику знаходимо визначення адміністративної відповідальності як виду юридичної відповідальності громадян і службових осіб за вчинення ними адміністративного правопорушення [209, с. 17].

На думку В. Колпакова, адміністративна відповідальність – це примусове, з додержанням установленної процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником [83]. Абсолютно тотожною з цього питання є точка зору науковців (О. Кузьменко, І. Пастух, М. Плугатир, М. Співак) [102, с.147].

У той же час С. Мосьондз розуміє адміністративну відповідальність як специфічне реагування держави на адміністративний проступок, що полягає

в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта проступку [124, с. 110].

Одне з найбільш повних визначень адміністративної відповідальності наводить К. Бельський, при цьому доводячи, що необхідним є подвійне тлумачення цього інституту. У першому разі вчений розкриває адміністративну відповідальність як процес реагування держави на адміністративне правопорушення, що виражається в реалізації компетентним органом (посадовою особою) права пред'явити обвинувачення певній особі, піддати протиправне діяння офіційній оцінці й у разі негативної оцінки – застосувати до винної особи адміністративні стягнення [25, с. 16]. У другому разі він указує, що адміністративна відповідальність – специфічне положення правопорушника, який поряд із зазнанням адміністративно-примусових заходів впливу реалізує процесуальні права на надання пояснень по суті порушення, справедливую та об'єктивну оцінку компетентним органом скоєного діяння та коректне, з правового та морального поглядів, застосування до нього адміністративного покарання. Таким чином, за думкою К. Бельського, має місце синтез поняття адміністративної відповідальності як об'єктивної категорії, що становить собою реакцію держави на адміністративне правопорушення, та як суб'єктивно-особистісної категорії – як сукупності правоможностей покараної особи [25, с. 20].

У науці панує думка, що адміністративна відповідальність має подвійну природу – вона є різновидом адміністративного примусу та юридичної відповідальності. На підтвердження цієї тези С. Алфьоров та інші дослідники зазначають, що як адміністративному примусу, так і заходам відповідальності за порушення адміністративно-правових установлень притаманні такі властивості: вони мають офіційний, державно-владний характер; множинність і розмаїття суб'єктів застосування; численність осіб, щодо яких здійснюється застосування цих заходів; відсутність службового підпорядкування між суб'єктами застосування; багатоаспектну цільову

спрямованість; примусовий характер застосування; вони мають тільки правовий характер [5, с.82].

Професор В.Галуцько та колектив дослідників адміністративного права визначають юридичну відповідальність як передбачені нормами права і реалізовані щодо особи, яка здійснила правопорушення, заходи державного примусу, що накладаються уповноваженими на те публічними органами, пов'язані із засудженням правопорушника та здійсненого їм діяння з боку держави й суспільства, що призводить до настання для правопорушника негативних наслідків особистого, майнового чи організаційного характеру [39, с.255].

Разом із тим під адміністративною відповідальністю науковці розуміють вид юридичної відповідальності фізичних і юридичних осіб, який виражається в застосуванні уповноваженими державою публічними органами (їх посадовими особами) певного виду адміністративного примусу – адміністративного стягнення (адміністративні санкції) [39, с.260].

В. Авер'янов вважає, що серед заходів адміністративного примусу заходи адміністративної відповідальності становлять окрему групу (вид). Інакше кажучи, у змісті адміністративного примусу складовою постає адміністративна відповідальність. Причому це найбільш складна, об'єктивна й докладно регламентована група адміністративно-правових відносин, які утворюють окремий інститут адміністративного права – адміністративну відповідальність [3, с.430]. Виходячи з викладеного, вчений визначає адміністративну відповідальність як різновид юридичної відповідальності, що становить собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [3, с.430].

Досить розлоге визначення адміністративної відповідальності наводить Ю. Левенець, розуміючи під адміністративною відповідальністю один із

видів юридичної відповідальності, яка за рахунок адміністративних норм регулює специфічні адміністративно-деліктні правовідносини в різних сферах публічно-приватного, суспільного життя, що складаються з приводу вчинення деліктоздатною особою передбаченого нормами законодавства адміністративного делікту (проступку), із застосуванням до правопорушника особливої санкції правової норми. Ця санкція виражається у формі адміністративного стягнення з метою виховання правопорушника чи/або попередження вчинення нових адміністративних деліктів (проступків), а також надання реальної можливості державі в особі уповноважених органів реалізовувати завдання Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо охорони прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ та організацій, установленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного й неухильного дотримання положень Конституції і норм законів України, поваги до прав, честі й гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків і відповідальності перед суспільством [107, с.61].

Отже, слід визнати, що єдиної точки зору щодо поняття адміністративної відповідальності не існує і, з огляду на це, можемо лише сформулювати деякі основні підходи до цього поняття, які є прийнятними в адміністративній науці. Так, з позиції адміністративної науки адміністративну відповідальність розглядають як окремий інститут адміністративного права; різновид юридичної відповідальності; форму забезпечення одного із заходів примусу (стягнення); засіб запобігання правопорушень і забезпечення правопорядку; певний стан суспільних відносин, який виникає внаслідок порушення законодавства.

Проаналізувавши основні підходи до визначення поняття адміністративної відповідальності, можемо відзначити, що адміністративна

відповідальність є важливим елементом адміністративно-правового статусу органу влади, зокрема й органів прокуратури.

І. Білодід, вивчаючи адміністративно-правовий статус органів прокуратури, не залишає поза межами своєї уваги й питання юридичної відповідальності працівників прокуратури, яку він визначає через застосування до працівників прокуратури встановлених законодавством заходів державного примусу за невиконання чи неналежне виконання ними своїх обов'язків або порушення встановлених заборон, що тягне за собою настання для них несприятливих наслідків особистого, майнового чи організаційного характеру [27, с.17].

С. 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 [158, с. 22–23].

В. Труханов відзначає, що юридична відповідальність працівників прокуратури реалізується не стільки з метою покарання тих, хто порушив закон, скільки для того, щоб ці особи належно виконували свої службові обов'язки. На продовження цієї тези дослідник обґрунтовує визначення відповідальності працівників прокуратури через її двоаспектне розуміння як особливого правового стану суб'єктів правовідносин, що передбачає наявність прав та обов'язків, закріплених у нормативно-правових актах, необхідність дотримання відповідних приписів, а також можливість у разі порушення цих приписів настання несприятливих наслідків на підставі та в порядку, встановлених законом [201, с.11].

За визначенням А. Манькут, юридична відповідальність працівників прокуратури – це встановлені нормами права санкції, що застосовуються до особи, яка їх порушила або неналежно виконала встановлені законом обов'язки, а саме до працівників прокуратури [114, с.160].

В. Литвиненко, досліджуючи юридичну відповідальність посадових осіб правоохоронних органів як суб'єктів протидії корупції в Україні, робить висновок про наявність певних особливостей адміністративної відповідальності вказаних суб'єктів. Такими особливостями, на думку вченого, є: по-перше, спеціальний суб'єктний склад – рядовий та начальницький склад органів внутрішніх справ, Національного антикорупційного бюро України, посадові особи органів прокуратури; по-друге – спеціальний порядок притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб правоохоронних органів як суб'єктів протидії корупції, який зумовлений законодавчо закріпленим обов'язком нести відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами; по-третє – застосування специфічних заходів адміністративного покарання до спеціального кола суб'єктів – посадових осіб правоохоронних органів як суб'єктів протидії корупції; по-четверте – обмежений перелік фактичних підстав притягнення до адміністративної відповідальності; по-п'яте – неможливість застосування до винних – посадових осіб правоохоронних органів як суб'єктів протидії корупції – громадських робіт, виправних робіт та адміністративного арешту як видів покарань [108, с.104].

А. Манькут серед основних, істотних ознак юридичної відповідальності називає такі: юридична відповідальність є реакцією з боку держави на протиправне діяння; юридична відповідальність реалізується шляхом державного примусу та виявляється в обов'язку особи зазнати певних втрат; юридична відповідальність настає за протиправне діяння (правопорушення); юридична відповідальність устанавлюється на підставі нормативно-правових актів із дотриманням певного порядку; юридична відповідальність застосовується уповноваженими на те органами [114, с.160].

З огляду на наведені визначення та виходячи з власного розуміння інституту адміністративної відповідальності пропонуємо визначити адміністративну відповідальність працівників прокуратури як санкції, що

встановлені нормами адміністративного права за вчинення правопорушень, зокрема за незаконні рішення, дії чи бездіяльність прокурора, та застосовуються уповноваженими державними органами у передбачених законом порядку і формах.

Багато вчених у межах предмета своїх досліджень розглядали питання відповідальності прокуратури, при цьому часто такі дослідження зводились до загальних питань інституту відповідальності або здебільшого стосувались дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури чи були присвячені питанням відповідальності за вчинення корупційних діянь посадовими особами органів прокуратури.

До кола наших завдань не входить розгорнутий критичний аналіз означеного наукового доробку. Разом із тим концепція публічно-сервісної держави передбачає прозорість і відкритість органів державної влади, розвиток офіційної комунікації, забезпечення конституційного права кожного на доступ до інформації, у зв'язку з чим виникає необхідність проаналізувати особливості адміністративної відповідальності органів прокуратури на прикладі порушення норм Закону України «Про доступ до публічної інформації». Прийняття цього Закону стало першим кроком до впровадження європейських стандартів відкритості і прозорості в роботу органів державної влади, зокрема й органів прокуратури. Разом із тим сьогодні владні інституції допускають у своїй діяльності порушення законодавства у сфері доступу до публічної інформації, що можна вважати порушенням європейських стандартів демократичної держави.

У ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначено, що адміністративна відповідальність настає за вчинення адміністративного правопорушення. При цьому адміністративним правопорушенням (проступком) у свою чергу визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок

управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [80].

Для того щоб адміністративна відповідальність наставала, необхідно, щоб були наявні всі елементи складу адміністративного правопорушення. Так, С. Алфьоров та інші вчені-адміністративісти розуміють склад адміністративного правопорушення як абстрактний опис діяння (події, факту, явища), що становить собою фіксацію в законі найтиповіших, що частіше трапляються, характерних ознак проступку. Це опис ще не скоєного, а тільки передбачуваного чи можливого діяння [5, с.93].

Разом із тим слід окремо вказати, що в теорії права вже усталеною є практика відносити до елементів складу адміністративного правопорушення об'єкт проступку, об'єктивну сторону, суб'єкт проступку та суб'єктивну сторону.

Розкриваючи означені елементи адміністративного правопорушення, більшість учених надає такі їх визначення: об'єктом адміністративного проступку є суспільні відносини, тобто відносини, які складаються в різних галузях діяльності людей. Розрізняють такі об'єкти: загальний; родовий; безпосередній. Об'єктивною стороною адміністративного проступку є сукупність зовнішніх ознак проступку, які визначають акт зовнішньої поведінки правопорушника. Суб'єктом проступку є фізичні, осудні особи – громадяни України, іноземці, особи без громадянства, які вчинили ті чи інші проступки і які досягли встановленого законодавством віку адміністративної відповідальності. Під суб'єктивною стороною необхідно розуміти психічну діяльність особи, пов'язану з учиненням нею суспільно шкідливого діяння. При цьому суб'єктивна сторона включає в себе вину (як основну ознаку); мету і мотив вчинення проступку (як факультативні ознаки) [5, с.95-98].

Виходячи з указаних ознак, вважаємо за потрібне проаналізувати склад адміністративного правопорушення, яке передбачено ст. 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Порушення права на інформацію та права на звернення». При цьому зазначимо, що посадові та

службові особи органів прокуратури є суб'єктами адміністративної відповідальності за таке правопорушення.

Закон «Про доступ до публічної інформації» зобов'язує органи міліції, прокуратури, Службу безпеки України, Вищу раду правосуддя, Антимонопольний комітет України, Центральну виборчу комісію та інші органи влади та місцевого самоврядування оприлюднювати, а також надавати за запитом інформацію про свою діяльність і прийняті рішення [161].

З огляду на вищенаведене, можемо зробити висновок, що органи прокуратури є розпорядниками інформації, а робота із забезпечення доступу до публічної інформації є одним із важливих напрямків діяльності органів прокуратури.

Відповідно до Наказу Генерального прокурора № 430 від 30.12.2015 р. «Про організацію діяльності органів прокуратури України з особистого прийому, розгляду звернень та забезпечення доступу до публічної інформації» основними критеріями оцінювання ефективності діяльності прокуратури на цьому напрямку слід вважати забезпечення об'єктивного, всебічного і своєчасного розгляду звернень, оприлюднення у встановлені законом строки публічної інформації, що перебуває у володінні органів прокуратури, надання за запитом достовірної, точної та повної інформації, реальне поновлення порушених прав громадян [126].

Принагідно зауважимо, що як у Генеральній прокуратурі України, так і в прокуратурах нижчого рівня робота щодо забезпечення доступу до публічної інформації ведеться відповідно до розроблених інструкцій про порядок забезпечення доступу до публічної інформації [69]. Така робота стосується обов'язкового оприлюднення публічної інформації, приймання, реєстрації та розгляду запитів фізичних, юридичних осіб, об'єднань громадян без статусу юридичної особи, надання інформації, відстрочки та відмови в її наданні, розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність працівників Генеральної прокуратури з цих питань. Відповідно до цієї Інструкції

працівники Генеральної прокуратури України, винні в порушенні вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» та цієї Інструкції, несуть відповідальність згідно з Дисциплінарним статутом прокуратури України та законодавством про працю [69].

Разом із тим, відповідно до п.2 ч.1 ст. 43 Закону України «Про прокуратуру» за необґрунтоване зволікання з розглядом звернення прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності, але це не виключає можливості притягнення його до адміністративної чи кримінальної відповідальності у випадках, передбачених законом. З вищенаведеного можемо зробити висновок, що строк є особливим чинником, який впливає на відповідальність за правопорушення у вказаній сфері.

Відповідно до ст. 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації» відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації несуть особи, винні у вчиненні таких порушень: ненадання відповіді на запит; ненадання інформації на запит; безпідставна відмова в задоволенні запиту на інформацію; неоприлюднення інформації; надання або оприлюднення недостовірної, неточної чи неповної інформації; несвоєчасне надання інформації; необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом; нездійснення реєстрації документів; навмисне приховування або знищення інформації чи документів [161].

Отже, зазначена стаття окреслює перелік правопорушень, які є підставами притягнення до адміністративної відповідальності. Разом із тим відповідно до КпАП до адміністративної відповідальності можуть бути притягнуті винні особи за статтею 212-3 Кодексу про адміністративні правопорушення [80]. Ця стаття в ч. 1 визначає, що неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до законів України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про доступ до судових рішень» і «Про

запобігання корупції», – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, повторне протягом року вчинення порушення з кола передбачених частиною першою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'ятдесяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. У ч. 6 визначено, що незаконна відмова у прийнятті та розгляді звернення, інше порушення Закону України «Про звернення громадян» – тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а повторне протягом року вчинення будь-якого з порушень, передбачених частинами першою – шостою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від шістдесяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від двадцяти до тридцяти годин [80].

Отже, виходячи з вищевикладеного можемо підсумувати, що об'єктом правопорушення, передбаченого ст. 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, є суспільні відносини у сфері інформації. Об'єктивна сторона правопорушення, передбаченого ст. 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, полягає в необґрунтованому віднесенні інформації до інформації з обмеженим доступом, ненаданні відповіді на запит на інформацію, ненаданні інформації, у неправомірній відмові в наданні інформації, несвоєчасному або неповному наданні інформації, наданні недостовірної інформації у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до законів України. Суб'єктивна сторона правопорушення характеризується наявністю вини як у формі умислу, так і у формі необережності. Суб'єктом правопорушення може бути лише посадова особа, у нашому випадку – посадова особа органу прокуратури, на яку відповідно

до Закону та внутрішніх інструкцій покладено обов'язок щодо забезпечення доступу до публічної інформації.

Раніше загальний нагляд здійснювали органи прокуратури, зокрема і за реалізацією положень Закону України «Про доступ до публічної інформації», але оскільки на сьогодні прокуратура позбавлена функції загального нагляду, то для того, щоб винні особи понесли відповідальність за порушення законодавства про звернення громадян, слід звернутися з відповідною заявою до уповноваженої особи секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, як це зазначено в п. 8-1 ч. 1 ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення на предмет складання протоколу про адміністративне правопорушення за ст. 212-3 КпАП України [80].

Отже, органи прокуратури сьогодні позбавлені подвійного статусу і мають лише статус розпорядників інформації, хоча раніше вони мали статус державних органів, які виконують функцію загального нагляду, зокрема і в розрізі Закону «Про доступ до публічної інформації». Таким чином, прокуратура є суб'єктом, який має виконувати вимоги Закону в частині реалізації доступу до публічної інформації, і відповідно новою функцією Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є приймання відповідних скарг і реагування на звернення щодо порушень у сфері доступу до публічної інформації.

Вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» дає підстави стверджувати, що в епоху інформаційного суспільства, з урахуванням змін в інформаційному законодавстві України, необхідно дослідити відносно нову категорію адміністративних спорів. Це спори між запитувачами публічної інформації та її розпорядниками щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності, розв'язання яких відповідно до ст. 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» здійснюється в порядку адміністративного судочинства [165]. При цьому слід зауважити, що досить

часто трапляються випадки, коли розпорядники інформації неправильно тлумачать норми означеного закону, що призводить до порушень.

У цьому контексті показовою є справа за позовом ОСОБИ до прокуратури Чернігівської області та заступника прокурора Чернігівської області про визнання протиправною бездіяльності та зобов'язання надати перелік відомостей, що становлять службову інформацію в Генеральній прокуратурі України або тільки у прокуратурі Чернігівської області, із зазначенням назви, номера і дати нормативно-правового акта, яким такий перелік затверджено. Скасовуючи рішення суду першої інстанції, апеляційний адміністративний суд зазначив, що посилання суду першої інстанції як на підставу для відмови в задоволенні позову на те, що позивачу було повідомлено про можливість ознайомлення із запитуваною інформацією на сайті Генеральної прокуратури України, суперечить ч.2 ст. 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації», відповідно до якої відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, вважається протиправною відмовою в наданні інформації[159].

Таким чином, можемо констатувати, що розпорядникам інформації, зокрема й посадовим особам органів прокуратури, необхідно правильно тлумачити відповідні положення законодавства, аби своєчасно і повно виконувати його вимоги як щодо оприлюднення інформації, так і щодо надання публічної інформації на запит.

З нашої точки зору, судова практика з приводу порушення Закону України «Про доступ до публічної інформації» здатна заповнювати прогалини та нечіткості означеного Закону. Аналіз судової практики дозволяє зробити висновок, що найбільше інформаційних запитів подається до органів місцевого самоврядування, міліції та прокуратури, і саме діяльність цих органів викликає найбільший інтерес у суспільстві.

Як інший приклад можемо зазначити, що в березні 2017 р. Уповноважений Верховної Ради з прав людини відкрив провадження на

прокуратуру Київської області через порушення прокуратурою Закону України «Про доступ до публічної інформації» за скаргою мешканця с. Гатне (Київська область) гр. Ч. Запит гр. Ч. до Генеральної прокуратури України стосувався інформації про те, хто саме з посадових осіб прокуратури Київської області написав і поставив свій підпис під листом-відмовою від касації у справі про надання в оренду 48 га особливо цінних земель громади с. Гатне підприємству ВК «Підряд». У скарзі гр. Ч. до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини просить зобов'язати Прокуратуру Київської області надати запитувану інформацію та притягнути відповідальних осіб Прокуратури Київської області до адміністративної відповідальності за ненадання інформації [125].

За результатом оскарження до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини має бути поновлене порушене право, тобто надання запитуваної інформації, а також може бути застосоване адміністративне покарання до конкретного порушника – розпорядника публічної інформації. Нагадаємо, що відповідно до статті 188-40 КУпАП невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представників Уповноваженого ВР України з прав людини тягне за собою накладання штрафу на посадових осіб від 100 до 200 неоподаткованих мінімумів доходів громадян [80].

Отже, у результаті проведеного аналізу адміністративної відповідальності органів прокуратури за правопорушення у сфері доступу до публічної інформації можемо констатувати, що підставами для застосування адміністративної відповідальності є вчинення уповноваженими особами прокуратури правопорушень, які передбачені законодавством, зокрема законами України «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про запобігання корупції»; адміністративна відповідальність працівників прокуратури встановлюється на підставі ст. 212-3 Кодексу про адміністративні правопорушення з дотриманням певного порядку; склад адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 213-3 Кодексу

України про адміністративні правопорушення, включає: об'єкт, тобто суспільні відносини у сфері інформації; об'єктивну сторону, яка полягає в необґрунтованому віднесенні інформації до інформації з обмеженим доступом, ненаданні інформації, ненаданні відповіді на запит на інформацію, неправомірній відмові в наданні інформації, несвоєчасному або неповному наданні інформації, наданні інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до законів України; суб'єктивну сторону, яка характеризується наявністю вини як у формі умислу, так і у формі необережності; суб'єкт правопорушення – посадова особа органу прокуратури, на яку відповідно до Закону та внутрішніх інструкцій покладено обов'язок щодо забезпечення доступу до публічної інформації; провадження щодо вказаних правопорушень здійснює представник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в порядку п. 8-1 ч. 1 ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення; адміністративна відповідальність, що настає за вказані правопорушення, реалізується у формі штрафу, а громадські роботи до працівників прокуратури не застосовуються.

Таким чином, правильне тлумачення адміністративної відповідальності органів прокуратури за правопорушення у сфері доступу до публічної інформації надасть розуміння того, що сучасна прокуратура є не лише правоохоронним органом, а й «сервісною» структурою, яка надає послуги і функціонує в інтересах громадян.

