

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

РУБАН АНДРІЙ ГЕННАДІЙОВИЧ

УДК: 342.951:347.963.1:343.163

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ
ПРОКУРАТУРОЮ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ**

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

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

Київ – 2018

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Науково-дослідному інституті публічного права

Науковий керівник

доктор юридичних наук, доцент

Дрозд Олексій Юрійович,

Національна академія внутрішніх справ,

в.о. завідувача докторантури та аспірантури

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор

Безпалова Ольга Ігорівна,

Харківський національний університет внутрішніх справ,

завідувач кафедри адміністративної діяльності поліції

кандидат юридичних наук

Трофімцов Владислав Анатолійович,

Адвокатське об'єднання «А ЛПНЕА»,

старший партнер

Захист відбудеться «19» жовтня 2018 р. о 11⁰⁰ на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.503.01 у Науково-дослідному інституті публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

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

Автореферат розісланий «18» вересня 2018 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



К.М. Куркова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Особливості публічного устрою, безпекова, соціальна й економічна політика, а також низка інших важливих факторів у межах окремої країни визначають вектори побудови правоохоронної системи держави. Виняток не становить й Україна, яка впродовж тривалого часу переймала та розвивала за власним зразком радянські підходи до діяльності органів прокуратури. Вимогою всього цивілізованого світу, яку закріплено в положеннях відповідних міжнародних-правових актів, є функціонування цієї інституції згідно з визначеними демократичними правилами. Це дає змогу досягнути ефективного взаємоузгодження реалізації повноважень владних суб'єктів, застосування ними за потреби державно-правового примусу для забезпечення основоположних прав і свобод людини та громадянина, задоволення суспільних і публічних інтересів.

У липні 1992 р. наша країна подала заявку на вступ до Ради Європи із запевненнями високопосадовців про бажання та спроможність України виконувати вимоги Статуту Ради Європи щодо неухильного дотримання принципу верховенства права. Упродовж тривалого часу офіційно взяті зобов'язання не були виконані з різних об'єктивних і суб'єктивних причин, що викликало відповідну реакцію з боку європейських партнерів. Вони напрацювали та надали для виконання вітчизняній публічній владі низку рекомендацій і зауважень з питань побудови та функціонування сучасної системи прокуратури. Щодо цього в положеннях резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 4 жовтня 2010 р. № 1755 (2010) «Функціонування демократичних інституцій в Україні» висловлено занепокоєння стосовно невиконання певних умов, необхідних для належної правової інтеграції до ЄС, передусім позбавлення повноважень зі здійснення прокуратурою загального нагляду за законністю, що суперечить європейським правовим традиціям.

Зрештою протягом декількох останніх років було розроблено необхідні документи та загалом виконано зазначені зобов'язання, де найсуттєвішим стало прийняття Закону України «Про прокуратуру» 2014 р. Крім того, усвідомлення необхідності вдосконалення правоохоронної системи позначилося на концептуальних нормативно-правових актах, у яких окреслено шляхи подальшого розвитку. Таким чином, було реалізовано низку вимог компетентних європейських міжнародних організацій щодо суттєвої зміни законодавчих підходів до діяльності органів прокуратури в Україні. Водночас донині відсутні чіткі напрями подальшого реформування в окресленій сфері. Так, відповідні основні нормативно-правові акти мають формалізований характер, що певною мірою негативно впливає на практику реалізації правоохоронної функції держави. Зазначені обставини зумовлюють пошук подальших ефективних шляхів розвитку інституту прокуратури в нашій країні, ґрунтуючись на належних теоретико-правових напрацюваннях.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Адміністративно-правовий статус, порядок й умови організації, забезпечення та реалізації здійснення прокуратурою правоохоронної функції держави в різних сферах протягом останніх років були предметом наукового дослідження низки вітчизняних учених, серед яких: К. К. Арушанян, О. І. Безпалова, І. О. Билиця, Є. М. Блажівський,