До недавнього часу серед повноважень прокурорів, відповідно до ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення, у справах про адміністративні правопорушення, зокрема тих, які містяться у главах 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» та 13-Б «Військові адміністративні правопорушення» (статті 172-4 – 172-20), а також статтями 185-4, 185-8, 185-11 КУпАП були передбачені повноваження щодо складання прокурорами протоколів за цими правопорушеннями [80].

Слід звернути увагу, що прокурорам було надано право складати відповідні протоколи як органам, що реалізують контрольно-наглядові повноваження, у той же час і самі прокурори можуть виступати суб'єктами адміністративної відповідальності за такі правопорушення, у тому разі якщо допускатимуть порушення норм адміністративного законодавства. При цьому варто відзначити, що в більшості складів адміністративних правопорушень, передбачених статтями 172-4 – 172-9 Кодексу України про адміністративні правопорушення, об'єктом визначено суспільні відносини у сфері державного управління, а також у сфері запобігання корупції, об'єктивна сторона таких правопорушень має всі ознаки формального складу. Щодо суб'єктів правопорушень, передбачених статтями 172-4 – 172-9, серед інших суб'єктів, вказаних у ст. 3 Закону «Про запобігання корупції», суб'єктами адміністративних правопорушень також визначено посадових і службових осіб органів прокуратури [162]. Суб'єктивна сторона вказаної групи адміністративних правопорушень визначається переважно ставленням до наслідків і характеризується наявністю вини у формі прямого чи непрямого умислу.

З огляду на аналізовані статті, актуальним прикладом постає діяльність Броварської місцевої прокуратури щодо виявлення, припинення та попередження вчинення адміністративних корупційних правопорушень у сфері додержання вимог Закону суб'єктами, на яких розповсюджується дія Закону України «Про запобігання корупції». Так, Броварською місцевою прокуратурою складено та скеровано до суду 9 протоколів про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, вчинених на території Броварського району, кваліфікованих за статтею 172-7 КУпАП «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» та за статтею 172-4 КУпАП «Порушення обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності». На сьогодні всі розглянуті судом і прийняті за ним постанови набрали законної сили. Сума штрафних санкцій за вказаними постановами складає понад 50 тис. грн. і всі сплачено [71].

Разом із тим слід окремо вказати, що Броварською місцевою прокуратурою за 11 місяців 2016 року протоколів про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, за діяння, вчиненні суб'єктами, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», не складалося. У той же час у вересні 2016 року матеріали щодо вчинення депутатом Броварської міської ради адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, а саме дій, кваліфікованих за статтею 172-7 КУпАП «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів», скеровано до спеціальних органів уповноважених на складання вказаних адміністративних протоколів [71].

Іншим прикладом є діяльність прокуратури Чернівецької області. Так, упродовж 2016 року органами прокуратури області вживалися заходи щодо притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних із корупцією. Зокрема, за участі прокурорів судами, із прийняттям остаточного рішення, розглянуто 29 протоколів цієї категорії, з яких 3 – за ст. 172-4 КУпАП (порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності), 6 – за ст. 172-5 КУпАП (порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків) та 20 – за ст. 172-7 КУпАП (порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів). При цьому 22 протоколи складено органами прокуратури. Сума накладеного штрафу склала понад 64 тис. грн. Поряд із цим у 9 справах застосовано додаткове обов'язкове стягнення (у 3 – конфіскацію незаконно отриманої винагороди та у 6 – подарунка). Постанови суду виконано в повному обсязі [47]. Разом із тим прес-служба прокуратури Чернівецької області інформує, що у зв'язку зі змінами до законодавства щодо початку діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції з 15.08.2016 року припинено повноваження щодо складання таких протоколів органами прокуратури та передано їх відповідним органам у межах їх компетенції [47].

Також прикладом діяльності прокуратури у сфері запобігання корупції є те, що Сєвєродонецькою місцевою прокуратурою поза межами діяльності у сфері запобігання і протидії кримінально караній корупції забезпечено участь у розгляді судами п'яти справ про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, зокрема за статтями 172-7 КУпАП (порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів), за статтями 172-4 КУпАП (порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності). За результатами судового розгляду всіх осіб визнано винними у скоєнні адміністративних правопорушень.

У 1 кварталі 2017 року в межах територіальної юрисдикції з використанням державних реєстрів і баз даних Сєвєродонецькою місцевою прокуратурою опрацьовано подані 2016 року службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, декларацій особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. За результатами роботи виявлено 5 фактів, що свідчать про можливе скоєння зазначеними суб'єктами адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією за ст. 172-6 КУпАП (порушення вимог фінансового контролю), у зв'язку з чим зібрані матеріали направлено до Управління захисту економіки в Луганській області Департаменту захисту економіки Національної поліції України для вжиття відповідних заходів у межах наданої компетенції [148].

Таким чином доходимо висновку, що після початку діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції відповідні протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172-4 – 172-9 КУпАП, складають не прокурори, а уповноважені на те особи Національного агентства з питань запобігання корупції та відповідних підрозділів Національної поліції України. Щодо форм адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, передбачених статтями 172-4 – 172-9 КУпАП, то такими є штраф, конфіскація, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Для нас цікавими є повноваження військових прокурорів в аналізованій сфері, адже в КУпАП цілу главу присвячено військовим адміністративним правопорушенням (глава 13-Б), а саме статті 172-10 – 172-20, виникає необхідність проаналізувати ситуацію, коли законодавством передбачено адміністративну відповідальність військовослужбовців за вчинення визначених адміністративних правопорушень. При цьому загальним об'єктом таких правопорушень є встановлений чинним національним законодавством України порядок проходження військової служби. Об'єктивна сторона в кожному конкретному випадку змінюється, але до прикладу, зі статті 172-10 «Відмова від виконання законних вимог командира (начальника)» вбачається, що безпосереднім об'єктом правопорушення є порядок підлеглості та єдиноначальності у службових відносинах між військовослужбовцями, а об'єктивна сторона може виявлятися як у формі дії, так і у формі бездіяльності, а саме: відмова від виконання законних вимог командира (начальника) може виявлятися як у відкритій відмові виконати наказ командира (начальника), так і у вчиненні дій, які прямо заборонені наказом; невиконанні дій, які чітко визначені наказом, або ж у виконанні таких дій із порушенням строків чи інших обов'язкових умов, визначених наказом [80].

Слід звернути увагу й на інші статті з цієї глави КУпАП, зокрема 172-11 «Самовільне залишення військової частини або місця служби», за якою безпосереднім об'єктом правопорушення є дотримання правил поведінки військовослужбовцями при виконанні службових завдань, а також у вільний від служби час, у той же час об'єктивна сторона також є складною і виявляється як у формі дії, так і у формі бездіяльності; ст. 172-12 КУпАП «Необережне знищення або пошкодження військового майна»; ст. 172-15 КУпАП «Недбале ставлення до військової служби», безпосереднім об'єктом правопорушення є порядок реалізації службових повноважень військовослужбовцями під час проходження військової служби, а з об'єктивної сторони таке правопорушення характеризується бездіяльністю,

що виявляється в невиконанні або неналежному виконанні своїх обов'язків через недбале чи несумлінне ставлення до них; ст. 172-18 КУпАП «Порушення правил несення прикордонної служби»; ст. 172-19 КУпАП «Порушення правил поводження зі зброєю, а також речовинами і предметами, що становлять підвищену небезпеку для оточення» [80].

Проте найбільш часто протоколи на військовослужбовців складаються за ст. 172-20 «Розпивання алкогольних, слабоалкогольних напоїв або вживання наркотичних засобів, психотропних речовин чи їх аналогів», де безпосереднім об'єктом виступають суспільні відносини у сфері військової дисципліни. Суб'єктами такого правопорушення є військовослужбовці, зокрема й начальники (командири) та інші керівники, військовозобов'язані та резервісти, а суб'єктивна сторона виявляється в формі умислу. Однак як показує статистика, практично притягнути військовослужбовців до адміністративної відповідальності не вдається в силу того, що матеріали невчасно передаються в суди, відповідно спливають строки притягнення до адміністративної відповідальності, а в інших випадках суд, як правило, застосовує статтю 22 КУпАП у зв'язку з малозначністю вчиненого адміністративного правопорушення [80].

Отже, підсумовуючи викладене щодо адміністративних правопорушень, передбачених статтями 172-10 – 172-20 КУпАП, необхідно зазначити, що протоколи по цих порушеннях відповідно мають право складати посадові особи органів управління Військової служби правопорядку у Збройних силах України [68], а також командири (начальники) військових частин (установ, закладів), командири підрозділів, які уповноважені на те командирами (начальниками) військових частин (установ, закладів) [80]. При цьому протоколи щодо порушень, передбачених главою 13-Б «Військові адміністративні правопорушення» КУпАП, оформляються відповідно до Інструкції з оформлення протоколів про військові адміністративні правопорушення, що затверджена Наказом Міністерства оборони України

№222 від 19.05.2015 року та зареєстрована в Міністерстві юстиції України за №656/27101 від 04.06.2015 року [67].

Відповідно до п. 20 Наказу Генеральної прокуратури України від 29.08.2014 року № 12-гн «Про особливості діяльності військових прокуратур» військові прокурори всіх рівнів мають право координувати діяльність підрозділів Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та в межах компетенції здійснювати нагляд за додержанням законів щодо запобігання корупції, про адміністративні правопорушення та безпосередньо протидіяти корупційним правопорушенням в органах державного і військового управління, правоохоронних і контролюючих органах, військових формуваннях та піднаглядних об'єктах [127].

Таким чином, проаналізувавши адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172-10 – 172-20 Кодексу України про адміністративні правопорушення, доходимо висновку, що вказаними статтями передбачено адміністративну відповідальність у формі штрафу або арешту з утриманням на гауптвахті. У той же час термін такого арешту становить від п'яти до десяти діб і залежить від різних обставин – наприклад, особи військовослужбовця, особливостей учиненого ним правопорушення та обставин, які впливають на суспільну небезпечність правопорушення тощо. При цьому військові прокурори не складають протоколів із вказаних адміністративних правопорушень, а здійснюють координацію діяльності Військової служби правопорядку та нагляд за додержанням і застосуванням законів, зокрема й положень щодо адміністративних правопорушень.

Отже, вагомим чинником адміністративно-правового статусу Прокуратури України є адміністративна компетенція прокуратури щодо нагляду за додержанням законів в адміністративних провадженнях, пов'язаних із корупційними та військовими адміністративними правопорушеннями. Ще одним напрямком діяльності Прокуратури України у сфері адміністративної відповідальності є компетенція прокурорів у межах статей 185-4 «Злісне ухилення свідка, потерпілого, експерта, перекладача від

явки до органів досудового розслідування чи прокурора», 185-8 «Ухилення від виконання законних вимог прокурора», а також 185-11 «Розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист» КУпАП, обов'язок складати протоколи про адміністративні правопорушення, за якими покладаються на органи прокуратури, зокрема й на начальників відділів управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництво в суді [80].

Об'єктом правопорушення, передбаченого ст. 185-4 «Злісне ухилення свідка, потерпілого, експерта, перекладача від явки до органів досудового розслідування чи прокурора», є суспільні відносини у сфері діяльності органів досудового розслідування та прокуратури. Об'єктивна сторона вказаного правопорушення полягає у злісному ухиленні свідка, потерпілого, експерта, перекладача від явки до органів досудового розслідування та прокуратури. Щодо суб'єктів цього адміністративного правопорушення слід зазначити, що ними є особи, яких викликано до органів досудового розслідування чи прокурора як свідків, потерпілих, експертів або перекладачів. Суб'єктивна сторона в такому разі характеризується наявністю вини у формі умислу [80].

При цьому, аналізуючи практику застосування вказаної статті, слід зазначити, що існує досить обмежена кількість випадків притягнення до відповідальності за вказаною статтею, що безумовно є недоліком. Часто ухилення свідка, потерпілого, експерта, перекладача від явки до органів досудового розслідування чи прокурора безпосередньо впливає на затягування досудового розслідування, що є порушенням законодавства. При цьому вважаємо за необхідне відзначити, що вказана норма може розглядатися зокрема і як захід забезпечення кримінального провадження [80].

Відповідно до статті 185-8 «Ухилення від виконання законних вимог прокурора» КУпАП об'єктом цього правопорушення є суспільні відносини у сфері діяльності прокуратури. Об'єктивна сторона полягає в невиконанні

посадовою особою законних вимог прокурора та в ухиленні від виконання законних вимог прокурора щодо прибуття в орган прокуратури. Суб'єктами правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 185-8 КУпАП, є посадові особи, а ч. 2 ст. 185-8 КУпАП – як посадові особи, так і фізичні особи. При цьому суб'єктивна сторона правопорушень характеризується наявністю вини у формі прямого чи непрямого умислу.

Наприклад, Херсонською місцевою прокуратурою для підвищення рівня відповідальності слідчих за невиконання вказівок і доручень прокурорів складено 3 протоколи за ст. 185-8 КУпАП відносно начальника слідчого відділу (1) та 2 слідчих, з яких 2 розглянуто та задоволено, а 1 перебуває на розгляді [70].

Адміністративна відповідальність за правопорушення, визначені статтею 185-4 та статтею 185-8 КУпАП, передбачена у формі штрафу.

Таким чином, як висновок можемо зазначити, що прокурор є суб'єктом, який розпочинає адміністративне провадження тільки за статтями 185-4 «Злісне ухилення свідка, потерпілого, експерта, перекладача від явки до органів досудового розслідування чи прокурора», 185-8 «Ухилення від виконання законних вимог прокурора», що є спеціалізованими провідними нормами адміністративного права, які захищають своїми санкціями владну діяльність прокурів як представників судової гілки державної влади.

Усе вищевказане дає підстави вважати, що:

- адміністративна відповідальність є важливим елементом адміністративно-правового статусу органу влади, зокрема й органів прокуратури;

- в адміністративній науці існують такі підходи до визначення адміністративної відповідальності, зокрема розуміння адміністративної відповідальності як окремого інституту адміністративного права; як різновиду юридичної відповідальності; як форми забезпечення одного із заходів примусу (стягнення); як засобу запобігання правопорушень і

забезпечення правопорядку; як певного стану суспільних відносин, який виникає внаслідок порушення законодавства;

– до ознак адміністративної відповідальності можемо віднести такі: має зовнішній характер; застосовується лише за вчинення правопорушення; пов'язана з державним примусом у формі каральних і правовідновлювальних заходів; визначена в нормах права; притягнення правопорушника до відповідальності здійснюється в певному процесуальному порядку; притягнення до відповідальності здійснюється уповноваженими державними органами та посадовими особами; винна у вчиненні правопорушення особа несе певні втрати матеріального та побутового характеру, які передбачені законом;

– адміністративна відповідальність працівників прокуратури – це санкції, що встановлені нормами адміністративного права за вчинення правопорушень, зокрема за незаконні рішення, дії чи бездіяльність прокурора, та застосовуються уповноваженими державними органами в передбачених законом порядку і формах;

– аналіз судової практики свідчить, що за період дії Закону України «Про доступ до публічної інформації» найбільше інформаційних запитів подається до органів місцевого самоврядування, міліції та прокуратури, і саме діяльність цих органів викликає найбільший інтерес у суспільстві.

– адміністративна відповідальність органів прокуратури за порушення норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» має певні особливості, а саме: органи прокуратури є розпорядниками інформації, а робота із забезпечення доступу до публічної інформації є одним із важливих напрямків діяльності органів прокуратури, разом із тим строк є особливим чинником, який впливає на відповідальність за правопорушення у вказаній сфері;

– підставами для застосування адміністративної відповідальності є вчинення уповноваженими особами прокуратури таких правопорушень: ненадання відповіді на запит; ненадання інформації на запит; безпідставна

відмова в задоволенні запиту на інформацію; неопритулення інформації; надання або опритулення недостовірної, неточної або неповної інформації; несвоєчасне надання інформації; необгрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом; нездійснення реєстрації документів; навмисне приховування або знищення інформації чи документів;

– адміністративна відповідальність працівників прокуратури встановлюється на підставі ст.212-3 Кодексу про адміністративні правопорушення із дотриманням певного порядку;

– склад адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 213-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, включає об'єкт (суспільні відносини у сфері інформації); об'єктивну сторону (полягає в необгрунтованому віднесенні інформації до інформації з обмеженим доступом, ненаданні інформації, ненаданні відповіді на запит на інформацію, неправомірній відмові в наданні інформації, несвоєчасному або неповному наданні інформації, наданні інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до законів України); суб'єктивну сторону (характеризується наявністю вини як у формі умислу, так і у формі необережності); суб'єкт правопорушення (посадова особа органу прокуратури, на яку відповідно до Закону та внутрішніх інструкцій покладено обов'язок щодо забезпечення доступу до публічної інформації);

– уповноваженим державним органом, який здійснює провадження щодо правопорушень у сфері доступу до публічної інформації в порядку п. 8-1 ч. 1 ст.255 Кодексу України про адміністративні правопорушення, є представник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;

– адміністративна відповідальність працівників прокуратури, що настає за вказані правопорушення, реалізується у формі штрафу, а громадські роботи до працівників прокуратури не застосовуються;

– після початку діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції відповідні протоколи про адміністративні

правопорушення, передбачені статтями 172-4 – 172-9 КУпАП, складають не прокурори, а уповноважені на те особи Національного агентства з питань запобігання корупції та відповідних підрозділів Національної поліції України;

– прокурор є суб'єктом, який розпочинає адміністративне провадження тільки за статтями 185-4 «Злісне ухилення свідка, потерпілого, експерта, перекладача від явки до органів досудового розслідування чи прокурора», 185-8 «Ухилення від виконання законних вимог прокурора», що є спеціалізованими провідними нормами адміністративного права, захищають своїми санкціями владну діяльність прокурів як представників судової гілки державної влади.

Отже, адміністративна відповідальність у сфері діяльності Прокуратури України є важливим елементом адміністративно-правового статусу прокуратури України, вона поділяється на адміністративну відповідальність, яка застосовується до прокурорів, протоколи про адміністративне правопорушення складається прокурорами або/та постановою про накладення адміністративного стягнення накладається прокурорами, та наглядові заходи, які здійснюють прокурори за додержанням законів в адміністративних провадженнях, пов'язаних із корупційними і військовими адміністративним правопорушеннями.

Висновки до розділу 2

1. Компетенція прокуратури як забезпечувального органу судової влади має потрійну юридичну природу, про що свідчить розподіл її функцій і повноважень на забезпечувальну діяльність судів і суддів (підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадянина або держави в суді), контрольно-наглядові (за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство,

при виконанні судових рішень у кримінальних справах) та правозахисні, що реалізуються у відповідних адміністративних актах та адміністративних діях прокурорів (застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян).

2. Основні функції прокуратури викладено в Конституції як більш сталі елементи правового статусу прокуратури, а повноваження прокуратури можуть встановлюватися і переглядатися у спеціалізованому Законі України «Про прокуратуру», Кодексі адміністративного судочинства та інших нормативно-правових актах.

3. Прокурори нарівні з відповідними процесуальними повноваженнями мають і координаційні повноваження щодо правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності.

4. Перелік адміністративних повноважень прокурорів, визначених законодавством, не є повним і не відображає повністю картину компетенції органів прокуратури, зокрема адміністративну компетенцію, більшість таких повноважень вказані лише в загальному вигляді, що зменшує ефективність управлінських процесів, дозволяє керівникам прокуратур та їх підлеглим самотійно, не завжди правильно, трактувати свої права та обов'язки у сфері виконавчо-розпорядчої та наглядової діяльності.

5. Визначено, що права прокуратури України, як державного органу виконавчої влади можуть визначатися 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 адміністративному законодавстві міра поведінки, дозволена прокурору, яка наділяє його можливістю виконувати державновладні повноваження та вступати в адміністративні правовідносини як з органами держави, так і з фізичними та юридичними особами.

6. 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.

7. Визначено, що підтримання державного обвинувачення в судовому провадженні в практичному розумінні – це процесуальна діяльність прокурора, яка полягає в доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення накладення відповідальності на особу, яка вчинила правопорушення.

8. Витребування за письмовим запитом прокуратури документів і матеріалів від органів державної влади, місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб діє лише в разі встановлення наявності представницьких інтересів держави та в ситуаціях, коли є відомості про порушення інтересів держави чи загроза їх порушення.

9. Отримання органами прокуратури офіційних пояснень від органів державної влади, місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб у практичному використанні є загальновизначеним порядком, оскільки, збираючи матеріали для позову, прокурор складає так званий «пакет підтверджувальних» документів для справи, що долучаються до матеріалів і на практиці є підтверджувальними і більш вагомими ніж пояснення, отримані від осіб, які в свою чергу до позову не долучаються.

10. Адміністративна відповідальність працівників прокуратури – це санкції, які встановлені нормами адміністративного права за вчинення правопорушень, зокрема за незаконні рішення, дії чи бездіяльність прокурорів, що застосовуються уповноваженими державними органами в передбачених законом порядку і формах.

11. Доведено, що прокурор є суб'єктом, який складає протоколи про адміністративне правопорушення за спеціальними прокурорськими 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», які є провідними

нормами адміністративного права, що захищають своїми санкціями владну діяльність прокурорів як представників судової гілки державної влади.

12. З'ясовано, що вагомим чинником адміністративно-правового статусу Прокуратури України є її адміністративна компетенція щодо нагляду за додержанням законів в адміністративних провадженнях, пов'язаних із корупційними та військовими адміністративними правопорушеннями.