М. М. Бурбика, Ю. В. Гаруст, В. В. Галуцько, Д. І. Голосніченко, О. Ю. Дрозд, О. В. Джафарова, Ю. В. Дьомін, В. І. Дяченко, М. Ю. Івчук, Д. І. Єрмаков, С. М. Кизь, О. О. Кіпер, О. В. Костенко, Т. Є. Колеснік, І. О. Ключко, А. В. Лапкін, Я. О. Ліховіцький, В. В. Лушер, С. В. Мазурик, О. В. Новіков, І. А. Печенкін, О. С. Проневич, Є. Ю. Соболюк, В. В. Сухонос, О. Б. Ференець, В. С. Цимбалюк, С. О. Шатрава, Є. В. Шульга та ін.

Світовий досвід функціонування та питання імплементації європейських стандартів у національну практику реформування органів прокуратури досліджували О. В. Анпілогов, В. В. Богуцький, М. Н. Берідзе, Ю. М. Грошевий, В. В. Долежан, І. С. Зарубинська, І. М. Козьяков, А. А. Матвієць, Н. С. Наулік, А. В. Скрипнюк, В. В. Стеценко, О. Ф. Толпиго, Д. М. Толпиго, О. М. Толочко, М. В. Руденко, В. П. Рябцев, П. О. Угровецький, В. В. Шуба, М. К. Якимчук, М. О. Яцинин та ін.

Зазначені вчені у своїх працях розкрили окремі напрями діяльності органів прокуратури, залишивши поза увагою особливості адміністративно-правового забезпечення здійснення прокуратурою правоохоронної функції держави на сучасному етапі розвитку відповідного вітчизняного законодавства.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015. Тема дисертації відповідає Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р.

Дисертаційне дослідження здійснено відповідно до 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).

Мета і завдання дослідження. *Метою* роботи є теоретико-правова характеристика здійснення органами прокуратури України правоохоронної функції держави, з'ясування особливостей реалізації найважливіших її напрямів, а також вироблення висновків, пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення вітчизняного законодавства в окресленій сфері, у тому числі з урахуванням відповідних міжнародних стандартів держав – членів ЄС. Для досягнення зазначеної мети поставлено такі *завдання*:

- визначити поняття та ознаки адміністративної діяльності прокуратури як основи реалізації правоохоронної функції держави шляхом формування понятійного апарату та визначення її ознак;
- розкрити міжнародні правові стандарти реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави;
- розглянути генезу нормативно-правового регулювання реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави;

- з'ясувати напрями, завдання та функції реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави;
- охарактеризувати адміністративні процедури кадрової роботи в органах прокуратури;
- визначити поняття, ознаки та порядок прийняття прокуратурою адміністративних актів у межах реалізації правоохоронної функції держави;
- з'ясувати особливості взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави;
- проаналізувати інформаційно-правове забезпечення діяльності прокуратури під час здійснення правоохоронної функції держави;
- висвітлити питання запобігання корупційним правопорушенням органами прокуратури.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у межах реалізації правоохоронної функції держави органами прокуратури України.

Предмет дослідження – адміністративно-правові засади здійснення прокуратурою правоохоронної функції держави.

Методи дослідження. Методологічне підґрунтя роботи становить сукупність загальних і спеціальних методів наукового пізнання. Під час підготовки дисертаційного дослідження використано такі методи: *діалектичний* – для визначення загальних і спеціальних аспектів реалізації правоохоронної функції держави органами прокуратури (розділи 1–3); *структурно-системного аналізу* – з метою з'ясування напрямів, завдань і функцій реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави, їх юридичного закріплення у відповідних адміністративних актах (підрозділи 1.1, 2.1, 2.3); *формально-юридичний* – у межах характеристики організаційно-правових засад діяльності прокуратури з питань кадрової роботи та інформаційно-правового забезпечення (підрозділи 2.2, 3.2); *аналізу та синтезу* – для з'ясування особливостей взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави, у тому числі під час запобігання корупційним правопорушенням (підрозділи 3.1, 3.3); *порівняльно-правовий* – у межах здійснення аналізу міжнародно-правових стандартів реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави (підрозділ 1.2); *історико-правовий* – для визначення та характеристики періодів нормативно-правового регулювання реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави (підрозділ 1.3); *теоретико-правового прогнозування* – під час встановлення напрямів законодавчого вдосконалення з питань діяльності органів прокуратури (розділи 2, 3).