13. Новітнім напрямком у сфері адміністративної відповідальності прокуратури є реально застосовувана Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини відповідальність 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 важкості (ненадання відповіді на запит; ненадання інформації на запит, безпідставна відмова в 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

3.1. Зарубіжний досвід визначення адміністративно-правового статусу прокуратури

В умовах реформування органів прокуратури України у процесі європейської інтеграції виникає необхідність вивчення зарубіжного досвіду визначення адміністративно-правового статусу прокуратури. З позиції Ради Європи органи обвинувачення є невід'ємною складовою системи правосуддя, і реформування цієї сфери безпосередньо стосується вирішення питання щодо адміністративно-правового статусу прокуратури. При цьому в Європі немає єдиного стандарту щодо статусу прокуратури в системі гілок влади, у зв'язку з чим проведення наукового аналізу зазначеного питання є вкрай актуальним.

Україна, виконуючи зобов'язання перед європейською спільнотою, поступово інтегрується в європейський простір шляхом реформування правоохоронних органів, зокрема й органів прокуратури. У європейських країнах законодавча та судова гілки влади не впливають на формування законодавства щодо діяльності прокуратури в усіх її функціях. Тому для органів прокуратури України одним із пріоритетів її реформування є запровадження інституту прокурорського самоврядування, який забезпечить самостійне колективне вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури. Досвід роботи деяких розвинених держав із питань діяльності органів прокурорського самоврядування сприятиме формуванню цілісного уявлення про діяльність органів прокурорського самоврядування в Україні [50].

Еволюція державного управління в європейських країнах відображає демократичний шлях розвитку політико-правової організації суспільства на основі принципу верховенства права, поваги прав і свобод громадянина. Принципова відмінність правових систем європейських країн полягає в прагненні до задоволення публічного інтересу – своєрідного необхідного балансу між приватно- та публічно-правовими інтересами суб'єктів права.

Відповідно орієнтація на захист прав і свобод людини, забезпечення дотримання й реалізації її прав, свобод і законних інтересів є одним з основних критеріїв розмежування з правовою пострадянською системою, де людина вважалася керованим об'єктом, чий права та інтереси отримували переважною мірою декларативне закріплення [45].

Отже, орієнтація на європейські стандарти та рекомендації Ради Європи щодо функціонування прокуратури загалом і визначення адміністративно-правового статусу прокуратури зокрема зумовлює нас по-новому поглянути на роль прокуратури в демократичному суспільстві. Будь-яка реформа потребує системних змін, тому з урахуванням зарубіжного досвіду слід вживати заходів, спрямованих на структурну перебудову органів прокуратури, оптимізацію чисельності, а також перегляд функцій і повноважень прокуратури, гарантій незалежності та відповідальності прокуратури.

М. Лахижа зазначає, що трансформація суспільства та модернізація публічної адміністрації в посткомуністичних країнах тісно пов'язані з глобалізацією та європейською інтеграцією. Зміни в цих державах відбуваються з урахуванням принципів європейського адміністративного простору, під впливом та з допомогою зовнішніх сил, зацікавлених у демократизації посткомуністичних країн та їх інтеграції в Європейський Союз. Усвідомлення можливості інтеграції до ЄС є значним стимулом для трансформації суспільств у країнах Центральної та Східної Європи, що знайшло підтвердження на практиці. Перспектива вступу до ЄС примушує державу-кандидата працювати на майбутнє, ураховувати вимоги, що

застосовуються до більш розвинених держав, і модерні форми управління. Теоретично це дає змогу говорити не лише про «модернізацію навздогін», а й про «модернізацію на випередження» [106].

Характерною також є думка М. Мичко, яка полягає в тому, що Конституція України по-новому сформулювала функції та основні принципи взаємовідносин прокуратури з органами судової та інших гілок державної влади. У зв'язку з цим у новому Законі про прокуратуру мають дістати закріплення і розвиток такі положення Основного Закону нашої держави, як верховенство права; поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову; визнання людини, її життя і здоров'я, честі й гідності, недоторканності та безпеки найвищою соціальною цінністю. Реформування прокуратури має супроводжуватись посиленням її впливу на здійснення позитивних змін у нашому суспільстві, а отже, й зміцненням законності та правопорядку. Причому це має здійснюватися як на підставі історико-правового аналізу особливостей виникнення й розвитку інституту прокуратури в нашій країні, так і з урахуванням прогресивного світового досвіду [122].

Таким чином, орієнтація на зарубіжний досвід відіграє важливу роль у реформуванні органів прокуратури України, що корисно для визначення функцій, повноважень, забезпечення незалежності, визначення меж відповідальності та зміцнення законності й порядку органів прокуратури.

На думку В. Мойсик, у світі існують чотири основні підходи до визначення правового статусу прокуратури в системі органів державної влади. Перший підхід ґрунтується на тому, що прокуратура є самостійною інституцією. Такий підхід застосовується в Азербайджані, Білорусії, Вірменії, Еквадорі, Іраку, Кореї, Туркменістані та Узбекистані. Другий підхід характерний тим, що прокуратура може перебувати у складі виконавчої влади. Такі моделі прокуратури представлені в Австрії, Бельгії, Данії, Єгипті, Ізраїлі, Італії, Канаді, Польщі, Румунії, Туреччині, Німеччині, Японії та деяких інших державах. Згідно з третім підходом прокуратура перебуває у

складі судової влади, до якої належать прокуратури Грузії, Латвії, Люксембургу, Молдови, Колумбії, Уругваю тощо. Четвертий підхід відносить прокуратуру до складу законодавчої влади, такі моделі прокуратури існують у Венесуелі, Колумбії та Люксембурзі. Проте в більшості сучасних демократичних країн спостерігається тенденція віднесення прокуратури до судової гілки влади – це Бельгія, Греція, Іспанія, Нідерланди, Португалія та ін. [123, с.8-9].

Аналізуючи правовий статус прокуратури в конституціях зарубіжних країн, учені знайшли підстави стверджувати, що закріплення правового статусу прокуратури та визначення її функцій залежить від місця й ролі прокуратури в системі органів державної влади, а також від міри усталеності демократичних цінностей у державі й суспільстві. Крім того прокуратура має повноваження щодо участі в судових процесах поза межами кримінального судочинства та право звернення до суду з позовом стосовно захисту прав, свобод і законних інтересів осіб. Водночас традиційною є функція підтримання державного обвинувачення в суді та значна правозахисна роль прокуратури, яка реалізується через правові можливості реагування на звернення громадян. Спільною для всіх моделей функцій прокуратури є насамперед відсутність особистої зацікавленості в розгляді справи, участь у судових процесах для захисту інтересів держави, а також визначення гарантій незалежності з боку держави для ефективного виконання прокурорами своїх функцій [129].

Серед науковців немає порозуміння щодо сутності та структури правового статусу, але безумовно таке складне і багатоаспектне поняття було й буде предметом дослідження різних галузевих юридичних наук. Досліджуючи питання адміністративно-правового статусу прокуратури, слід виходити з того, що прокуратура є юридичною особою з особливим статусом, що визначається Конституцією та Законом України «Про прокуратуру». З огляду на те, що до елементів адміністративно-правового статусу прокуратури можемо віднести завдання та цілі, повноваження та

компетенцію, відповідальність, порядок формування та процедуру діяльності, зауважимо, що місце, яке займає прокуратура в системі державних органів, також впливає на її статус.

У США органи прокуратури належать до Міністерства юстиції США. Аторнеї (прокурори у США) здійснюють нагляд та адміністративний супровід, підтримують обвинувачення в суді у кримінальних справах, у деяких випадках здійснюють представництво інтересів держави в цивільних справах [211, с. 206].

Один прокурор США призначається в кожному з 94 судових округів, за винятком Гуаму і Північних Маріанських островів, де один прокурор США обслуговує обидва райони. Кожен прокурор США є головним федеральним працівником правоохоронних органів Сполучених Штатів у межах своєї конкретної юрисдикції. Відповідно до Кодексу Сполучених Штатів прокурори виконують три головні статутні обов'язки: 1) звинувачення у кримінальних справах, порушених федеральним урядом; 2) звинувачення і захист у цивільних справах, в яких Сполучені Штати є стороною; 3) збір заборгованості федерального уряду, яке в адміністративному порядку є безнадійним [224].

Хоча розподіл робочого навантаження варіюється між районами, офіс кожного прокурора США займається кожною категорією справ і обробляє прості та складні судові розгляди. Кожен прокурор США має широкую свободу дій у використанні своїх ресурсів для подальшої пріоритетності місцевих юрисдикцій і потреб своїх громад [224].

Таким чином, прокуратура США є органом виконавчої влади та розміщується відповідно до територіальних округів, із рівномірним розподілом справ, що позитивно впливає на професійну завантаженість прокурорів. Провідні обов'язки прокурорів визначені у відповідному Кодексі та полягають у захисті інтересів громадян, Уряду та держави в цілому в різних категоріях справ.

У Литві прокуратура є незалежним державним органом у системі кримінальної юстиції, хоча тяжіє до судової влади. Повноваження прокуратури Литви досить широкі, вони стосуються як кримінального переслідування, так і захисту публічних інтересів, це зокрема: організація досудового розслідування і керівництво його проведенням; здійснення контролю за діяльністю службових осіб різних державних інституцій, які за законом уповноважені проводити досудове розслідування; здійснення переслідування в кримінальному порядку від імені держави; здійснення нагляду за приведенням до виконання судових рішень у кримінальних справах (але без здійснення нагляду за виконанням вироку); координація зусиль різних органів кримінальної юстиції в боротьбі зі злочинністю; безпосереднє проведення досудового розслідування в повному обсязі або окремі слідчі дії в тих випадках, коли досудове розслідування проводиться службовими особами інших органів; підтримання обвинувачення в суді; захист публічних інтересів; розгляд звернень громадян; участь у підготовці та виконанні національних і міжнародних програм попередження злочинності; міжнародне співробітництво в галузі правової допомоги у кримінальних справах; участь у законотворчому процесі [223].

Таким чином, прокуратура Литви більшою мірою є органом судової влади, спеціалізованим для кримінальної юрисдикції, оскільки здійснює свої повноваження переважно в кримінальних провадженнях, проте має також різного роду публічні адміністративні повноваження, зокрема координування, представництва та співробітництва, професійного розвитку, тощо.

Відповідно до ст. 176 Конституції Вірменії прокуратура становить єдину систему. Повноваження прокуратури головним чином зосереджуються у сфері кримінальної юстиції та стосуються кримінального переслідування, нагляд за законністю досудового кримінального провадження, підтримання обвинувачення в суді, оскарження рішень, вироків і постанов суду, здійснення нагляду за законністю виконання покарань та інших примусових

заходів. Крім цього прокуратура у виключних випадках може ініціювати в суді позов про захист державних інтересів [85].

Основний спеціалізований Закон Вірменії «Про прокуратуру» визначає певну підпорядкованість прокурорів і загалом системи органів прокуратури. Так, генеральний прокурор є вищим щодо всіх прокурорів. Заступник Генерального прокурора є вищим щодо всіх прокурорів у координованій ним області. Прокурор області є вищим щодо всіх прокурорів прокуратури області. Прокурор міста Єревана є вищим щодо прокурорів муніципалітетів міста Єревана і прокурорів, чинних у складі прокуратур муніципалітетів міста. Військовий прокурор є вищим щодо військових прокурорів гарнізонів, прокурорів, чинних у складі Центральної військової прокуратури й військових прокуратур гарнізонів [230].

Також вищезазначеним Законом визначено вимоги до кандидатів на посаду прокурора, відповідно до яких прокурором може призначатися громадянин Республіки Вірменія, що постійно проживає у Вірменії, який отримав кваліфікаційний ступінь бакалавра або дипломованого фахівця вищої юридичної освіти у Вірменії або подібний ступінь в іноземній державі, визнання відповідності якого в Республіці Вірменія здійснено в установленому законом порядку; володіє вірменською мовою [230].

Законом Вірменії «Про прокуратуру» до прав прокурора віднесені: ознайомлення з усіма матеріалами своєї особистого справи, письмовими відгуками та іншими документами по своїй діяльності і подання роз'яснень; обговорення питань і прийняття рішень у межах своєї компетенції; отримання передбачених законом винагороди, доплат та інших виплат; соціальний захист і забезпечення; правовий захист; просування по службі і підвищення класного чину в установленому порядку; перепідготовка за рахунок коштів державного бюджету; подання пропозицій щодо вдосконалення діяльності прокуратури. До основних обов'язків прокурора належать: володіння правовими актами, що встановлюють його права і обов'язки на займаній посаді; виконання вимог Конституції, законів і

правових актів; забезпечення професійної кваліфікації і ділових навичок; забезпечення захисту, прав і законних інтересів людини і громадянина; дотримання трудової дисципліни; подання в установленому законом порядку декларації про доходи; дотримання правил професійної поведінки прокурора [230].

Отже, прокуратура Республіки Вірменія структурно виражена в центральній прокуратурі (Генеральна прокуратура), прокуратурі столиці (прокуратура міста Єревана), районних прокуратурах (прокуратури областей) та спеціалізованій прокуратурі (військова прокуратура), які підпорядковані одна одній та здійснюють свої повноваження відповідно до Конституції та спеціалізованих нормативних актів. Законодавством Вірменії прокурорам надано низку адміністративних повноважень, зокрема право на публічний захист, право на забезпечення державою підготовки прокурорів, обов'язок публічної доброчесності тощо.

Діяльність прокурорського самоврядування в Польщі є найбільш близькою до України, оскільки ми територіально близькі та маємо такий же унітарний державний устрій. Систему органів прокуратури Республіки Польща складають: Генеральний прокурор та підлеглі йому прокурори загальних і військових організаційних підрозділів прокуратури та прокурори Інституту народної пам'яті – Комісії з переслідування злочинів проти польського народу [50].

Діяльність органів прокуратури Республіки Польща визначається відповідним Законом «Про прокуратуру» від 28 січня 2016 року. Цей Закон відносить до основних завдань прокуратури охорону правопорядку та забезпечення переслідування злочинців. Також він закріплює за прокурором нагляд за підготовчим провадженням у карних справ та виконання функцій державного обвинувача у судах, пред'явлення позовів у карних і цивільних справах, здійснення нагляду за виконанням постанов про тимчасовий арешт та інших рішень щодо позбавлення волі, проведення досліджень у галузі

проблематики злочинності та боротьби з нею і запобігання їй; оскарження в суді адміністративних рішень, які не відповідають праву [232].

Крім того згаданий Закон визначає певні обмеження для прокурора, зокрема Генеральний прокурор не може перебувати в інших службових або трудових відносинах, а також займати інші посади, за винятком науково-дослідних посад або наукових та отримувати інші підприємницькі доходи; також він не може належати до політичної партії, професійної спілки або здійснювати публічну діяльність, яка не відповідає його посаді. Слід зазначити й межі відповідальності прокурора, яка полягає в тому, що прокурор не може бути без попередньої згоди дисциплінарного суду притягнутий до карної відповідальності чи позбавлений волі, не може бути затриманий або арештований, за винятком виявлення його на «гарячому» при вчиненні злочину, якщо його затримання необхідне для забезпечення справедливості провадження [232].

З огляду на вищезазначене, можна зробити висновок, що діяльність прокуратури Польщі регулюється спеціальним Законом, який визначає повноваження прокурорів, а саме: нагляд, підтримання державного обвинувачення в судах; обмеження для прокурорів; межі відповідальності; і найголовніше – визначає провідне завдання прокуратури – охорону правопорядку та забезпечення переслідування злочинців.

Вартий уваги досвід Угорщини, де за Конституцією Угорської Республіки Генеральний прокурор цієї країни і прокуратура забезпечують охорону прав громадян, а також переслідування за діяння, що завдають шкоди або створюють загрозу конституційному устрою, безпеці та незалежності держави [184].

Конституція чітко формулює завдання, покладені на прокуратуру: захист прав усіх представників суспільства, держави, державних органів, громадян і установ; вжиття заходів щодо дотримання Конституції, законодавчих актів та інших законодавчих норм, інших законних засобів державного управління; розслідування кримінальних справ; участь у

розвитку юридичної свідомості громадян, формування поваги до законодавчих чи інших актів, попередження злочинів та інших порушень закону [153].

Для реалізації цих завдань прокуратурі надано такі повноваження: розслідування справ, визначених законом; контроль за додержанням законності під час розгляду кримінальних справ; підтримання обвинувачення і право діяти в ролі прокурора у процесі судового розслідування; нагляд за додержанням законності під час відбування покарань; участь у цивільних процесах; контроль за додержанням законів державними та правоохоронними органами (крім судів), суспільними організаціями та громадянами [153].

У сфері діяльності пенітенціарної системи Угорщини прокурори наділені значними повноваженнями. Вони мають право дати вказівку начальнику місця позбавлення волі про звільнення ув'язненого з-під варти, якщо його права і свободи були незаконно порушені. Разом із тим прокурорський нагляд не поширюється на умови утримання ув'язнених і можливості освіти й виховання. Важливе місце в діяльності прокуратури займає підтримання обвинувачення від імені держави в кримінальному судочинстві. Крім того прокурори порушують виробництво в суді в цивільних справах, якщо зацікавлені особи не здатні самотійно захищати власні інтереси.

Згідно з Конституцією Угорської Республіки Генеральний прокурор обирається Державними зборами за пропозицією Президента Республіки. Заступники Генерального прокурора призначаються Президентом Республіки за пропозицією Генерального прокурора. Генеральний прокурор відповідальний перед Державними зборами і зобов'язаний звітувати перед ними про свою діяльність. Інші прокурори призначаються на посаду Генеральним прокурором Угорської Республіки, який керує системою органів прокуратури. У Конституції особливо обговорено, що прокурори не можуть належати до партій і займатися політичною діяльністю [184].

Отже, діяльність органів прокуратури Угорської республіки регулюється Конституцією, яка визначає завдання, повноваження, порядок обрання прокурорів, спрямовує діяльність прокуратури на захист прав громадян, неупереджене, повне, всебічне розслідування злочинів і притягнення до відповідальності винної особи, а також уповноважує здійснювати нагляд за дотриманням норм Конституції.

Органи прокуратури у Франції входять у систему Міністерства юстиції і здійснюють функції, пов'язані головним чином із забезпеченням дотримання норм кримінального закону. На французьку прокуратуру покладено повноваження щодо порушення кримінального переслідування, нагляду за органами розслідування і керівництва ними, підтримання обвинувачення в суді в розгляді кримінальних справ, контролю за законністю судових актів, забезпечення виконання вироків і рішень судових органів [11].

Прокурори Республіки при трибуналах великої інстанції, крім виконання прокурорських функцій, пов'язаних із розглядом цивільних справ, особисто або через своїх заступників підтримують обвинувачення в трибуналі великої інстанції (виправному трибуналі) і в суді присяжних. Прокурори мають право подавати апеляцію на вирoki і рішення трибуналів. Однією з важливих їх функцій є керівництво органами розслідування, що діють на підвідомчій їм території, а також нагляд за утриманням ув'язнених у місцях позбавлення волі [11].

Важливо зазначити, що прокуратура Франції є централізованою системою органів. Вона діє в особі генеральних прокурорів, генеральних адвокатів та їхніх заступників при апеляційному та касаційному судах, прокурорів республіки і їх заступників при судах великої інстанції, що мають статус магістратів судової системи. Структура прокуратури збігається зі структурою судів. Прокуратура розглядається як орган, що захищає інтереси суспільства, тому деякі їх посади, наприклад помічників генерального прокурора, називають генеральними адвокатами. Прокурори призначаються

Президентом за поданням Міністерства юстиції та після узгодження з Вищою судовою радою [226].

Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що 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, нагляду, підтримання обвинувачення в суді, контролю за законністю судових актів, забезпечення виконання рішень судових органів.

Корисним для вивчення є досвід Чеської Республіки. Регулювання діяльності прокуратури в цій країні здійснюється відповідно до Закону «Про прокуратуру». Згідно з названим Законом систему державної прокуратури складають: Верховна прокуратура, вищі державні прокуратури, регіональні прокуратури, районні прокуратури. При цьому ієрархія прокуратури зумовлена судовою системою. Кожен рівень органів прокуратури здійснює свої головні функції в суді відповідного рівня. Прокурори відповідного рівня прокуратури мають заступників, а також помічників, які в кримінальному процесі наділені правами прокурора – наприклад, при підтримці державного обвинувачення [228]. Служба прокуратури становить собою систему державних органів, які представляють державу в захисті громадських інтересів. Прокуратура Чехії виконує такі основні функції: 1) нагляд за додержанням закону в галузі кримінального переслідування на досудових стадіях; 2) підтримання державного обвинувачення в суді; 3) участь у цивільних справах з окремих питань (наприклад, у справах з усиновлення, оголошення особи померлою чи недієздатною, визнання недійсними результатів аукціону, повернення дітей з-за кордону і ін.); 4) нагляд за виконанням законодавства в місцях примусового утримання [229].

Прокуратура Чехії є незалежною. Роботу її апарату забезпечує Міністерство юстиції Чехії, не втручаючись у безпосередню діяльність прокуратури. Взаємодія прокуратури з Міністерством юстиції суворо регламентована законом і підзаконними актами і за своєю сутністю зводиться

до обміну інформацією, не зачіпаючи суті прийнятих прокуратурою рішень. Генеральний прокурор призначається і звільняється з посади урядом за поданням Міністерства юстиції. Звільнення прокурорів проводиться міністром юстиції за поданням прокурора вищого рангу [228].

Звідси можна зробити висновок, що прокуратура Чеської Республіки є незалежною від зовнішнього впливу, ієрархія її органів зумовлена судовою системою, а координацію її роботи забезпечує Міністерство юстиції, при цьому не впливаючи на прийняття прокурорськими органами рішень.

Прокуратура Естонії є державною установою та перебуває в підпорядкуванні Міністерства юстиції. Вона є незалежною у виконанні своїх статутних обов'язків і діє відповідно до законодавства. До повноважень, визначених законом, належить: ведення досудового розслідування, що забезпечує його законність і ефективність; підтримання державного обвинувачення в суді, участь у попередженні злочинності [227].

Також до завдань, які покладаються на прокуратуру, належать: нагляд за дотриманням законності під час нарад суду з адвокатами сторін при розгляді кримінальних справ; репрезентація державного звинувачення в судах усіх інстанцій; нагляд за виконанням вироків, пов'язаних із позбавленням волі, та нагляд за дотриманням законності під час виконання примусових дій медичного та виправного характеру; нагляд за дотриманням поліцією законності під час виконання нею своїх функцій [62].

До складу системи органів Прокуратури входять Державна прокуратура, окружні та міські прокуратури. Територіальна підсудність прокуратури покриває всю Естонію, територіальна юрисдикція округу збігається з префектурами. Прокуратура очолюється Генеральним прокурором, який призначається на посаду строком на п'ять років [227].

Отже, прокуратура Естонії є незалежною державною установою, яка підпорядковується Міністерству юстиції, а діяльність її спрямована на забезпечення своєчасного та правомірного розслідування скоєних

правопорушень, дотримання законності, захисту прав і законних інтересів громадян.

Прокуратура Данії підпорядкована міністру юстиції. Основним напрямком її діяльності є підтримання державного обвинувачення в кримінальному судочинстві. Міністр юстиції є головним органом прокуратури. Він призначає прокурорів відповідно до їх кваліфікації, фінансує підпорядковані йому прокуратури [10].

Служба прокуратури в Данії складається з начальника прокуратури, регіональних прокурорів, головних констеблів і комісара поліції Копенгагена. У 12 поліцейських округах, Національній поліції та Прокуратурі працюють близько 550 адвокатів. Їх також називають головними поліцейськими прокурорами, заступниками головних поліцейських прокурорів або помічниками поліцейських прокурорів. Система, що включає адвокатів, також називається прокуратурою. До основних завдань, що покладаються на прокуратуру, належать: швидке, всебічне розслідування злочинів, притягнення до покарання винних осіб та забезпечення функціонування принципу невинуватості, щоб жоден невинуватий не був притягнутий до відповідальності [10].

Таким чином, прокуратура Данії є державним органом, який підпорядковується Міністерству юстиції та діяльність якого направлена на ведення досудового розслідування, підтримання державного обвинувачення в суді, забезпечення непорушності закону.

Варто звернути увагу на прокуратуру такої високорозвиненої країни, як Федеративна республіка Німеччина. Органи прокуратури Німеччини діють виключно при судах, але за своєю правовою сутністю вони є незалежними від судових органів. Основна діяльність прокуратури Німеччини полягає в здійсненні кримінального переслідування. Слід зазначити, що чіткого уявлення про завдання органів прокуратури законодавство Німеччини не дає.

За змістом закону діяльність прокуратури полягає в керівництві і проведенні всіх видів процесуальних дій саме на стадії попереднього

розслідування. Так, прокуратура Німеччини, будучи органом дізнання, має розглядати всі заяви про скоєння злочинів, дослідити обставини справи для вирішення питання про порушення публічного обвинувачення. Крім того прокуратура зобов'язана досліджувати як обвинувальні, так і виправдувальні обставини, зберігати докази, які можуть бути втрачені, з'ясовувати обставини, що мають значення для визначення міри покарання і застосування кримінального закону. Також прокурор має право проводити допит обвинуваченого, свідків, експерта, давати розпорядження поліції про проведення обшуку, вилучення речових доказів. Прокуратура завершує розслідування шляхом подання публічного позову в суд з пред'явленням обвинувачення або закриттям справи [231].

Генеральний федеральний прокурор і федеральні прокурори підпорядковані федеральному міністру юстиції, який наділений правом надавати Генеральному прокуророві вказівки стосовно його службової діяльності. Органи прокуратури ФРН організовані в ієрархічному порядку. Генеральний прокурор розподіляє службові обов'язки і дає прокурорам федеральної прокуратури вказівки по службі [222]. У Німеччині є 24 генеральні федеральні прокуратури, яким підпорядковані загалом 115 прокуратур, кількість прокурорів у яких сягає близько 5300 осіб. З самого початку прокуратура була підпорядкована Міністерству юстиції, а не Міністерству внутрішніх справ, для того щоб репрезентувати «правову, а не силову волю держави».

Основна сфера діяльності прокуратури перебуває, звичайно, в площині кримінального переслідування та виконання рішень у кримінальних справах. Колишній генеральний прокурор ФРН В. Зельтер відзначає, що прокуратурам Німеччини властиві послідовні повноваження. Це означає, що сфера повноважень прокуратури, створеної за кожним місцезнаходженням суду землі, орієнтується на сферу повноважень суду землі. Також і територіально сфера діяльності прокуратури покривається округом відповідного суду землі. Таким чином, прокуратури компетентні

відповідають за суди землі, але також і за дільничні суди, які перебувають на території округу суду землі. Прокуратури підпорядковані генеральним прокуратурам, які створені за місцеперебуванням відповідного Вищого суду землі. Генеральні прокуратури здійснюють повноваження прокуратури при відповідному Вищому суді землі. Окрім цього вони разом з іншими повноваженнями здійснюють спеціалізований та службовий нагляд за підпорядкованими їм прокуратурами.

Керівником Генеральної прокуратури є генеральний прокурор. Усі прокуратури, включаючи генеральну, підпорядковані Міністерству юстиції відповідної землі [63, с. 23]. Такий підхід підтримує О. Баганець, який акцентує увагу на тому, що міжнародна практика базується на принципі «на якому рівні є суд, там є і прокуратура» [13]. Аналізуючи процес реформування системи прокуратури в Україні відповідно до європейських стандартів, В. Малярєнко також ставить під сумнів доцільність укрупнення місцевих прокуратур без укрупнення судів і поліції [112, с.186].

На посади прокурорів можуть бути призначені особи, які закінчили вищий навчальний заклад за юридичною спеціальністю з терміном навчання не менше чотирьох років, успішно склали перший державний іспит, пройшли підготовчу службу в якості референта терміном два роки і успішно здали другий державний іспит по закінченні стажування. Генеральний федеральний прокурор призначається довічно президентом ФРН за пропозицією міністра юстиції [231].

Таким чином, органи прокуратури Німеччини підпорядковуються Міністерству юстиції, діють при судах, але є незалежними від них, завданнями, що ставляться перед ними, є проведення досудового розслідування, забезпечення дослідження, зберігання всіх доказів, передання всіх матеріалів справи до суду та підтримання державного обвинувачення.

У Рекомендації Rec (2000)19 Комітету Міністрів державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя зазначено, що прокурори в усіх системах кримінального правосуддя вирішують питання

про відкриття або продовження кримінального переслідування; підтримують обвинувачення в суді; можуть оскаржувати або вносити апеляційні подання на всі чи деякі судові рішення. У певних системах кримінального правосуддя прокуратура також здійснює державну кримінальну політику (по змозі з урахуванням регіональних і місцевих умов); веде розслідування, керує ним або здійснює нагляд за ним; забезпечує надання ефективної допомоги потерпілим; ухвалює рішення щодо заходів, альтернативних кримінальному переслідуванню; здійснює нагляд за виконанням рішень судів [195].

Принагідно зазначимо, що на сьогодні у 37 із 47 країн-членів Ради Європи органи прокуратури виконують правозахисну функцію, й лише у 10 прокурори не мають повноважень у некримінальній сфері. 2008 року в Страсбурзі пройшло третє засідання Консультативної ради європейських прокурорів (ССРЄ), на якому обговорено і схвалено висновок №2 «Альтернативи прокурорському переслідуванню» та висновок №3 «Роль прокуратур поза межами сфери кримінального права». У підсумку було визначено, що обидві наявні в межах Європи прокурорські системи (як ті, де прокурори наділені повноваженнями поза межами кримінальної юстиції, так і ті, де вони не мають таких функцій) є цілком припустимими в демократичній державі. При цьому, як вважає О. Баганець, неприпустимо нав'язувати як стандарт лише якусь одну з цих моделей [13].

Венеціанська комісія вважає, що повноваження мають здійснюватися у спосіб, який би поважав принцип розмежування державної влади, включаючи й принцип незалежності судів, субсидіарності, спеціалізації та неупередженості прокурорів. Такий підхід потребує позбавлення прокуратури її широких повноважень у сфері загального нагляду, які мають перейти до судів, та одночасного покладання завдання захисту прав людини на Уповноваженого з прав людини [33, с.10].

З огляду на вищезазначене зауважимо, що рекомендації Венеціанської комісії ґрунтуються на досвіді різних країн, але це не означає, що вони однаково будуть працювати в усіх країнах. У Стратегії реформування

судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки (розділ 2), схваленій Указом Президента України від 20 травня 2015 року №276/2015, було звернено увагу на «приведення повноважень та діяльності органів прокуратури до європейських стандартів» [167].

Проаналізувавши досвід окремих зарубіжних країн, а також європейські стандарти організації діяльності прокуратури, доходимо висновку, що на виконання рекомендацій Ради Європи в новому Законі України «Про прокуратуру» передбачено обмеження функцій прокурорів, визначено конкретні критерії та процедури призначення на посаду, удосконалено процедури дисциплінарної відповідальності прокурорів, прописано засади створення органів прокурорського самоврядування та нової системи підготовки прокурорів тощо.

На підставі всього зазначеного доцільно зробити такі висновки:

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

2. Провідний досвід США передбачає, що прокуратура США є органом виконавчої влади та розміщується відповідно до територіальних округів, із рівномірним розподілом справ, що позитивно впливає на професійну завантаженість прокурорів. Провідні обов'язки прокурорів визначені в Кодексі та полягають у захисті інтересів громадян, Уряду та держави в цілому в різних категоріях справ.

3. Прокуратура Литви є більшою мірою органом судової влади, спеціалізованим для кримінальної юрисдикції, оскільки здійснює свої

повноваження переважно в кримінальних провадженнях, проте має також різного роду публічні адміністративні повноваження, зокрема координування, представництва та співробітництва, професійного розвитку, тощо.

4. Прокуратура Вірменської Республіки структурно виражена в центральній прокуратурі (Генеральна прокуратура), прокуратурі столиці (прокуратура міста Єревана), районних прокуратурах (прокуратури областей) та спеціалізованій прокуратурі (військова прокуратура), які підпорядковані одна одній та здійснюють свої повноваження відповідно до Конституції та спеціалізованих нормативних актів. Законодавством Вірменії прокурорам надано низку адміністративних повноважень, зокрема право на публічний захист, право на забезпечення державою підготовки прокурорів, обов'язок публічної доброчесності тощо.

5. Діяльність прокуратури Польщі регулюється спеціальним законом, який визначає повноваження прокурорів, а саме: нагляд, підтримання державного обвинувачення в судах; обмеження для прокурорів; межі відповідальності; і найголовніше – визначає провідне завдання прокуратури – охорону правопорядку та забезпечення переслідування злочинців.

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

7. 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, нагляду, підтримання обвинувачення в суді, контролю за законністю судових актів, забезпечення виконання рішень судових органів.

8. 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.

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

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

11. Органи прокуратури Німеччини підпорядковуються Міністерству юстиції та діють при судах, але є незалежними від них; завданнями, що ставляться перед ними, є проведення досудового розслідування, забезпечення дослідження, збереження всіх доказів, передання всіх матеріалів справи до суду та підтримання державного обвинувачення; особливістю прокуратури ФРН є суворий порядок обрання на посаду прокурора особи, яка має не лише отримати відповідну освіту, а також здати декілька професійних іспитів та належно пройти визначене стажування.

Отже, проаналізувавши досвід окремих зарубіжних країн, а також європейські стандарти організації діяльності прокуратури, доходимо висновку, що на виконання рекомендацій Ради Європи в новому Законі України «Про прокуратуру» передбачено обмеження функцій прокурорів, визначено конкретні критерії та процедури призначення на посаду, удосконалено процедури дисциплінарної відповідальності прокурорів,

прописано засади створення органів прокурорського самоврядування та нової системи підготовки прокурорів тощо.

3.2. Удосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового статусу прокуратури України

На сучасному етапі реформування органів державної влади постає питання щодо адміністративно-правового статусу прокуратури України. Необхідно з'ясувати проблемні питання в діяльності вітчизняних прокурорів, визначити недоліки функціонування правової системи, проаналізувати наявні колізії у праві при застосуванні нормативно-правових актів прокурорами України.

Актуальним є питання щодо вдосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового статусу прокуратури України шляхом усунення колізій, двозначностей, неточностей та заповнення прогалин у праві цієї сфери.

Конституційні зміни державного механізму, необхідність реалізації сучасної правової політики в галузі прав людини потребують оновлення всієї державно-правової системи, зокрема й такої її провідної ланки, як прокуратура. У зв'язку з цим варто нагадати, що вітчизняна прокуратура має глибокі коріння й вікові традиції. Створена як орган державної влади, що здійснює від її імені і за її дорученням нагляд за виконанням законів центральними та місцевими органами й установами, їх посадовими особами, прокуратура майже у всі часи розглядалася як важливий правоохоронний та правозахисний інститут [66].

Останні роки розвитку незалежної держави свідчать про те, що прокуратура, як важлива державна інституція, була й залишається дієвим механізмом у дотриманні законності в діяльності органів виконавчої влади, посадових осіб усіх рівнів, забезпеченні правової захищеності громадян і

налагодженні належного функціонування всіх ланок органів виконавчої влади [72].

О. Іщук та М. Івчук також наголошують на важливості органів прокуратури в належному та ефективному функціонуванні суспільних відносин на сучасному етапі, а також важливим є вдосконалення законодавства та його покращення відповідно до сучасних реалій і вимог суспільства.

Вважаємо, що діяльність прокуратури на сучасному розвитку української держави не є ідеальною і потребує вдосконалення. Зрозуміло, що початком змін має стати саме вдосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового статусу прокуратури України.

Зрозуміло, що це дослідження потрібно почати із самого визначення «удосконалення законодавства».

На думку В. Риндюк, «удосконалення (вдосконалення) законодавства» є одним із тих словосполучень, яке, з одного боку, досить широко використовується юридичною наукою та практикою, а з іншого – є одним із маловивчених і нестійких феноменів сучасного права в аспекті науково-теоретичного та методологічного забезпечення [178].

Слушною є думка Є. Погорелова, який визначає вдосконалення законодавства як діяльність компетентних органів держави з підтримання якісного стану законодавства (якісного його змісту і форми) відповідно до потреб розвитку суспільних відносин, яка спрямована на забезпечення ефективності правового регулювання. Така діяльність охоплює створення нових якісних нормативно-правових актів, а також «усунення» і «пом'якшення» неякісних властивостей чинного законодавства [152].

Очевидно, що науковці вкладають у термін «удосконалення законодавства» якісні послідовні зміни у функціонуванні певних державних органів. Важливо наголосити саме на якості таких змін. Припускаємо, що такі зміни можуть відбуватися не так часто і швидко, однак при детальному

та критичному аналізу наявних суспільних відносин можна чітко визначити, які саме виникають труднощі та яким чином їх можна усунути.

Погоджуємось, що в основі будь-якого процесу вдосконалення, а тим більше вдосконалення законодавства, має перебувати якісна складова цього процесу.

Погоджуємося з В. Риндюк у тому, що найбільш загальним поняттям, яке характеризує діяльність, пов'язану з покращенням, поліпшенням якісного стану законодавства, є поняття «удосконалення законодавства». Удосконалення законодавства є родовим поняттям щодо таких понять, як «упорядкування законодавства» та «новелізація законодавства», тобто останні можна назвати двома видами вдосконалення законодавства [178].

Як правові засоби в діяльності, пов'язаній з удосконаленням законодавства, визначаються норми права, юридичні терміни і юридичні конструкції, правові акти, модельні нормативно-правові акти тощо. Правовими засобами також можна назвати процесуальні форми здійснення діяльності: сесії та пленарні засідання Верховної Ради України, засідання парламентських комітетів, засідання Кабінету Міністрів України тощо. «Удосконалення законодавства – це діяльність суб'єктів правотворчості по зміні стану чинного законодавства, яка здійснюється за допомогою використання відповідних правових засобів та правотворчої техніки; результатом такої діяльності є належна якість законодавства, а метою – ефективність законодавства» [179].

Таким чином, удосконалення законодавства – це якісні зміни в законодавстві з метою усунення недоліків – колізій, прогалин, двозначностей та суперечностей, що здійснюються компетентними органами державної влади з метою покращення функціонування суспільних правовідносин у будь-якій сфері людського буття. Удосконалення законодавства полягає у використанні законодавчих методів, засобів і процедур щодо покращення якості та ефективного функціонування законодавства.

В. Шуба вважає, що прокуратура України є одним із державних органів зі специфічним, притаманним тільки їй правовим статусом (завдання, функції, повноваження, відповідальність), що не дозволяє віднести її до жодної з визначених в ст. 6 Конституції України гілок влади. Вона може бути віднесена до самостійної гілки влади – прокурорської [212].

Слушною є думка О. Іщука, який вважає, що функції прокуратури становлять собою вид певної діяльності, який обумовлюється соціальним призначенням прокуратури, характеризується певним предметом провадження, спрямованістю на вирішення відповідних завдань і здійснюється в межах властивої йому компетенції. Науковець робить висновок, що функції прокурорської системи і окремих органів прокуратури походять від правоохоронної функції держави (розглядається як вихідна й першочергова стосовно інших функцій прокуратури), тобто її діяльності із забезпечення охорони прав і свобод громадян, законності і правопорядку, всіх суспільних відносин, урегульованих правом. Саме права і свободи людини і громадянина є базовими категоріями під час реалізації всіх без винятку напрямків прокурорської діяльності [72].

Як бачимо, науковець наголошує, що орієнтиром органів прокуратури є забезпечення охорони прав та законних інтересів людини і громадянина, законності та правопорядку. Однак це не тільки пріоритетні напрямки функціонування органів прокуратури, а й взагалі всього публічного апарату в цілому.

Цікавою є думка О. Скибенка щодо функцій прокуратури. Науковець визначає, що реформування прокуратури, зокрема врегулювання її функцій поза межами кримінальної юстиції, можливо й доцільно здійснювати в комплексі з реформуванням суду та адвокатури як суб'єкта судового процесу, а також тією мірою, якою утверджуються демократично-правові основи судової влади та державної влади загалом [185, с. 192].

Погоджуємось з думкою вченого, адже не можливо змінити частину цілого, не вплинувши на інші складові державного апарату. Усі органи

державної влади перебувають у тісній взаємодії, тому при зміні однієї складової зміниться і весь механізм в цілому.

Погоджуємось із думкою І. Бородіна, що забезпечення і захищеність прав і свобод людини та громадянина є основою правової держави. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина за змістом та об'єктом охоплюють суспільні відносини в різних сферах життєдіяльності держави. Їх особливістю є те, що вони виникають в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів. На наш погляд, до них належать: 1) конституційне право на оскарження; 2) судовий контроль і нагляд із захисту прав та свобод громадян; 3) загальний нагляд прокуратури, представництво прокурором інтересів громадян в адміністративному судочинстві [28].

Більше того, науковець В. Шемчук вважає, що нагляд органів прокуратури становить собою універсальну юридичну гарантію забезпечення прав і свобод громадян в усіх сферах суспільного життя, а діяльність цієї важливої державної інституції була й залишається одним із найбільш вагомим чинників підтримання режиму законності та правопорядку, підвищення правової захищеності громадян в їх відносинах з іншими державними органами, посадовими та службовими особами [206].

Очевидно, що прокуратура відіграє важливу роль у захисті прав та свобод людини та громадянина. На основі виконавчо-розпорядчих рішень з боку держави прокуратура функціонує в межах державно-владних повноважень для забезпечення функціонування громадянського суспільства в державі. Важливу роль у процесі забезпечення прав і свобод людини та громадянина відіграє одна з функцій прокуратури – нагляд органів прокуратури.

У Законі України «Про прокуратуру» визначено, 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; 3) нагляд за додержанням законів органами, що

проводять 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 [166].

Таким чином, прокуратура здійснює: 1) обвинувальну функцію; 2) представницьку функцію; 3) наглядову функцію.

В. Корж вважає, що підтримання державного обвинувачення в суді має бути гарантом додержання законності, прав і свобод обвинуваченого, підсудного, інших учасників кримінального процесу. Прокурор підтримує державне обвинувачення в суді від імені держави в інтересах суспільства, потерпілого, а тому принцип самостійності й незалежності державного обвинувача в суді має визначатися Законом. Державний обвинувач в суді здійснює правозахисну функцію. Окрім цього прокурор у суді реалізує профілактичну та право-виховну функцію. Такий підхід до тлумачення функції прокурора в суді відповідає вимогам ст. 3 Конституції України про те, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [89].

Дійсно, підтвердженням вищесказаного є таке положення ст.1 Закону України «Про прокуратуру»: 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 [166].

Тобто органи прокуратури у своїй діяльності ставлять за мету захист прав і свобод людини і громадянина, загальних інтересів суспільства та держави.

Погоджуємось з думкою М. Івчука, що прокуратура – це комплексний і багатогранний правовий інститут, який є єдиною централізованою системою, виконує особливий вид державної діяльності, пов'язаний з усією системою державного механізму України і не належить до жодної гілки влади. Повноваження, організація і порядок діяльності органів прокуратури України

визначаються окремим законом, при цьому за обсягом і характером виконуваних функцій прокуратура України відрізняється від країн Західної та Східної Європи. Реалізація компетенції прокуратури України має публічно-правовий, імперативний характер. Обґрунтовується, що прокуратура України на сьогодні має всі необхідні знаки та атрибути, щоб посідати окреме місце в системі органів державного управління України. До них віднесено: 1) виокремлену законодавчу самостійність прокуратури; 2) окремий адміністративно-правовий статус; 3) чіткі функції та компетенцію, що включає зокрема окреслені повноваження; 4) визначену відповідальність за виконання покладених завдань; 5) сприяння ефективній та законній діяльності органів виконавчої та судової влади; 6) здійснення нагляду за дотриманням законності; 7) здійснення діяльності від імені держави. На сучасному етапі розвитку України прокурорський нагляд є ефективною та доцільною формою державного контролю за дотриманням і застосуванням законів [66].