Емпіричну базу дисертації становлять офіційна інформація Генеральної прокуратури України з питань діяльності органів прокуратури, а також узагальнення практики органів виконавчої влади щодо здійснення правоохоронної функції держави.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших в Україні монографічних досліджень, присвячених питанням адміністративно-правового забезпечення прокуратурою правоохоронної функції держави. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку наукових положень, висновків і пропозицій, зокрема:

уперше:

– доведено, що реалізація правоохоронної функції органів прокуратури є основним напрямом її діяльності, який включає такі складові: адміністративну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, досудового розслідування, підтримання державного обвинувачення в суді. Особливе місце серед них посідає адміністративна діяльність. Обґрунтовано, що адміністративна діяльність органів прокуратури – урегульована нормами адміністративного права державно-владна, виконавчо-розпорядча діяльність, пов'язана з практичним здійсненням заходів, спрямованих на безпосередню реалізацію правоохоронної функції держави та впорядкування внутрішньо- й зовнішньоорганізаційних відносин у вказаному напрямі;

– запропоновано авторську класифікацію напрямів адміністративної діяльності органів прокуратури: запобігання та протидія корупції, організаційно-правова діяльність; консультативно-дорадча діяльність; інформаційно-аналітична діяльність; адміністративно-юрисдикційна діяльність; діяльність, спрямована на співпрацю із суб'єктами приватного і публічного права щодо нагляду за дотриманням прав і свобод людини та громадянина в діяльності відповідних суб'єктів, представництво інтересів громадянина або держави в суді адміністративної юрисдикції;

– окреслено специфіку адміністративної діяльності органів прокуратури України як основи реалізації правоохоронної функції держави, ураховуючи оновлений правовий статус вказаного суб'єкта;

– здійснено розподіл завдань у межах реалізації адміністративної діяльності органів прокуратури на загальні, спеціальні (функціональні) та особливі; постійні та поточні;

– сформульовано пропозиції щодо внесення змін і доповнень до низки правових актів з метою підвищення дієвості адміністративно-правового забезпечення реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави;

удосконалено:

– характеристику напрямів і форм узгодження дій і рішень прокуратури з іншими суб'єктами під час реалізації правоохоронної функції держави, що ґрунтуються на диспозитивних та імперативних засадах;

– аргументацію щодо безпосередньої та опосередкованої форми участі прокуратури в протидії корупції як одній з основних складових правоохоронної функції держави;

– розуміння ключової ролі інформаційно-правового забезпечення здійснення прокуратурою правоохоронної функції держави, що полягає у створенні на нормотворчому та правозастосовному рівнях належних умов оперування інформаційними ресурсами з метою налагодження належних умов дієвого виконання покладених на ці органи влади конституційних обов'язків і реалізації свого спеціального правового статусу;

– наукове положення про місце й роль адміністративних актів органів прокуратури в системі правових актів нашої держави, що дало змогу констатувати відсутність у чинному законодавстві та доктринальних напрацюваннях у сфері адміністративного права єдиної позиції щодо зазначених питань;

дістали подальший розвиток:

– визначення та зміст видів взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави, серед яких: стратегічна взаємодія; тактична взаємодія; інформаційно-аналітична взаємодія;

– наукові підходи до розуміння реалізації положень міжнародно-правових стандартів щодо питань правоохоронної діяльності прокуратури у вітчизняному правовому полі;