М. Івчук наводить основні характеристики адміністративно-правового статусу органів прокуратури України: по-перше, він закріплюється адміністративно-правовими нормами; по-друге, його зміст становлять права та обов'язки; по-третє, він визначає місце прокуратури в системі органів державної влади; по-четверте, є засобом реалізації владних повноважень [66].

Доцільно зауважити, що п. 24 Рекомендацій 19 Комітету Міністрів державам-членам «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції» пропонується публічним обвинувачам: 1) виконувати свої функції справедливо, неупереджено й об'єктивно; 2) поважати і намагатися захищати права людини, як зазначено в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод; 3) забезпечити швидке функціонування системи кримінального правосуддя, наскільки це можливо; 4) бути об'єктивними і справедливими під час судового розгляду, надавати суду факти та юридичні аргументи, що стосуються справи та необхідні для справедливого здійснення правосуддя; 5) ретельно перевіряти законність

поліцейських розслідувань. Відповідно до цих рекомендацій держава має вжити заходів для забезпечення прав публічних обвинувачів на свободу висловлень, переконань і виконання ними своїх професійних обов'язків без необґрунтованого втручання або необґрунтованого покладання на них цивільної, кримінальної та іншої відповідальності [174].

Одним із провідних чинників удосконалення адміністративно-правового статусу Прокуратури України, на наш погляд, є приведення цієї провідної державної інституції до вимог Конституції України як системи органів судової гілки влади та посилення незалежності прокурорів від інших гілок влади. З цією метою розроблено авторський проект Закону України «Про приведення правового статусу Прокуратури України до вимог Конституції України як єдиної системи судової гілки влади» такого змісту:

По-перше, з метою посилення незалежності Генерального прокурора від Президента України, не змінюючи положень чинної Конституції України, пропонується доповнити статтю 40 Закону України від 14.10.2014 № 1697-VII «Про прокуратуру» пунктом 1-1 у такій редакції: «1-1. Добір кандидатури Генерального прокурора здійснюється згідно з вимогами порядку відбору Директора Національного антикорупційного бюро, визначеного Законом України від 14.10.2014 № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 47, ст.2051)». Внесення запропонованої зміни й доповнення до Закону України «Про прокуратуру» не вимагає змін і доповнень до Конституції України, одночасно дає можливість призначити на посаду Генерального прокурора особу, яка буде служити суспільству, а не особисто Президенту України.

По-друге, не множити два колегіальних органи в системі судової влади з тотожними повноваженнями, але із впливом на різних суб'єктів, а саме Вищу кваліфікаційну комісію суддів України та Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів, перша з яких має справу з суддями, а друга – з прокурорами, об'єднавши їх функції в одному спеціальному органі судівсько-прокурорського самоврядування – Вищій кваліфікаційній комісії

суддів і прокурорів України. У сфері законотворчості це має здійснюватися через внесення таких змін і доповнень до Глави 3. «Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів» Закону України «Про прокуратуру»: статтю 73 «Статус Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів» викласти в такій редакції: «1. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів є колегіальним органом, який відповідно до повноважень, передбачених цим Законом, визначає рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, та вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності, переведення та звільнення прокурорів з посади. 2. Повноваження Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів виконує Вища кваліфікаційна комісія суддів України». Статті 74 «Склад Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів», 75 «Порядок проведення з'їзду представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ», 76 «Припинення повноважень члена Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів», 78 «Організація роботи та проведення засідання Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів», 79 «Забезпечення діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів» виключити.

У той же час доповнити статтю 93 «Повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів України» Закону України від 02.06.2016 № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» такими повноваженнями: «здійснює повноваження Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів згідно із Законом України від 14.10.2014 № 1697-VII «Про прокуратуру» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 2-3, ст.12)», а також статтю 94 «Склад Вищої кваліфікаційної комісії суддів України» аналізованого Закону – підпунктом 6 у такій редакції: «Всеукраїнською конференцією прокурорів – трьох членів Комісії з прокурорів, які мають стаж роботи на посаді прокурора щонайменше десять років (Додаток Б).

Отже, провідним чинником удосконалення адміністративно-правового статусу Прокуратури України є приведення Прокуратури України в лоно

судової гілки влади шляхом втілення у правотворчість проекту Закону України «Про приведення правового статусу Прокуратури України до вимог Конституції України як єдиної системи судової гілки влади», у якому посилити незалежність прокуратури від Президента України шляхом конкурсного відбору претендента Генерального прокурора громадськістю (за аналогією до Національного антикорупційного бюро) без зміни встановленої Конституцією України процедури його призначення.

Усунення дублювання в системі судової влади з кваліфікаційно-дисциплінарних питань шляхом створення єдиного органу своєрідного суддівського самоврядування – Вищої кваліфікаційної комісії суддів і прокурорів України, 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, з наповненням її членами, обраними всеукраїнською конференцією прокурорів.

Однак важливо наголосити, що при виконанні положень вищевказаних Рекомендацій 19 Комітету Міністрів державам-членам «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції» виникають певні труднощі у зв'язку з наявністю колізій у чинному Кримінально-процесуальному кодексі України.

У ч.2 ст.290 Кримінально-процесуального кодексу України визначено, що прокурор (або слідчий за його дорученням) зобов'язаний надати доступ до матеріалів досудового розслідування, які є в його розпорядженні, зокрема будь-які докази, які самі по собі або в сукупності з іншими можуть бути використані для доведення невинуватості або меншого ступеня винуватості обвинуваченого, або сприяти пом'якшенню покарання. У ч.3 ст. 290 Кримінально-процесуального кодексу України визначено, що прокурор (або слідчий за його дорученням) зобов'язаний надати доступ і можливість скопіювати чи відобразити відповідним чином будь-які речові докази або їх частини, документи або копії з них, а також надати доступ до приміщення

або місця, якщо вони перебувають у володінні або під контролем держави, і прокурор має намір використати відомості, що містяться в них, як докази в суді. У ч.4 ст. 290 Кримінально-процесуального кодексу України визначено, що надання доступу до матеріалів включає в себе можливість робити копії або відображення матеріалів [101]. Однак ч.3 ст. 254 Кримінально-процесуального кодексу України передбачає: виготовлення копій протоколів про проведення негласних слідчих (розшукових) дій та додатків до них не припускається [101].

Таким чином, існує колізія між положеннями ст. 254 і ст. 290 Кримінально-процесуального кодексу України. Вважаємо за доцільне внести зміни до ч.3 ст. 254 Кримінально-процесуального кодексу України, виклавши її в такій редакції: «Виготовлення копій протоколів про проведення негласних слідчих (розшукових) дій та додатків до них дозволено після рішення прокурора про зняття грифів секретності з відповідних носіїв інформації».

У ч.2 ст. 9 Кримінально-процесуального кодексу України визначено, що прокурор, керівник органу досудового розслідування, слідчий зобов'язані всебічно, повно й неупереджено дослідити обставини кримінального провадження, 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 [101].

У ст. 2 Кримінально-процесуального кодексу України визначено, що завданнями кримінального провадження є захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод і законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був

обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура [101].

Вважаємо за необхідне доповнити ст.2 Кримінально-процесуального кодексу України положенням щодо всебічного, повного і неупередженого дослідження обставин кримінального провадження, виклавши її в такій редакції: «Завданнями кримінального провадження є захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод і законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення всебічного, повного і неупередженого дослідження обставин кримінального провадження; швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура».

Погоджуємось з думкою Д. Письменного, що Кримінальний процесуальний закон є формою вираження кримінального процесуального права. Це надає можливість стверджувати, що законодавство взаємодіє з правом за принципом єдності форми і змісту. Отже, законодавство є зовнішньою формою вираження кримінального процесуального права. У свою чергу право впливає на характер і зміст кримінального процесуального законодавства. До джерел кримінального процесуального права України належать: Конституція України, Кримінальний процесуальний кодекс, інші закони України, що містять норми кримінального процесуального права, міжнародні договори, рішення Європейського суду з прав людини, а також рішення Конституційного Суду України. Основоположним кримінальним процесуальним законом України є Кримінальний процесуальний кодекс,

який не зміг урахувати всіх можливих змін в економічній, політичній, соціальній та інших сферах життя суспільства. Тому вдосконалення окремих його норм і процесуальних інститутів є історичною закономірністю. Воно має відповідати вимогам системності та наукової обґрунтованості [147].

У Положенні «Про органи досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України», затвердженому Наказом МВС України «Про організацію діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України» від 09.08.2012 № 686, визначено права й обов'язки слідчих, гарантії їх процесуальної незалежності, оскільки: при виконанні своїх службових обов'язків слідчий зобов'язаний: дотримуватися вимог Конституції України, КПК і законів України під час досудового розслідування; забезпечувати повне, усебічне та неупереджене розслідування кримінальних правопорушень у межах установлених КПК строків; виконувати доручення та вказівки прокурора, які надаються в письмовій формі; забезпечувати реалізацію в повному обсязі прав і законних інтересів усіх учасників кримінального провадження; не розголошувати відомостей, що становлять державну чи іншу охоронювану законом таємницю, інформацію про приватне (особисте і сімейне) життя особи та інших відомостей, здобутих при розслідуванні кримінальних правопорушень; не вчиняти будь-яких дій, що ганьблять звання слідчого і можуть викликати сумнів у його об'єктивності та неупередженості; у разі наявності підстав, передбачених статтею 77 КПК, заявляти самовідвід від участі в кримінальному провадженні в порядку, визначеному статтею 80 КПК [164].

З огляду на положення Кримінально-процесуального кодексу України, вважаємо за необхідне доповнити розділ Положення «Про органи досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України», затвердженого Наказом МВС України «Про організацію діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України» від 09.08.2012 № 686, таким пунктом: «Слідчий зобов'язаний всебічно, повно і неупереджено дослідити обставини кримінального провадження, 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».

Тим самим буде чітко окреслено коло обов'язків слідчого, а прокурор у свою чергу зможе здійснювати якісний та ефективний нагляд за діяльністю органів досудового розслідування.

Варто звернути увагу на Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження кримінальних проступків» № 2897 від 19.05.2015. У пояснювальні записці до цього Проекту визначено, що його метою є реалізація державної політики з гуманізації кримінальної відповідальності, наслідком якої вже в середньостроковій перспективі стане суттєве зменшення кількості судимих осіб і осіб, які позбавлятимуться волі, поліпшення ресоціалізації засуджених і значне зниження рівня злочинності в Україні. Основним завданням Проекту є необхідність дотримання міжнародних зобов'язань України. Велика кількість міжнародних договорів передбачає необхідність установлення кримінальної відповідальності за діяння, які за ступенем своєї тяжкості не можуть бути віднесені до категорії злочинів. Існування лише одного виду кримінально караних діянь (злочинів) змушує законодавця визнавати такі протиправні діяння тільки злочинами, хоча багато з них мають визнаватися саме кримінальними проступками [168].

Окрім того у проекті Закону визначено, що проступками можуть бути визнані тільки умисне чи необережне діяння, яке заподіює істотну шкоду, що не є ні значною шкодою, ні тяжкими наслідками; умисне діяння, яке створює загрозу заподіяння значної шкоди [168].

Окрім того варто звернути увагу, що в Кодексі України про адміністративні правопорушення у ст.185-3 «Прояв неповаги до суду» визначено, що неповага до суду, яка полягає у злісному ухиленні від явки в суд свідка, потерпілого, позивача, відповідача або в непідкоренні зазначених осіб та інших громадян розпорядженню голови чи в порушенні порядку під

час судового засідання, а так само вчинення будь-ким дій, які свідчать про явну зневагу до суду або встановлених у суді правил, – тягнуть за собою накладення штрафу від п'ятдесяти до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Ті самі діяння, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення, – тягнуть за собою накладення штрафу від ста п'ятдесяти до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправні роботи на строк від одного до двох місяців з відрахуванням двадцяти процентів заробітку, або адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб. Злісне ухилення експерта, перекладача від явки в суд – тягне за собою накладення штрафу від двадцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Невиконання поручителем зобов'язань, покладених судом під час провадження у справах за адміністративними позовами з приводу затримання та видворення іноземців та осіб без громадянства, – тягне за собою накладення штрафу від ста п'ятдесяти до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [80].

Більше того, у ст. 185-8 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Ухилення від виконання законних вимог прокурора» визначено, що невиконання посадовою особою законних вимог прокурора – тягне за собою накладення штрафу від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Ухилення від виконання законних вимог прокурора щодо прибуття в орган прокуратури – тягне за собою накладення штрафу від двадцяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [80].

Вважаємо, що необхідно додати статтю до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо виявлення неповаги до прокурора і передбачити відповідальність за такі дії. Цю статтю необхідно викласти в такій редакції: «Неповага до прокурора, що виразилась у злісному ухиленні від прибуття в орган прокуратури свідка, потерпілого, позивача, відповідача або в непідкоренні зазначених осіб та інших громадян розпорядженню

прокурора, а так само вчинення будь-ким дій, які свідчать про явну зневагу до прокурора, – тягнуть за собою накладення штрафу від п'ятдесяти до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Ті самі діяння, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення, – тягнуть за собою накладення штрафу від ста п'ятдесяти до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправні роботи на строк від одного до двох місяців з відрахуванням двадцяти процентів заробітку, або адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб».

Отже, з вищевикладеного можна зробити такі висновки:

1) удосконалення законодавства – це якісні зміни в законодавстві з метою усунення недоліків – колізій, прогалин, двозначностей та суперечностей, що здійснюються компетентними органами державної влади з метою покращення функціонування суспільних правовідносин у будь-якій сфері людського буття. Удосконалення законодавства полягає у використанні законодавчих методів, засобів і процедур щодо покращення якості та ефективного функціонування законодавства;

2) прокуратура відіграє важливу роль у захисті прав і свобод людини та громадянина. На основі виконавчо-розпорядчих рішень з боку держави прокуратура функціонує в межах державновладних повноважень для забезпечення функціонування громадянського суспільства в державі. Важливу роль у процесі забезпечення прав і свобод людини та громадянина відіграє одна з функцій прокуратури – нагляд органів прокуратури;

3) провідним чинником удосконалення адміністративно-правового статусу Прокуратури України є приведення прокуратур України в лоно судової гілки влади шляхом втілення у правотворчість проекту Закону України «Про приведення правового статусу Прокуратури України до вимог Конституції України як єдиної системи судової гілки влади», у якому слід посилити незалежність прокуратури від Президента України шляхом конкурсного добору претендента на посаду Генерального прокурора

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

4) доцільно внести зміни до процесуального законодавства щодо адміністративної процедури «Виготовлення копій протоколів про проведення негласних слідчих (розшукових) дій та додатків до них дозволено після рішення прокурора про зняття грифів секретності з відповідних носіїв інформації»;

5) доповнити розділ «Права і обов'язки слідчих, гарантії їх процесуальної незалежності» Положення «Про органи досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України», затвердженого Наказом МВС України «Про організацію діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України» від 09.08.2012 № 686, таким пунктом: «Слідчий зобов'язаний всебічно, повно й неупереджено дослідити обставини кримінального провадження, 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»;

6) слід додати статтю до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо виявлення неповаги до прокурора і передбачити відповідальність за такі дії. Цю статтю варто викласти в такій редакції: «Неповага до прокурора, що виразилась у злісному ухиленні від прибуття в орган прокуратури свідка, потерпілого, позивача, відповідача або в непокоренні зазначених осіб та інших громадян розпорядженню прокурора, а так само вчинення будь-ким дій, які свідчать про явну зневагу до прокурора, – тягнуть за собою накладення штрафу від п'ятдесяти до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Ті самі діяння, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення, – тягнуть за собою накладення штрафу від ста п'ятдесяти до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або

виправні роботи на строк від одного до двох місяців з відрахуванням двадцяти процентів заробітку, або адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб»;

7) з метою усунення дублювання в системі судової влади з кваліфікаційно-дисциплінарними пропонується 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, з наповненням її членами, обраними всеукраїнською конференцією прокурорів.

Таким чином, існує об'єктивна потреба вдосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового статусу прокуратури України. Слід докласти значних зусиль до усунення колізій, прогалин, двозначностей та неточностей у нормативно-правових актах, що регулюють діяльність прокуратури України. Окрім того важливо враховувати зарубіжний досвід у цій сфері та не забувати адаптувати його до сучасних реалій українського буття.

Висновки до розділу 3

1. Орієнтація на європейські стандарти та рекомендації Ради Європи щодо функціонування прокуратури загалом і визначення адміністративно-правового статусу прокуратури зокрема зумовлює по-новому поглянути на роль прокуратури в демократичному суспільстві, що підтверджує необхідність проведення адміністративної реформи, яка потребує системних змін, а тому, враховуючи зарубіжний досвід, слід вживати заходи, спрямовані на структурну перебудову органів прокуратури, оптимізацію чисельності, а

також перегляд функцій і повноважень прокуратури, гарантій незалежності та відповідальності прокуратури.

2. Провідний досвід США передбачає, що прокуратура США є органом виконавчої влади та розміщується відповідно до територіальних округів, із рівномірним розподілом справ, що позитивно впливає на професійну завантаженість прокурорів. Провідні обов'язки прокурорів визначені в Кодексі та полягають у захисті інтересів громадян, уряду та держави в цілому в різних категоріях справ.

3. Прокуратура Литви є більшою мірою органом судової влади, спеціалізованим для кримінальної юрисдикції, оскільки здійснює свої повноваження переважно в кримінальних провадженнях, проте має також різного роду публічні адміністративні повноваження, зокрема координування, представництва та співробітництва, професійного розвитку тощо.

4. Прокуратура Республіки Вірменія структурно виражена в центральній прокуратурі (Генеральна прокуратура), прокуратурі столиці (прокуратура міста Єревана), районних прокуратурах (прокуратури областей) та спеціалізованій прокуратурі (військова прокуратура), які підпорядковані одна одній та здійснюють свої повноваження відповідно до Конституції та спеціалізованих нормативних актів. Законодавством Вірменії прокурорам надано низку адміністративних повноважень, зокрема право на публічний захист, право на забезпечення державою підготовки прокурорів, обов'язок публічної доброчесності тощо.

5. Діяльність прокуратури Республіки Польща регулюється спеціальним законом, який визначає повноваження прокурорів, а саме: нагляд, підтримання державного обвинувачення в судах; обмеження для прокурорів; межі відповідальності; і найголовніше – провідне завдання прокуратури – охорону правопорядку та забезпечення переслідування злочинців.

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

7. 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.

8. 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.

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

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

11. Органи прокуратури Німеччини підпорядковуються Міністерству юстиції та діють при судах, але є незалежними від них; завданнями, що ставляться перед ними, є проведення досудового розслідування, забезпечення дослідження та збереження всіх доказів, передання всіх матеріалів справи до

суду та підтримання державного обвинувачення, особливістю прокуратури ФРН є суворий порядок обрання на посаду прокурора, який має не лише отримати відповідну освіту, а й здати декілька професійних іспитів і належно пройти визначене стажування.

12. Запропоновано внести зміни до процесуального законодавства щодо адміністративної процедури виготовлення копій протоколів про проведення негласних слідчих (розшукових) дій та додатків до них, дозволено після рішення прокурора про зняття грифів секретності з відповідних носіїв інформації.

13. Запропоновано доповнити компетенцію слідчих прокуратур зобов'язанням усебічно, повно й неупереджено дослідити обставини провадження, 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.

14. Запропоновано доповнити КУпАП статтею щодо захисту прокурора за неповагу до виконання його законних вимог та його високого статусу як представника органу судової гілки влади, передбачити відповідальність за неповага 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 за вчинення будь-ким дій, які свідчать про явну зневагу до прокурора.

ВИСНОВКИ

У 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 і 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 щодо 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 і прокурорів у правовій системі України, які характеризують зміст їх адміністративної діяльності щодо виконання покладених на них нормами адміністративного права завдань і функцій, а також визначають основи адміністративно-правової незалежності прокуратури України з метою захисту прав, свобод і законних інтересів окремих осіб та суспільства загалом.

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 виражені 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 і 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 й 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'язані з обмеженням особистої свободи громадян, через покладення на них адміністративних обов'язків і надання для їх виконання 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 і 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 вагомим 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 та військовими адміністративними правопорушеннями.

7. Виявлено й 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. Загалом 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 добору, призначення, звільнення прокурорів і 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 добору претендента на посаду Генерального прокурора громадськістю (за аналогією до Національного антикорупційного бюро) без зміни встановленої Конституцією України процедури його призначення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аблязов Д. Е. Державна влада в Україні: проблеми розмежування. *Право і Безпека*. 2011. № 3. С. 43-46.
2. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У двох томах: Том 1. Загальна частина. Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
3. Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Битяк Ю. П., Адміністративне право України: академ. курс: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.: У 2 т. Т. 1. Загальна частина. НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. Київ: Юрид. думка, 2004. 583 с.
4. Агєєв О. В. Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харк. нац. ун-т внутр. спр. Харків, 2006. 18 с.
5. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
6. Антон О. А. Юридичні гарантії в трудовому. *Університетські наукові записки*. 2005. № 3. С. 185-190.
7. Аристотель. Политика. Сочинения : в 4 т. Т. 4. М. : Мысль, 1983. 830 с.
8. Армаш Н. О. Адміністративно-правовий статус керівників органів виконавчої влади: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К., 2005. 18 с.
9. Армаш Н. О. Поняття і сутність компетенції як елементу адміністративно-правового статусу керівника органу виконавчої влади. *Вісник Академії митної служби України*. Серія: Право. 2009. № 2. С. 48-53.
10. Ахетова О. С. Прокуратура и прокурорский надзор. М.: Издательство: Эксмо; 2008. 32 с.

11. Бабенко В. І. Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону довкілля: дис. канд. юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2004. 234 с.
12. Бабенко В. І. Сутність адміністративно-правового статусу державних службовців органів прокуратури. *Наше право*. 2014. № 4. С. 56-59.
13. Баганець О. Потрібні зміни або позаконституційними манівцями нового Закону «Про прокуратуру». MDAYKYIV. 2015. URI: <http://m.day.kyiv.ua/uk/article/podrobyci/potribni-zminy>
14. Бажанов А. Т. Малков В. П. Суд и правосудие в СССР. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1980. 400 с.
15. Бандурка О. М. Управління органами внутрішніх справ: підручник. Харків: Ун-т внутр. Справ. 1998. 480 с.
16. Барахин А. Б. Большой юридический энциклопедический словарь. Москва: Книжный мир, 2005. 720 с.
17. Бартошек М. А. Римское право (Понятие, термины, определения) : учеб. М. : Юрид. лит., 1989. 403 с.
18. Бачило И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). Москва: Юрид. лит., 1976. 125 с.
19. Бездольний М. Ю. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо протидії корупції: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харк. нац. ун-т внутріш. справ. Харків, 2009. 20 с.
20. Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : монографія. Х. : НікаНова, 2014. 544 с.
21. Безпалова О. І. Органи судової влади України як один із суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2015. Вип. 1. С. 58-64.
22. Безпалова О. І. Основні напрямки взаємодії України та Європейського Союзу у правоохоронній сфері. *Наше право*. 2014. № 9. С. 23-30.

23. Безпалова О. І. Пріоритетні напрямки діяльності органів прокуратури України як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави. *Право і Безпека*. 2013. № 2. С. 70-76.
24. Безпалова О. І. Роль відомчої нормотворчості в адміністративно-правовому забезпеченні реалізації правоохоронної функції держави. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Юриспруденція. 2013. Вип. 6-1(1). С. 133-137.
25. Бельский К. С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура. *Государство и право*. 1999. № 12. С. 12-20.
26. Білодід І. К. Словник української мови: в 11 тт. АН УРСР. Інститут мовознавства. К.: *Наукова думка*, 1970-1980.
27. Білодід І. М. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури в умовах реформування правоохоронної системи України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. *Харк. нац. національного ун-т внутр. справ*. Харків, 2016. 22 с.
28. Бородін І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07. *Нац. ун-т внутр. справ*. Х., 2004. 38 с.
29. Бостан С. К., Тимченко С. М. Державне право зарубіжних країн: Навчальний посібник. Київ: *Центр навчальної літератури*, 2005. 504 с.
30. Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.). Ірпінь: *ВТФ «Перун»*, 2005. 1728 с.
31. Ващенко К. О., Корнієнко В. О. Політологія для вчителя : навч. посібн. для студ. педагогічних ВНЗ. К. : *Вид-во імені М. П. Драгоманова*, 2011. 406 с.
32. Ведерніков Ю. А., Папірна А. В. Теорія держави і права: навч. посіб. К.: *Знання*, 2008. 333 с.
33. Висновок № 3(2008) Консультативної ради європейських прокурорів щодо «Ролі прокуратури за межами сфери кримінального права». 2008.

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1608160&SecMode=1&DocId=1609216&Usage=2>, стор. 10.

34. Власть: Очерки современной политической философии Запада. М., 1989. 206 с.
35. Волинка К. Г. Теорія держави і права: навч. посіб. Київ: МАУП, 2003. 240 с.
36. Воронов М. П. Історія становлення та розвитку прокуратури в Україні. *Сучасні питання економіки і права*. 2013. Вип. 1. С. 90-97.
37. Галунько В. В. Адміністративне право України. Т. 1: Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Херсон: *Грінь Д. С.*, 2015. 272 с.
38. Галунько В. В. Правознавство: навчальний посібник. К. : *Університет «Україна»*, 2013. 349 с.
39. Галунько В. В., Олефір В. І., Гридасов Ю. В. Адміністративне право України : підручник. Херсон : *ХМД*, 2013. Т.1 : Загальне адміністративне право. Академічний курс. 393 с.
40. Гогіна Л. М. Компетенції та компетентності в державній службі України: до проблеми формування понятійного апарату. *Державне управління: теорія та практика: електрон. наук. фахове вид.* 2007. № 2.
41. Головань М. С. Компетенція і компетентність: досвід теорії, теорія досвіду. *Вища освіта України*. 2008. № 3. С. 23-30.
42. ГПУ завершила розслідування ще однієї справи проти «беркутівців». Українська правда: інформаційний веб-портал. 2017. URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2017/03/27/7139420/>
43. ГПУ поскаржилася на низькі зарплати прокурорів. Цензор.нет: інформаційний веб-портал. 2016. URL: http://ua.censor.net.ua/news/379640/gpu_poskarjylasya_na_nyzki_zarplaty_prokuroriv_tse_moje_paralizuvaty_robotu_vsiyeyi_systemy_pравоохоронnych
44. Гриценко А. Наука и искусство институционального строительства. Інституційна архітектоніка та механізми економічного розвитку: Матеріали наукового симпозіуму. Х.: *ХНУ*, 2005. С. 20-31.

45. Грицяк І. А., Шереметьєва Л. А., Баранцева К. К. Зарубіжний досвід державного управління: доцільність і можливості застосування в Україні: наук. розробка. К. : НАДУ, 2012. 56 с.
46. Державна влада – поняття, ознаки, співвідношення державної влади й держави. Теорія держави і права. Юрист-онлайн: інформаційний портал. 2016. URL: <http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/stati/tgp/024.php>
47. Діяльність органів прокуратури Чернівецької області у сфері запобігання та протидії корупції. Веб-сайт прокуратури Чернівецької області. 2016. URI: <http://bukkor.com.ua/?p=5902>
48. Дмитриев Ю. А., Полянский И. А., Трофимов Е. В. Административное право Российской Федерации: учебник для юридических вузов. Москва: Система ГАРАНТ, 2008. 425 с.
49. Долгополов А. М. Виникнення та історичний шлях розвитку прокуратури. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія : Право. 2015. Вип. 232. С. 162-168.
50. Дрогомирецька Л. Застосування досвіду окремих європейських країн щодо діяльності органів прокурорського самоврядування. Національний юридичний журнал: теорія і практика. 2016. С. 39-42.
51. Дрозд О. Проходження державної служби в Україні як складова предмета адміністративно-правового регулювання. Підприємництво, господарство і право. 2016. № 10. С. 97-101.
52. Дрозд О. Ю. Адміністративна відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Акад. упр. М-ва внутр. справ. К., 2010. 20 с.
53. Дрозд О. Ю. Використання сучасного європейського досвіду під час реформування адміністративно-деліктного законодавства України. Наукові праці Національного університету "Одеська юридична академія". 2015. Т. 15. С. 236-243.

54. Дрозд О. Ю. Зарубіжний досвід притягнення юридичної особи до адміністративної діяльності. *Митна справа*. 2013. № 6(2.1). С. 252-256.
55. Дрозд О. Ю. Методи та загальні напрями оптимізації адміністративно-деліктної діяльності держави. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 1. С. 43-47.
56. Дрозд О. Ю. Удосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності в контексті міжнародного досвіду. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 2. С. 87-90.
57. Духаніна Т. І. Державна влада в Україні в контексті глобальних трансформацій. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2014. № 2. С. 56-63
58. Єщук О. М. Адміністративно-правове регулювання охоронної діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. *Запоріж. нац. ун-т*. Запоріжжя, 2011. 16 с.
59. Єщук О. М. Деякі аспекти реформування органів прокуратури. *Судова та слідча практика в Україні*. 2016. Вип. 2. С. 7-10.
60. Жоган Р. А. Конституційно-правовий статус прокуратури в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02; *Нац. акад. внутр. справ*. К., 2010. 19 с.
61. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник. Київ: *Юрінком Інтер*, 2008. 688 с.
62. Закон про прокуратуру Естонії №11. Програма сприяння Парламенту України: веб-портал. 2016. URI: <http://pdp.org.ua/legislation/bills-foreign/268-52-l4---->
63. Зельтер В. Статус прокуратури в Німеччині в системі державних органів та її повноваження. Прокуратура України в умовах європейської інтеграції: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (19 травня 2016 року). К.: *Національна академія прокуратури України*, 2016. С. 23-26.

64. Іванець О. О. Про співвідношення державної та публічної влади. Перспективи розвитку науки. Конституционное право. Відомості із сайту «КОНФЕРЕНЦІЯ». URL: http://конференция.com.ua/files/image/konf%2011/doklad_11_6_05.pdf
65. Івчук М. Ю. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. *Держ. наук.-досл. інст.. МВС України*. Київ, 2011. 19 с.
66. Івчук М. Ю. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України: дис. канд. юрид. наук. 12.00.07. *Держ. НДІ МВС України*. Київ, 2011. 180 с.
67. Інструкція з оформлення протоколів про військові адміністративні правопорушення, затверджена Наказом Міністерства оборони України №222 від 19.05.2015 р. ВРУ: офіційний веб-портал. 2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0656-15>
68. Інструкція про організацію патрульно-постової служби Військовою службою правопорядку у Збройних Силах України : затверджена Наказом Міністерства оборони України № 515 від 10.10.2016 р. ВРУ: офіційний веб-портал. 2016. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1429-16>
69. Інструкція про порядок забезпечення доступу до публічної інформації у Генеральній прокуратурі України : затверджена Наказом Генерального прокурора України № 53 від 10.05.2011 р. Верховна Рада України: офіційний веб-портал. 2011. URI: http://www.gp.gov.ua/ua/iopd.html?_m=publications&_t=rec&id=94103
70. Інформація про результати діяльності Херсонської місцевої прокуратури. Веб-сайт Херсонської місцевої прокуратури. 2017. URI: <http://suvrada.kherson.ua/khersonska-misceva-prokuratura-informuje/>
71. Інформація про роботу Броварської місцевої прокуратури за 11 місяців 2016 року на території м. Бровари. Веб-сайт Броварської місцевої прокуратури. 2016. URI: <http://brovaru-prokuratura.org.ua/news/informatsiya->

pro-robotu-brovarskoyi-mistsevoyi-prokuraturi-za-11-misyatsiv-2016-roku-na-teritoriyi-m-brovari.html

72. Іщук О. С. Адміністративна юрисдикція органів прокуратури : дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. *Харк. нац. ун-т внутр. справ.* Харків, 2011. 214 с.

73. Іщук О. С. Адміністративна юрисдикція органів прокуратури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. *Харк. нац. ун-т внутр. справ.* Х., 2011. 20 с.

74. Калюжний Р. А., Комзюк А. Т., Погрібний О. О. Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар. URISTINFO. 2016. URI: <http://uristinfo.net/adminpravo/131-ra-kaljuzhnij-naukovo-praktichnij-komentar-kupap/3402-ra-kaljuzhnij-atkomzjuk-oo-pogribnij-kodeks-ukrayini-pro-administrativni-pravoporushennja-komentar.html>

75. Каркач П. М. Проблеми організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах: Збірник наукових праць. Харків: Інститут підвищення кваліфікації. Х. : [б.в.], 1998. 287 с.

76. Карманюк О. П. Реалізація юридичних обов'язків та їх вплив на правовий порядок. *Часопис Київського університету права.* 2012. № 2. С. 62-65.

77. Катигрובה О. В. Сутнісна характеристика понять «інститут» та «інституція» в теорії інновацій. Відомості із сайту SWORLD. URL: <http://www.sworld.com.ua/index.php/ru/economy-311/economic-theory-and-history-311/7510-description-of-understanding-sutnsna-qnstitutq-ta-qnstitutsyaq-in-teor-nnovatsy>

78. Ковалів М. В. Адміністративно-правовий статус прокуратури в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ.* серія юридична. 2013. Вип. 2. С. 171-178.

79. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 №2747-IV. *Офіційний вісник України.* 2005. № 32. Ст. 1918.

80. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
81. Колеснік Т. Є. Співвідношення понять «принципи» та «гарантії» незалежності прокуратури в Україні. *Право і Безпека*. 2014. № 3. С. 53-58.
82. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України: підручник. Київ: *Істина*, 2008. 457 с.
83. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посібник. Київ: *Юрінком інтер*, 2008. 256 с.
84. Комзюк А. Т. Місце органів прокуратури України в сучасній системі гілок влади. *Форум права*. 2013. № 2. С. 230-234.
85. Конституція республіки Вірменії (із змінами) прийнята 06.12.2015. Парламент Вірменії: офіційний веб-сайт. 2015. URL: <http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=rus>
86. Конституція України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
87. Конституція України. Відомості із сайту «PRAVO-UKRAINE». 2010. URL: <http://pravo-ukraine.org.ua/resyrsi/kz/konstitutsiya-ukrajini/rozdil-7-prokuratura-konstitutsiya-ukrajini>
88. Корельський В. М., Перевалова В. Д. Теория государства и права: учебник для вузов Москва: *НОРМА-ИНФА*, 2002. 549 с.
89. Корж В. П. Проблеми усунення юридичних колізій в окремих положеннях Кримінально-процесуального кодексу України. *Вісник академії адвокатури України*. Том 11. Число 1(29). С. 62-69.
90. Короткий курс лекцій з дисципліни. «Теорія держави і права». Державна влада. Відомості із сайту STUDME. URL: https://studme.com.ua/180602038612/pravo/gosudarstvennaya_vlast.htm

91. Костицький В. Щодо питання про розподіл влади та місце прокуратури у системі влади. Проблеми ренесансу в теорії права. *Вісник прокуратури*. 2009. № 11. С. 42-48.
92. Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10. Х., 2002. 467 с.
93. Кравченко В. В. Конституційне право України: навчальний посібник. Київ: *Атіка*, 2004. 512 с.
94. Кравченко В. В. Контрольно-наглядові функції вищих органів державної влади України: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. *Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого*. Харків. 2014. 23 с.
95. Кравчук В. М. Владні повноваження прокурора: теоретико-правовий аспект. Вдосконалення діяльності прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 28 травня 2010 р.). Л.: вид-во «Галицький друкар», 2010. С. 68 -72.
96. Кравчук В. М. Місце і функціональне призначення прокуратури в системі державної влади. *Актуальні проблеми держави і права*. 2010. Вип. 52. С. 359-364.
97. Кравчук В. М. Прокуратура України як орган державної влади: інституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. *Нац. акад. прокуратури України*. К., 2012. 20 с.
98. Крестовська Н. М., Матвеева Л. Г. Теорія держави і права: Елементарний курс. Видання друге. Х.: *ТОВ «Одіссей»*, 2008. 432 с.
99. Кривобок В. В. Деякі питання організації та діяльності обласної прокуратури. *НЮАУ ім. Я. Мудрого*. Харків. 2004. 54 с.
100. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.

101. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 №4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9-10, № 11-12, № 13. Ст. 8.
102. Кузьменко О. В., Пастух І. Д., Плугатир М. В. Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем) навч. посіб. Київ: «Центр учбової літератури», 2015. 232 с.
103. Кулаков В. В. Деятельность областной прокуратуры по надзору за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и досудебное следствие. Москва: *Мысль*, 1889. 110 с.
104. Куліш А. М. Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України: монографія в 2-х ч. Суми: *Вид-во Сумського державного університету*. Ч. 1. 2007. 220 с.
105. Ладченко В. В. Державна влада як правовий феномен. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2009. № 2. С. 19-23.
106. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти : монографія. Полтава : *РВВ ПУСКУ*, 2009. 289 с.
107. Левенець Ю. О. Поняття адміністративної відповідальності. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2012. Вип. 3. С.54-62.
108. Литвиненко В. І. Юридична відповідальність посадових осіб правоохоронних органів як суб'єктів протидії корупції в Україні. *Право та інновації*. 2015. № 4 (12). С.102-109.
109. Логоша В. В. Місце прокуратури в системі органів державної влади . *Форум права*. 2011. № 3. С. 478-485.
110. Луценко Ю. Про реформу прокуратури: генпрокурор втратив «диктаторські» повноваження. 5.UA. 2016. URL: <http://www.5.ua/suspilstvo/lutsenko-pro-reformu-prokuratury-ya-vtratyv-dyktatorski-povnovazhennia-shchodo-pryznachen-143502.html>
111. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ: *Аміка*, 2005. 240 с.

112. Малярєнко В. Актуальні проблеми реформи органів прокуратури України. Прокуратура України в умовах європейської інтеграції: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (19 травня 2016 року). К.: Національна академія прокуратури України, 2016. С. 184-187.
113. Мандибура В. О. Інституційна архітектоніка власності та закономірності її функціонування. Інституційна архітектоніка та механізми економічного розвитку: матеріали наукового симпозиуму. Х.: ХНУ, 2005. С.110-116.
114. Манькут А. Поняття юридичної відповідальності працівників прокуратури. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. №2. С. 158-161.
115. Марочкін І. Є. Прокуратура України: проблеми становлення й розвитку. *Юрист України*. 2011. № 2(15). С. 62-68.
116. Марцеляк О. В. Контрольно-наглядові органи в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав і свобод громадян України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.02. Х., 1997. 22 с.
117. Марченкова С. О. Адміністративно-правові відносини у сфері діяльності прокуратури. *Митна справа (науково-аналітичний журнал)*. 2011. № 6. С. 146-148.
118. Марченкова С. О. Адміністративно-правовий статус прокуратури України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. *Нац. ун-т біоресурсів і природокористування*. К., 2013. 19 с.
119. Марченкова С. О. Обов'язки прокурора: адміністративно-правові аспекти. *Форум права*. 2011. № 2. С. 596-602.
120. Миколенко В. А. Прокуратура України як суб'єкт адміністративного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. *Міжрег. акад. упр. перс.* Київ, 2011. 19 с.
121. Мицкевич А. В. О гарантиях прав и свобод советских гражданв общенародном социальном государстве. *Советское государство и право*. 1963. № 8. С. 15-21.

122. Мичко М. Про статус прокуратури в європейських державах постсоціалістичного простору. *Право України*. 2001. № 3. С.10-121.

123. Мойсик В. До питання реформування української прокуратури. *Голос України*. 2008. № 89. С. 8-9.

124. Мосьондз С. О. Адміністративне право України (у визначеннях та схемах): навч. посіб. Київ. *Атіка*, 2008. 272 с.

125. На прокуратуру Київської області відкрито провадження за порушення Закону про доступ до інформації. Детектормедіа. 2017. URI: <http://detector.media/infospace/article/124247/2017-03-20-na-prokuraturu-kiivskoi-oblasti-vidkrito-provadzheniya-za-porushennya-zakonu-pro-dostup-do-informatsii/>

126. Наказ Генерального прокурора № 430 від 30.12.2015 р. «Про організацію діяльності органів прокуратури України з особистого прийому, розгляду звернень та забезпечення доступу до публічної інформації». Накази ГПУ з основних напрямів прокурорсько-слідчої діяльності. Верховна Рада України: офіційний веб-портал. 2000. URI: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102

127. Наказ Генеральної прокуратури України №12-гн від 29.08.2014 року «Про особливості діяльності військових прокуратур». Лігазакон: офіційний веб-портал. 2014. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP14011.html

128. Науковці Національної академії прокуратури України проведуть індивідуальні навчання з керівниками місцевих прокуратур Львівської області. Прокуратура Львівської області: офіційний веб-сайт. 2017. URL: http://lviv.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=204566&fp=60

129. Наулік Н. С. Правовий статус прокуратури в конституціях зарубіжних країн. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 302. С. 339-342.

130. Наулік Н. С. Система прокуратури України: новели законодавства. *Вісник Національної академії прокуратури України*. №4(42). 2015. С.34-38.

131. Неврозов А. Б. Административной ответственности в сфере деятельности прокуратуры Украины. *Международный научно-практический журнал «Право и Закон»*. 2016. № 4. С. 107-112.
132. Неврозов О. Б. Адміністративна компетенція прокуратури України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. № 1. С. 149-153.
133. Неврозов О. Б. Адміністративні права та обов'язки прокурорів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 2. С. 132-136.
134. Неврозов О. Б. Адміністративно-правове регулювання діяльності прокуратури в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3 (9). Т. 3. С. 183-187.
135. Неврозов О. Б. Адміністративно-правовий статус прокуратури України: проблематика визначення поняття. Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, (м. Харків, 20-21 березня 2015 року). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2015. С. 24-26.
136. Неврозов О. Б. Актуальні питання дефініції поняття «адміністративна компетенція» на прикладі прокуратури України. Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми правозастосування: міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 8-9 липня 2016 р. К.: Центр правових наукових досліджень, 2016. С. 100-102.
137. Неврозов О. Б. Актуальні питання законодавчого врегулювання адміністративних прав та обов'язків прокуратури України. Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 27-28 лютого 2015 року. Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2015. С. 84-87.
138. Неврозов О. Б. Зарубіжний досвід визначення адміністративно-правового статусу прокуратури. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 1. С. 107-111.

139. Неврозов О. Б. Поняття та елементи адміністративно-правового статусу прокуратури України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Випуск 3-2. Т. 4. С. 88-92.
140. Новая философская энциклопедия. В 4 томах. М.: Мысль, 2010. Т. 3. 692 с.
141. Новиков С. Г. Прокурорская система в СССР: автореф. дис. ... к.ю.н. 12.00.02. *Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности*. М., 1974. 21 с.
142. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка (С-Я). Библиотека Максима Мошкова. 2016. URI: http://www.lib.ru/DIC/OZHEGOW/ozhegow_s_q.txt
143. Окар-Балаж Я. І. Деякі питання визначення правового статусу особи у адміністративному праві. *Наше право*. 2015. № 2. С. 81-85.
144. Олійник Р. В. Адміністративно-правовий статус прокуратури України. *Європейські перспективи*. 2013. № 13. С. 35-40.
145. Олійник Р. В. Система та структура прокуратури України. Харківський національний університет внутрішніх справ. *Європейські перспективи*. Харків. № 1. 2014. С. 33-39.
146. Петков С. В., Безпалова О. І., Джафарова О. В. Научно-практический комментарий Кодексу административного судочинства Украины. К.: «Центр учебной литературы», 2016. 384 с.
147. Письменний Д. П. Удосконалення кримінального процесуального законодавства України: стан і перспективи. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 38-47.
148. Підсумки роботи Сєверодонецької місцевої прокуратури у сфері протидії корупції за I квартал 2017 року: 5 конфліктів інтересів і 5 порушень вимог фінансового контролю в деклараціях виявила Сєверодонецька прокуратура в 1-му кварталі 2017 р. ZARAZ.INFO. 2017. URI: <http://zaraz.info/5-konfliktiv-interesiv-i-5-porushen-vimog-finansovogo-kontrolyu-v-deklaratsiyah-viyavila-syevyeronetska-prokuratura-v-1-mu-kvartali-2017r/>

149. Підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні. Тематична директорія принципів до проекту закону про прокуратуру України. Відомості із сайту «RM.COE.INT». 2015. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802e65dc>
150. Пілявська І. В. Адміністративно-правові засади взаємодії державної служби карантину рослин з правоохоронними органами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. *Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України*. Київ, 2011. 22 с.
151. Платон. Государство. Собрание сочинений : в 4 т. Т. 3. М. : Мысль, 1994. 656 с.
152. Погорелов Є. В. Загальнотеоретичні питання про форми удосконалення законодавства. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки»*. Том. 20 (50). 2007. № 1. С. 22-27.
153. Политова А. С. Практика привлечения к уголовной ответственности по статье 149 УК и пути повышения ее эффективности. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 306-314.
154. Політичний енциклопедичний словник: навчальний посібник для студентів вищ. навч. закладів. Київ: *Генеза*, 1997. 400 с.
155. Полянський Ю. Є., Долежан В. В. Акти прокуратури: підготовка і внесення: навч. посіб. Одеса: *Юрид. літ*, 2003. 248 с.
156. Пономаренко А. В. Поняття «юридичні гарантії» в трудовому праві. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди. «Право»*. 2013. Вип. 20. С. 37-41.
157. Попов Л. Л. Административное право: учебник для вузов. Москва: *Юристъ*, 2006. 728 с.

158. 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.

159. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 01.03.2012 р. Єдиний державний реєстр судових рішень. 2012. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/search>

160. Потебенько М. Роки становлення і утвердження. *Вісник прокуратури*. 1999. № 2.

161. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. Верховна Рада України: офіційний веб-портал. 2000. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

162. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 87. Ст. 2474.

163. Про засади державної мовної політики : Закон України від 03.07.2012 № 5029-VI. ВРУ: веб-портал. 2012. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

164. Про організацію діяльності органів досудового розслідування : наказ Міністерства внутрішніх справ України МВС України від 09.08.2012 №686. Офіційний вісник України. 2012. № 84.

165. Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України від 13.01.2011 № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації»: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України №11 від 30.09.2013 р. Верховна Рада України: офіційний веб-портал. 2013. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0011760-13>

166. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 2-3. Ст. 12.

167. Про стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки: Указ Президента України №276/2015. ВРУ: офіційний веб-портал. 2016. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>

168. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження кримінальних проступків № 2897 від 19.05.2015. ВРУ: офіційний веб-портал. 2016. URI: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55214
169. Прокуратура в системі поділу державної влади. Наукова онлайн-бібліотека «VICHE». 2014. URL: <http://www.viche.info/journal/954/>
170. Прокуратура Одеської області. Офіційний веб-сайт прокуратури Одеської області. 2016. URI: <http://od.gp.gov.ua/ua/structure.html>
171. Прокуратурою Львівської області продовжуються перевірки утримання в'язнів в ізоляторах тимчасового тримання Нацполіції. Прокуратура Львівської області: офіційний веб-сайт. 2017. URL: http://lviv.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=206628&fp=20
172. Проневич О. С. Коментар до ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року. Внутрішній сайт Національної академії прокуратури України. 2014. URI: <http://napu.com.ua/uk/golovna/>
173. Рабінович П. М. Основні права людини: поняття, класифікації, тенденції. *Український часопис прав людини*. 1995. № 1. С. 14-22.
174. Рекомендація REC (2000) 19 Комітету Міністрів державам-членам «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції» від 6 жовтня 2000 р. URL: http://www.pravo.org.ua/files/zarub_zakon/rek_2000.pdf
175. Решетников Ф. Правовые системы стран мира: справочник. М.: *Юрид. лит.*, 1993. 256 с.
176. Рибалка Н. О. Структура та зміст адміністративно-правового статусу органів прокуратури України. *Наше право*. 2013. № 5. С. 52-59.
177. Рибалка Н., Шестопапов Р. Теоретико-правові основи правозахисної діяльності прокуратури. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2015. №4 (42). С. 24-34.

178. Риндюк В. І. Удосконалення законодавства та його співвідношення з найбільш близькими правовими явищами. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 4. С. 35-38.

179. Риндюк В. І. Удосконалення законодавства як правотворча діяльність. Серія ПРАВО. Випуск 34. Том 1. С. 40-43.

180. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень п. 22 ч.1 ст.92 Конституції України, ч.1, 3 ст. 2, ч. 1 ст. 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб № 1-22/2001) від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001. Верховна Рада України: офіційний веб-портал. 2001. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01>

181. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень п. 22 ч.1 ст.92 Конституції України, ч.1, 3 ст. 2, ч. 1 ст. 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб № 1-22/2001) від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001. ВРУ: офіційний веб-портал. 2001. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01>

182. Сараскіна Т. В. Організаційно-правові засади діяльності податкової міліції в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. *Ун-т внутр. справ України*. Харків, 2000. 189 с.

183. Сидоренко Р. О. Адміністративні повноваження прокуратури України: поняття, зміст та сутність. *Форум права*. 2011. №4 С. 674-680.

184. Сикингер И. Прокуратура Венгрии. Конституционное право. *Восточноевропейское обозрение*. 1999. № 3/28. С. 61.

185. Скибенко О. Проблеми реформування функцій прокуратури України в механізмах судочинства та забезпечення законності. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 6. С. 188-192.
186. Слабунова Ю. В. Поняття та класифікація гарантій адміністративно-правового забезпечення прав громадян органами прокуратури. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. №27. С.501-508.
187. Славский С. М., Зимовец А. С. Место прокуратуры города с районным делением в структуре прокурорской системы Украины. Проблеми організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах. *Збірник наукових праць. Харків. Інститут підвищення кваліфікації. Генеральна прокуратура України*, 1998. С. 75.
188. Сліпушко О. М. Новий тлумачний словник української мови : у чотирьох томах. 4 том. Київ. *Аконіт*. 1999. 432 с.
189. Старилов Ю. Н. Служебное право: учебник. Москва: *Изд-во БЕК*, 1996. 693 с.
190. Стасюк О. М. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України. *Наше право*. 2016. № 1. С. 66-72.
191. Сурмін Ю. П., Бакуменко В. Д., Михненко А. М. та ін. Енциклопедичний словник з державного управління. Київ: *НАДУ*, 2010. 820 с.
192. Сухонос В. В., Лакизюк В. П. Прокуратура України. Академічний курс: підручник. Суми: *ВТД «Університетська книга»*, 2005. 536 с.
193. Сучасна українська політика. Аналітичні доповіді Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. К. : *ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України*, 2009. 448 с.
194. Тарнавська Т. В. Генеза поняття «система»: історичний огляд. *Духовність особистості: методологія, теорія і практика*. 2011. № 6 (47). С. 129-139.

195. Тематична директорія принципів до проекту Закону про прокуратуру України. Підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні. Council of Europe. 2016. URI: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802e65dc>
196. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. Москва: Юринформцентр, 2001. 351 с.
197. Ткач Г. Й. Поняття владного повноваження. *Вісник Львівськ. нац. Ун-ту ім. І. Франка*. Серія юридична. 2009. Вип. 49. С. 101-105.
198. Тодика Ю. М. Конституційне право України. К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 544 с.
199. Толковый словарь Ушакова онлайн. 2016. URI: <http://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=69878>
200. Толковый словарь Даля онлайн. Толковый словарь живого великорусского языка Владимира Даля. 2016. URI: <http://slovardalja.net/word.php?wordid=37673>
201. Труханов В. А. Адміністративно-правове регулювання відповідальності працівників прокуратури. автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. *Кримський юридичний інститут одеського державного університету внутрішніх справ*. Сімферополь, 2012. 22 с.
202. У Луценка хваляться «новою сторінкою» в історії прокуратури. Газета.юа. 2016. URL: https://gazeta.ua/articles/politics/_u-lucenka-hvalyatsya-novoyu-storinkoyu-v-istoriyi-prokuraturi/767405
203. Федоренко В. Інститут прокуратури у механізмі Української держави: сучасний стан і перспективи реформування. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. Вип.4. С. 202-213.
204. Цвік М. В., Петришин О. В., Авраменко Л. В. та ін. Загальна теорія держави і права. Харків: *Право*, 2009. 584 с.

205. Цуруль О. А. Менеджмент у державних організаціях: навч. посібник. Київ. КНЕУ. 2002. 142 с.
206. Шемчук В. В. Нагляд органів прокуратури як гарантія забезпечення прав і свобод громадян в сфері адміністративної юрисдикції: автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. *Харк. нац. ун-т внутр. справ*. Х., 2009. 19 с.
207. Шемшученко Ю. С. Великий енциклопедичний юридичний словник. Київ: *Юридична думка*, 2007. 992 с.
208. Шемшученко Ю. С. Юридична енциклопедія: в 6 т. НАН України. Київ: *Укр. енцикл. ім. М. Бажана*, 1998-2004. Т. 6: Т-Я. 2004. 768 с.
209. Шемшученко Ю. С. Юридична енциклопедія: у 6 т. Київ: «*Укр. енцикл.*», 2003. Т. 5: П-С. 736 с.
210. Шестопапов Р. М. Історичні передумови становлення та розвитку правозахисної діяльності органів прокуратури України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. №2. С. 143-152.
211. Шишкін В. Аторней. Юридична енциклопедія: в 6 т. К.: *Українська енциклопедія імені М.П. Бажана*, 1998 -2004 . Т.1: А-Г. 1998. 669 с.
212. Шуба В. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. *Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого*. Х., 2007. 20 с.
213. Шумський П. В. Деякі проблеми діяльності органів прокуратури у перехідний період. Проблеми організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах. *Збірник наукових праць. Харків: Інститут підвищення кваліфікації. Генеральна прокуратура України*, 1998. (200 с.). С. 43-51.
214. Шумський П. В. Завдання органів прокуратури, що впливають з положень нової Конституції України. *Право України*. 1997. № 1. С.53-55.

215. Юськів Н. В. Державна влада як філософсько-правовий феномен. *Наше право*. 2013. № 2. С. 184-191.
216. Якимов А. Ю. Статус суб'єкта адміністративної юрисдикції. *Государство и право*. 1996. № 8. С. 100-111.
217. Якимчук М. Організаційна структура системи органів прокуратури: стан та напрями удосконалення. Український юридичний портал. 2011. URL: <http://radnuk.info/home/24962-----c.html>
218. Якимчук М. К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. *Чернівецький національний ун-т ім. Юрія Федьковича*. Чернівці, 2002. 470 с.
219. Якимчук М. К. Проблеми управління в органах прокуратури України теорія і практика: монографія. Київ: *Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України*, 2001. 440 с.
220. Яременко О. Л. Механізм інституційних змін. *Економічна теорія*. 2006. № 1. С. 3-12.
221. Ярмиш О. Н. Місце та роль прокуратури в системі державної влади. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2003. Вип. 21. Ч. 2. С. 14-19.
222. Aufbau und Organisation einer Staatsanwaltschaft. Der Leitende Oberstaatsanwalt der Staatsanwaltschaft. 2015. URI: <http://www.sta-koeln.nrw.de/aufgaben/geschaeftsverteilung/index.php>
223. Law on the amendment of the law on the prosecutor's office. Republic of Lithuania. 13 october 1994 №. I-599. Vilnius (as amended by 22 april 2003 № IX-1518). 2003. URI: http://legislationline.org/Lithuania_Law_Prosecutor_Office
224. Mission. Offices of the United States Attorneys: official website. 2016. URI: <https://www.justice.gov/usao/mission>
225. Nevrozov O. B. Administrative and legal aspects of prosecution Ukraine. *Visegrad journal on human rights*. 2015. № 6-2. P. 62-66.
226. Procureur de la République. JUSTICEOOREKA. 2016. URI: <https://justice.ooreka.fr/comprendre/procureur-de-la-republique>

227. Prokuratuur. Prokuratuur: ametlik kodulehekülg. 2017. URI: <http://www.prokuratuur.ee/et/prokuratuur>
228. Public Prosecution System. Supreme Public Prosecutor's Office: official website. 2015. URI: <http://www.nsz.cz/index.php/en/about/public-prosecution-system>
229. Public Prosecutor's Office Act 283/1993. Council of Europe: official website. 2015. URI: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/profiles/czechLawProsecutors_en.asp
230. The law of the Republic of Armenia On the Prosecution. Parliament of Armenia: official website. 2016. URI: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=2959&lang=eng>
231. Übersicht. Justizministerium Nordrhein-Westfalen. 2016. URI: https://www.justiz.nrw/Gerichte_Behoerden/Staatsanwaltschaften/Behoerden/Uebersicht_1/index.php
232. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze. DZIENNIKUSTAW. 2016. URI: <http://dziennikustaw.gov.pl/du/2016/177>

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Публікації, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Неврозов О. Б. Адміністративно-правове регулювання діяльності прокуратури в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3 (9). Т. 3. С. 183-187.
2. Неврозов О. Б. Поняття та елементи адміністративно-правового статусу прокуратури України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2015. Випуск 3-2. Т. 4. С. 88-92.
3. Nevrozov O. B. Administrative and legal aspects of prosecution Ukraine. *Visegrad journal on human rights*. 2015. № 6-2. P. 62-66. (Словенія).
4. Неврозов О. Б. Зарубіжний досвід визначення адміністративно-правового статусу прокуратури. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 1. С. 107-111.
5. Неврозов О. Б. Адміністративні права та обов'язки прокурорів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 2. С. 132-136.
6. Неврозов А. Б. Административной ответственности в сфере деятельности прокуратуры Украины. *Право и Закон*. 2016. № 4. С. 107-112. (Киргизия).
7. Неврозов О. Б. Адміністративна компетенція прокуратури України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. № 1. С. 149-153.

Публікації, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Неврозов О. Б. Актуальні питання законодавчого врегулювання адміністративних прав та обов'язків прокуратури України. *Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 27-28 лют. 2015 р.).

Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2015. С. 84-87.

9. Неврозів О. Б. Адміністративно-правовий статус прокуратури України: проблематика визначення поняття. *Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 20-21 берез. 2015 року). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2015. С. 24-26.

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

БЛАНК
соціологічного опитування громадян щодо проблем
у сфері діяльності прокуратури України

Шановний респонденте! Вашій увазі надається бланк соціологічного опитування щодо проблем у сфері діяльності регіональної прокуратури у сфері діяльності прокуратури України. Опитування є анонімним, відповідно просимо Вас надати правдиві відповіді. На кожне питання треба надати відповідь – наприклад, «Так» або «Ні» у графі навпроти шляхом постановлення позначки (наприклад, «+», або «V»). Результати Вашої активної громадянської позиції буде використано для розроблення рекомендацій щодо покращення діяльності прокуратури в Україні.

Дякуємо Вам за участь!

Визначте рівень захисту Ваших прав органами прокуратури України?		
Задовільний		Незадовільний
Чи потрібен суспільству інститут Прокуратури?		
Так		Ні
Хто має обирати склад Генеральної прокуратури України?		
Суспільство	Президент України	Верховна Рада України
Визначте рівень довіри громадян до Прокуратури України		
Задовільний		Незадовільний
До якої гілки влади має бути віднесено Прокуратуру України?		
Судова гілка влади	Виконавча гілка влади	Незалежна гілка влади

РЕЗУЛЬТАТИ

соціологічного опитування громадян України щодо проблем у сфері діяльності прокуратури України

Вибірковим анкетуванням було охоплено 609 респондентів. Час проведення анкетування – перше півріччя 2015 і перше півріччя 2016 року. 12% респондентів відмовилися відповідати на питання з причин браку часу та роздратованості, викликані складною ситуацією в державі.

Визначте рівень захисту Ваших прав органами прокуратури України?		
Задовільний		Незадовільний
61%		39%
Чи потрібен суспільству інститут Прокуратури?		
Так		Ні
92%		8%
Хто має обирати склад Генеральної прокуратури України?		
Суспільство	Президент України	Верховна Рада України
72%	15%	13%
Визначте рівень довіри громадян до Прокуратури України		
Задовільний		Незадовільний
47%		53%
До якої гілки влади має бути віднесено Прокуратуру України?		
Судова гілка влади	Виконавча гілка влади	Незалежна гілка влади
40%	37%	23%

ПРОЕКТ

ЗАКОН УКРАЇНИ**Про приведення правового статусу Прокуратури України до вимог Конституції України як єдиної системи судової гілки влади**

Верховна Рада України п о с т а н о в л я є:

I. Внести до Закону України від 14.10.2014 № 1697-VII «Про прокуратуру» (Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 2-3. – Ст.12) такі зміни й доповнення:

– внести зміни до частини 1 статті 40 «Призначення Генерального прокурора» та викласти її в такій редакції:

«Генеральний прокурор призначається на посаду Президентом України за згодою Верховної Ради України. 1-1. Добір кандидатури Генерального прокурора здійснюється згідно з вимогами порядку відбору Директора Національного антикорупційного бюро, визначеного Законом України від 14.10.2014 № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України».

– внести зміни до статті 73 «Статус Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів» та викласти її в такій редакції:

«1. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів є колегіальним органом, який відповідно до повноважень, передбачених цим Законом, визначає рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, та вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності, переведення та звільнення прокурорів з посади.

2. Повноваження Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів виконує Вища кваліфікаційна комісія суддів України».

– виключити статтю 74 «Склад Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів»;

– виключити статтю 75 «Порядок проведення з'їзду представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ»;

– виключити статтю 76 «Припинення повноважень члена Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів»;

– виключити статтю 78 «Організація роботи та проведення засідання Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів»;

– виключити статтю 79 «Забезпечення діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів».

II. Внести до Закону України від 02.06.2016 № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 31. – Ст. 545) такі зміни й доповнення:

– внести зміни до статті 94 «Склад Вищої кваліфікаційної комісії суддів України» та викласти її в такій редакції:

«1. До складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України обираються (призначаються) двадцять три членів, які є громадянами України, мають повну вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права не менше п'ятнадцяти років.

2. До Вищої кваліфікаційної комісії суддів України обираються (призначаються):

1) з'їздом суддів України – дванадцять членів Комісії з числа суддів, які мають стаж роботи на посаді судді щонайменше десять років, або суддів у відставці;

2) з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ - два члени Комісії;

3) з'їздом адвокатів України - два члени Комісії;

4) Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини - два члени Комісії з числа осіб, які не є суддями;

5) Головою Державної судової адміністрації України - два члени Комісії з числа осіб, які не є суддями;

6) Всеукраїнською конференцією прокурорів - три членів Комісії з числа прокурорів, які мають стаж роботи на посаді прокурора щонайменше десять років».

– доповнити частину 1 статті 93 «Повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів України» пунктом 10 та викласти її в такій редакції:

«Вища кваліфікаційна комісія суддів України:

1) веде облік даних про кількість посад суддів у судах, у тому числі вакантних;

2) проводить добір кандидатів для призначення на посаду судді, у тому числі організовує проведення щодо них спеціальної перевірки відповідно до закону та приймає кваліфікаційний іспит;

3) вносить до Вищої ради правосуддя рекомендацію про призначення кандидата на посаду судді;

4) вносить рекомендацію про переведення судді відповідно до цього Закону, крім переведення як дисциплінарної санкції;

5) визначає потреби у державному замовленні на професійну підготовку кандидатів на посаду судді у Національній школі суддів України;

6) затверджує форму і зміст заяви про участь у доборі кандидатів на посаду судді, анкети кандидата на посаду судді, порядок складення відбіркового іспиту та методику оцінювання його результатів, порядок проходження спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, порядок складення кваліфікаційного іспиту та методику оцінювання кандидатів, положення про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді, порядок та методологію кваліфікаційного оцінювання, порядок формування і ведення суддівського дос'є (дос'є кандидата на посаду судді) та інші процедури виконання Комісією її функцій;

7) проводить кваліфікаційне оцінювання;

8) забезпечує ведення суддівського досьє, досьє кандидата на посаду судді;

9) бере у межах компетенції участь у міжнародному співробітництві, у тому числі встановлює зв'язки з іноземними закладами, установами та організаціями, проектами міжнародної технічної допомоги, є бенефіціаром, реципієнтом міжнародної технічної допомоги, головним розпорядником міжнародної допомоги від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій;

10) здійснює повноваження Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів згідно із Законом України від 14.10.2014 № 1697-VII «Про прокуратуру» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 2-3, ст.12)

11) здійснює інші повноваження, визначені законом».

III. Цей закон набирає чинності з дня його опублікування.

**Голова
Верховної Ради України**

А.В. ПАРУБІЙ

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проекту Закону України «Про приведення правового статусу Прокуратури України до вимог Конституції України як єдиної системи судової гілки влади»

1. Обґрунтування необхідності прийняття акта

З метою проведення ефективної антикорупційної, судової та адміністративної реформи потрібно вдосконалити окремі аспекти правового статусу Прокуратури України, для того щоб уникнути неузгодженостей у процесі її діяльності.

Законопроект позитивно вплине на розвиток європейських засадничих принципів діяльності органів прокуратури, що призведе до якісного та неупередженого захисту прав, свобод і законних інтересів осіб.

2. Цілі й завдання прийняття акта

Провідним завданням проекту є приведення правового статусу Прокуратури України до вимог Конституції України як єдиної системи судової гілки влади.

Так, цим проектом пропонуються такі зміни:

1. До Закону України від 14.10.2014 № 1697-VII «Про прокуратуру» (Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 2-3. – Ст.12):

– внести зміни до частини 1 статті 40 «Призначення Генерального прокурора» та викласти її в такій редакції: «Генеральний прокурор призначається на посаду Президентом України за згодою Верховної Ради України. 1-1. Добір кандидатури Генерального прокурора здійснюється згідно з вимогами порядку відбору Директора Національного антикорупційного бюро, визначеного Законом України від 14.10.2014 №1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України»;

– внести зміни до статті 73 «Статус Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів» та викласти її в такій редакції: «1. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів є колегіальним органом, який відповідно до повноважень, передбачених цим Законом, визначає рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, та вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності, переведення та звільнення прокурорів з посади. 2. Повноваження Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів виконує Вища кваліфікаційна комісія суддів України»;

– виключити статтю 74 «Склад Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів»;

– виключити статтю 75 «Порядок проведення з'їзду представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ»;

– виключити статтю 76 «Припинення повноважень члена Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів»;

– виключити статтю 78 «Організація роботи та проведення засідання Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів»;

– виключити статтю 79 «Забезпечення діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів».

2. До Закону України від 02.06.2016 № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 31. – Ст. 545):

– внести зміни до статті 94 «Склад Вищої кваліфікаційної комісії суддів України» та викласти її в такій редакції: «1. До складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України обираються (призначаються) двадцять три членів, які є громадянами України, мають повну вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права не менше п'ятнадцяти років. 2. До Вищої кваліфікаційної комісії суддів України обираються (призначаються): 1) з'їздом суддів України – дванадцять членів Комісії з суддів, які мають стаж роботи на посаді судді щонайменше десять років, або суддів у відставці; 2) з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ – два члени Комісії; 3) з'їздом адвокатів України – два члени Комісії; 4) Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини – два члени Комісії з осіб, які не є суддями; 5) Головою Державної судової адміністрації України – два члени Комісії з осіб, які не є суддями; 6) Всеукраїнською конференцією прокурорів – три членів Комісії з прокурорів, які мають стаж роботи на посаді прокурора щонайменше десять років».

– доповнити частину 1 статті 93 «Повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів України» пунктом 10 та викласти її в такій редакції: «Вища кваліфікаційна комісія суддів України: 1) веде облік даних про кількість посад суддів у судах, зокрема вакантних; 2) проводить добір кандидатів для призначення на посаду судді, зокрема організовує проведення щодо них спеціальної перевірки відповідно до закону та приймає кваліфікаційний іспит; 3) вносить до Вищої ради правосуддя рекомендацію про призначення кандидата на посаду судді; 4) вносить рекомендацію про переведення судді відповідно до цього Закону, крім переведення як дисциплінарної санкції; 5) визначає потреби у державному замовленні на професійну підготовку кандидатів на посаду судді у Національній школі суддів України; 6) затверджує форму і зміст заяви про участь у доборі кандидатів на посаду судді, анкети кандидата на посаду судді, порядок складення відбірного іспиту та методику оцінювання його результатів, порядок проходження спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, порядок складення кваліфікаційного іспиту та методику оцінювання кандидатів, положення про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді, порядок та методологію кваліфікаційного оцінювання, порядок формування і ведення суддівського дос'є (дос'є кандидата на посаду судді) та інші процедури виконання Комісією її функцій; 7) проводить кваліфікаційне оцінювання; 8) забезпечує ведення суддівського дос'є, дос'є кандидата на посаду судді; 9) бере в межах компетенції участь у міжнародному співробітництві, зокрема встановлює зв'язки з іноземними закладами, установами та організаціями, проектами міжнародної технічної допомоги, є бенефіціаром, реципієнтом міжнародної технічної допомоги, головним розпорядником міжнародної допомоги від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових

організацій; 10) здійснює повноваження Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів згідно із Законом України від 14.10.2014 № 1697-VII «Про прокуратуру» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 2-3, ст.12); 11) здійснює інші повноваження, визначені законом».

3. Правові аспекти

Проект Закону відповідає Конституції України та іншим актам вищої юридичної сили, узгоджується з актами такої самої юридичної сили, не належить до сфери правового регулювання Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, пріоритетних сфер адаптації законодавства України до *acquis communautaire*, не потребує проведення гендерно-правової експертизи.

Нормативно-правовими актами в цій сфері правового регулювання є:

- Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР;
- Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005;
- Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X;
- Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI;
- Наказ Генеральної прокуратури України «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» № 4 від 19.12.2012;
- Наказ Генеральної прокуратури України «Про затвердження Положення про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» від 12.10.2016 № 357;
- Наказ Генеральної прокуратури України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» № 4/1гн від 03.12.2012 та інші.

4. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація проекту Закону не потребує додаткових видатків державного бюджету.

5. Регіональний аспект

Проект Закону не стосується питань розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

6. Запобігання дискримінації

У проекті Закону відсутні положення, які містять ознаки дискримінації.

7. Запобігання корупції

У проекті Закону відсутні правила і процедури, які можуть містити ризики вчинення корупційних правопорушень.

8. Громадське обговорення

Проект Закону не потребує проведення консультацій з громадськістю.

9. Оцінювання регуляторного впливу

Проект Закону не є регуляторним актом.

10. Вплив реалізації акта на ринок праці

Реалізація проекту Закону не має впливу на ринок праці.

11. Прогноз результатів

Прийняття положень законопроекту приведе правовий статус Прокуратури України до вимог Конституції України як єдиної системи судової гілки влади.

ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ

до Закону України

«Про приведення правового статусу Прокуратури України до вимог Конституції України як єдиної системи судової гілки влади»

Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII «Про прокуратуру»	
Чинна редакція	Авторська редакція
Стаття 40. Призначення Генерального прокурора 1. Генеральний прокурор призначається на посаду Президентом України за згодою Верховної Ради України. 2. Строк повноважень Генерального прокурора становить шість років. Одна й та ж особа не може обіймати посаду Генерального прокурора два строки поспіль.	Стаття 40. Призначення Генерального прокурора 1. Генеральний прокурор призначається на посаду Президентом України за згодою Верховної Ради України. <i>1-1. Добір кандидатури Генерального прокурора здійснюється згідно з вимогами порядку відбору Директора Національного антикорупційного бюро, визначеного Законом України від 14.10.2014 № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 47, ст.2051)</i> 2. Строк повноважень Генерального прокурора становить шість років. Одна й та ж особа не може обіймати посаду Генерального прокурора два строки поспіль.
Глава 3. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів	Глава 3. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів
Стаття 73. Статус Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів 1. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів є колегіальним органом, який відповідно до повноважень, передбачених цим Законом, визначає рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, та вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності, переведення та звільнення прокурорів з посади. 2. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів є юридичною особою, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, самостійний баланс та рахунки в органах Державного казначейства України. 3. Порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів визначається положенням, прийнятим всеукраїнською конференцією прокурорів.	Стаття 73. Статус Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів 1. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів є колегіальним органом, який відповідно до повноважень, передбачених цим Законом, визначає рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, та вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності, переведення та звільнення прокурорів з посади. 2. Повноваження Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів виконує Вища кваліфікаційна комісія суддів України

<i>Стаття 74. Склад Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів</i> <i>1. До складу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів входять одинадцять членів, які є громадянами України, мають вищу юридичну освіту та стаж роботи в галузі права не менше десяти років, з яких:</i> <i>1) п'ять прокурорів призначає всеукраїнська конференція прокурорів;</i> <i>2) дві особи (вчених) призначає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ;</i> <i>3) одну особу (адвоката) призначає з'їзд адвокатів України;</i> <i>4) три особи призначає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини за погодженням з комітетом Верховної Ради України, до предмету відання якого належить організація та діяльність органів прокуратури.</i> <i>2. Членом Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів не може бути призначений народний депутат України, представник Кабінету Міністрів України, центрального чи місцевого органу виконавчої влади, науковий чи науково-педагогічний працівник Національної академії прокуратури України, іншого навчального закладу або наукової установи, що входять до сфери управління органів прокуратури, суддя, працівник правоохоронного органу чи органу державного нагляду (контролю), прокурор, який перебуває на адміністративній посаді, а також більше однієї особи з числа наукових та науково-педагогічних працівників одного і того ж навчального закладу чи наукової установи.</i> <i>3. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів є повноважною за умови призначення до її складу не менше дев'яти членів.</i> <i>4. Строк повноважень члена Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів становить три роки. Одна і та ж сама особа не може здійснювати повноваження члена комісії два строки підряд.</i> <i>5. Член Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів не може одночасно бути членом Ради прокурорів України.</i> <i>6. Члени Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів працюють на постійній основі і на час виконання своїх обов'язків відряджаються до комісії.</i> <i>7. Умови оплати праці, соціального забезпечення членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії визначаються на засадах, встановлених для відповідної категорії державних службовців. За членами Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії</i>	Статтю 74 виключити
---	-----------------------------------

прокурорів, які є прокурорами, зберігаються гарантії соціального забезпечення, визначені законодавством для прокурорів.	
<i>Стаття 75. Порядок проведення з'їзду представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ</i> 1. З'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ скликається головою Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів не пізніше як за три місяці до закінчення строку повноважень членів цієї комісії, призначених за квотою з'їзду. Рішення про дату, час та місце проведення з'їзду голова Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів розміщує на веб-сайті Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів і надсилає до відома до юридичних вищих навчальних закладів, юридичних факультетів вищих навчальних закладів та наукових установ. 2. Від кожного юридичного вищого навчального закладу, юридичного факультету вищих навчальних закладів та наукових установ у з'їзді беруть участь по одному делегату. Про осіб, обраних делегатами, повідомляють голову Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів не пізніше як за десять днів до дня з'їзду. 3. З'їзд є повноважним за умови присутності на ньому не менше двох третин від загальної кількості обраних делегатів. 4. Відкриває з'їзд найстарший за віком делегат. З'їзд шляхом таємного голосування обирає головуючого та секретаря, обговорює і затверджує порядок денний та регламент роботи з'їзду, обирає лічильну комісію та інші робочі органи з'їзду. 5. Кандидати на посади членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, які відповідають вимогам, передбаченим частинами <u>першою</u> та <u>другою</u> статті 74 цього Закону, визначаються за пропозицією делегатів з'їзду таємним голосуванням більшістю голосів присутніх на засіданні делегатів і включаються до бюлетеня для таємного голосування. 6. Призначеним на посаду члена Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів вважається кандидат, який за результатами таємного голосування отримав більшість голосів обраних делегатів з'їзду. 7. За результатами голосування головуючим і секретарем з'їзду підписується рішення про призначення членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, що оприлюднюється на веб-сайті	Статтю 75 – виключити

Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

8. *Скликання та проведення з'їзду представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ у встановленому цієї статтею порядку проводиться виключно для цілей, передбачених цим Законом.*

Стаття 76. Припинення повноважень члена Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів

1. *Повноваження члена Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів припиняються у разі:*

- 1) *закінчення строку, на який його призначено;*
- 2) *подання заяви про припинення повноважень за власним бажанням;*
- 3) *вчинення дій, несумісних з посадою члена комісії;*
- 4) *зайняття посади, передбаченої частиною другою статті 74 цього Закону;*
- 5) *неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я;*
- 6) *набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;*
- 7) *припинення громадянства України або набуття громадянства іншої держави;*
- 8) *визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим;*
- 9) *його смерті.*

2. *Повноваження члена Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів припиняються:*

- 1) *з підстави, передбаченої пунктом 1 частини першої цієї статті, - з дня, наступного за днем закінчення строку, на який його призначено, без необхідності прийняття рішення комісією;*
- 2) *з підстав, передбачених пунктами 2, 3, 5-8 частини першої цієї статті, - за рішенням комісії;*
- 3) *з підстави, передбаченої пунктом 9 частини першої цієї статті, - у день смерті, без необхідності прийняття рішення комісією;*
- 4) *з підстави, передбаченої пунктом 4 частини першої цієї статті, - у день призначення на посаду, передбачену частиною другою статті 74, - без необхідності прийняття рішення комісією.*

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів приймає рішення про припинення повноважень її члена з підстави, передбаченої пунктом 5 частини першої цієї статті, за наявності медичного висновку, що надається медичною комісією, утвореною центральним органом виконавчої влади у сфері охорони здоров'я, або за рішенням суду, що набрало законної сили, про визнання члена комісії обмежено дієздатним чи недієздатним.

Статтю 76 - виключити

Стаття 78. Організація роботи та проведення засідання Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів

1. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів обирає із свого складу з числа прокурорів таємним голосуванням голову комісії строком на три роки.

2. Голова Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів організовує її роботу та головує на її засіданнях, визначає обов'язки заступника, веде засідання комісії, представляє її у зносинах з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, особами, установами та організаціями, з органами інших держав та міжнародними організаціями. Обов'язки голови Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів у разі його відсутності виконує заступник голови.

3. Для вирішення питання щодо відкриття дисциплінарного провадження у Кваліфікаційно-дисциплінарній комісії прокурорів діє автоматизована система розподілу дисциплінарних скарг. Положення про автоматизовану систему розподілу дисциплінарних скарг затверджується Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів за погодженням з Радою прокурорів України.

4. Секретар Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів організовує підготовку її засідань та несе відповідальність за організацію діловодства.

5. Засідання Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів проводяться відкрито і гласно, крім випадків, установлених законом. Засідання комісії є повноважним, якщо на ньому присутні не менше дев'яти членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

6. Голова Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів визначає дату, час і місце проведення засідання Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, перелік питань, що вносяться на засідання, і не пізніше як за п'ять днів до засідання повідомляє про це інших членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів та забезпечує розміщення цих відомостей на її веб-сайті з урахуванням вимог, передбачених частиною четвертою статті 45 цього Закону.

7. Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від її загального складу, передбаченого цим Законом. Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів викладаються в письмовій формі.

8. У рішенні Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії

Статтю 78 - виключити

прокурорів зазначаються дата і місце його прийняття, члени комісії, які брали участь у засіданні, питання, що розглядалися, мотиви прийнятого рішення, а також порядок і строк оскарження рішення, в тому числі дозвіл особі, яка подала дисциплінарну скаргу, на оскарження рішення, якщо він наданий. Рішення підписується головою та членами Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, які брали участь у засіданні. За наявності окремої думки, вона викладається у письмовій формі і додається до справи, про що головуючий повідомляє на засіданні, але зміст окремої думки виголошенню на засіданні не підлягає. 9. Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів підлягає оприлюдненню на її веб-сайті у триденний строк з дня його прийняття, якщо інше не передбачено цим Законом. 10. Особа, яка подала дисциплінарну скаргу про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, має право оскаржити рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів до Вищої ради правосуддя за наявності дозволу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів на таке оскарження. <i>Стаття 79. Забезпечення діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.</i> 1. Організаційне забезпечення діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів здійснюється її секретаріатом. 2. Питання прийняття на роботу, звільнення з роботи, притягнення до дисциплінарної відповідальності, а також умови оплати праці працівників секретаріату, умови їх побутового забезпечення і рівень соціального захисту визначаються Кодексом законів про працю України, Законом України "Про державну службу", цим Законом, іншими нормативно-правовими актами.	Статтю 79 – виключити

Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів»	
Стаття 93. Повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів України 1. Вища кваліфікаційна комісія суддів України: 1) веде облік даних про кількість посад суддів у судах, у тому числі вакантних; 9) бере у межах компетенції участь у міжнародному співробітництві, у тому числі встановлює зв'язки з іноземними закладами, установами та організаціями, проектами міжнародної технічної допомоги, є бенефіціаром, реципієнтом міжнародної технічної допомоги, головним розпорядником міжнародної допомоги від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій; 10) здійснює інші повноваження, визначені законом.	Стаття 93. Повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів України 1. Вища кваліфікаційна комісія суддів України: 1) веде облік даних про кількість посад суддів у судах, у тому числі вакантних; 9) бере у межах компетенції участь у міжнародному співробітництві, у тому числі встановлює зв'язки з іноземними закладами, установами та організаціями, проектами міжнародної технічної допомоги, є бенефіціаром, реципієнтом міжнародної технічної допомоги, головним розпорядником міжнародної допомоги від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій; 10) здійснює повноваження Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів згідно із Законом України від 14.10.2014 № 1697-VII «Про прокуратуру» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 2-3, ст.12) 11) здійснює інші повноваження, визначені законом.
Стаття 94. Склад Вищої кваліфікаційної комісії суддів України 1. До складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України обираються (призначаються) <i>шістнадцять членів</i>, які є громадянами України, мають повну вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права не менше п'ятнадцяти років. 2. До Вищої кваліфікаційної комісії суддів України обираються (призначаються): 1) з'їздом суддів України – <i>вісім</i> членів Комісії з суддів, які мають стаж роботи на посаді судді щонайменше десять років, або суддів у відставці; 2) з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ – два	Стаття 94. Склад Вищої кваліфікаційної комісії суддів України 1. До складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України обираються (призначаються) двадцять три членів, які є громадянами України, мають повну вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права не менше п'ятнадцяти років. 2. До Вищої кваліфікаційної комісії суддів України обираються (призначаються): 1) з'їздом суддів України –

члени Комісії; 3) з'їздом адвокатів України – два члени Комісії; 4) Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини – два члени Комісії з осіб, які не є судьями; 5) Головою Державної судової адміністрації України – два члени Комісії з осіб, які не є судьями.	дванадцять членів Комісії з числа суддів, які мають стаж роботи на посаді судді щонайменше десять років, або суддів у відставці; 2) з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ – два члени Комісії; 3) з'їздом адвокатів України – два члени Комісії; 4) Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини – два члени Комісії з числа осіб, які не є судьями; 5) Головою Державної судової адміністрації України – два члени Комісії з числа осіб, які не є судьями; 6) Всеукраїнською конференцією прокурорів – три членів Комісії з прокурорів, які мають стаж роботи на посаді прокурора щонайменше десять років.
---	---

ЗАТВЕРДЖУЮ

Директор Науково-дослідного
інституту публічного права
д.ю.н., проф.
В. В. Галунько
від 30.04.2017 р.

АКТ

упровадження результатів дисертаційного дослідження на здобуття
наукового ступеня кандидата юридичних наук Неврозова Олексія
Борисовича з теми «Адміністративно-правовий статус прокуратури
в Україні» у навчальний процес випускаючого відділу проблем публічного
права Науково-дослідного інституту публічного права

Комісією Відділу було розглянуто результати використання матеріалів
дисертаційного дослідження з теми «Адміністративно-правовий статус
прокуратури в Україні» Неврозова Олексія Борисовича. Під час обговорення
наданих матеріалів комісією було констатовано, що окремі положення
дослідження було використано в розробленні лекційних курсів з дисциплін
«Актуальні проблеми теорії адміністративного права» та «Актуальні
проблеми адміністративної відповідальності», при підготовці відповідних
підручників, навчальних посібників.

ВИСНОВОК: результати дисертаційного дослідження з теми
«Адміністративно-правовий статус прокуратури в Україні» Неврозова
Олексія Борисовича вважати впровадженими в навчальний процес
випускаючого відділу проблем публічного права Науково-дослідного
інституту публічного права з дисциплін «Актуальні проблеми теорії
адміністративного права» та «Актуальні проблеми адміністративної
відповідальності».

Члени комісії:

Старший науковий співробітник,
к.ю.н.

Науковий співробітник

К. М. Куркова

Д. С. Левченко

ЗАТВЕРДЖУЮ

Директор Науково-дослідного
інституту публічного права
д.ю.н., професор

В. В. Галуцько
від 30.01.2014 р.

АКТ

упровадження результатів дисертаційного дослідження
«Адміністративно-правовий статус прокуратури в Україні»
Невროзова Олексія Борисовича на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук у науково-дослідну діяльність Науково-дослідного
інституту публічного права

Комісією Інституту було розглянуто результати використання матеріалів дисертаційного дослідження з теми «Адміністративно-правовий статус прокуратури в Україні» Неврозова Олексія Борисовича. Під час обговорення наданих матеріалів щодо використання їх у науково-дослідній діяльності комісією було констатовано, що окремі положення вказаного вище дослідження було використано в науково-дослідній діяльності Науково-дослідного інституту публічного права, а саме для подальшої теоретичної розробки питань адміністративно-правового статусу прокуратури, удосконалення законодавства у сфері діяльності прокуратури.

Отже, результати дисертаційного дослідження з теми «Адміністративно-правовий статус прокуратури в Україні» Неврозова Олексія Борисовича мають вагомий цінність для науково-дослідної діяльності Науково-дослідного інституту публічного права.

ВИСНОВОК: результати дисертаційного дослідження з теми «Адміністративно-правовий статус прокуратури в Україні», Неврозова Олексія Борисовича вважати впровадженими в науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права.

Члени комісії :

Старший науковий співробітник,
к.ю.н.

Науковий співробітник




К. М. Куркова

Д. С. Левченко