– теоретико-правовий зміст понять «координація діяльності правоохоронних органів», «процесуальне керівництво прокуратури», «наглядові повноваження прокуратури»;

– систематизація загальних і спеціальних нормативних актів, якими визначено адміністративно-правовий механізм забезпечення спільної діяльності прокуратури з іншими правоохоронними органами;

– періодизація становлення та розвитку нормативно-правового регулювання діяльності органів прокуратури в Україні;

– пропозиції щодо вдосконалення правової регламентації питань підготовки та прийняття адміністративних актів органами прокуратури шляхом внесення змін і доповнень до чинного законодавства.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що науково-теоретичні положення, висновки, рекомендації та пропозиції цього дисертаційного дослідження можуть бути використані у:

– *науково-дослідній роботі* – для подальшого розроблення теоретико-правових проблем адміністративно-правового регулювання здійснення прокуратурою правоохоронної функції держави (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *нормотворчості* – у межах удосконалення вітчизняного законодавства у сфері діяльності органів прокуратури та їх взаємодії з іншими суб'єктами публічної адміністрації (довідка Інституту законодавства Верховної Ради України);

– *правозастосуванні* – для вдосконалення практики реалізації органами прокуратури, її посадовими особами правоохоронної функції держави;

– *навчальному процесі* – під час розроблення навчально-методичного забезпечення та викладання навчальних дисциплін «Судові та правоохоронні органи», «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність» (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ).

Апробація матеріалів дисертації. Теоретичні та прикладні положення, висновки і пропозиції дисертаційного дослідження оприлюднено на таких науково-практичних конференціях: «Людина і закон: публічно-правовий вимір» (м. Дніпро, 6–7 жовтня 2017 р.), «Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику» (м. Харків, 3–4 лютого 2017 р.), «Роль права та закону в громадянському суспільстві» (м. Київ, 9–10 лютого 2018 р.), «Юридичні наукові дискусії як фактор сталого розвитку правової доктрини та законодавства» (м. Київ, 8–9 квітня 2016 р.), «Пріоритетні напрями розвитку сучасної юридичної науки» (м. Харків, 15–16 вересня 2017 р.), «Сучасні погляди на актуальні питання правових наук» (м. Запоріжжя, 27–28 листопада 2015 р.).

Структура та обсяг дисертації відповідають предмету, меті, завданням та методології дослідження. Робота складається із вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 241 сторінку. Робота містить список використаних джерел із 286 найменувань на 29 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано тему дослідження, акцентовано увагу на ключових позиціях, які засвідчують її актуальність і зв'язок з відповідними науковими програмами, планами й темами; визначено мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження, його нормативну й емпіричну основу; аргументовано наукові позиції, що становлять наукову новизну дисертації; наведено практичне значення отриманих результатів, дані про апробацію, структуру й обсяг дослідження.

Розділ 1 «Загальна характеристика здійснення прокуратурою правоохоронної функції держави» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 1.1 «Адміністративна діяльність органів прокуратури як основа реалізації правоохоронної функції держави» проаналізовано сутність та особливості провадження адміністративної діяльності органами прокуратури в межах реалізації правоохоронної функції держави.

Досліджено сутність і значення функцій держави та на підставі аналізу низки наукових думок з цього приводу обґрунтовано доцільність класифікації функцій держави на стратегічні й тактичні, що зумовлено соціальним значенням державної діяльності. Встановлено, що однією з головних стратегічних функцій держави є правоохоронна. Аргументовано положення, згідно з якими для реалізації правоохоронної функції найбільш характерними є адміністративні правовідносини, які ґрунтуються на адміністративній діяльності суб'єктів правоохоронного спрямування. Наголошено на суб'єктному складі забезпечення правоохоронної функції держави через адміністративну діяльність органів прокуратури.

Проаналізовано наукові точки зору щодо визначення поняття «адміністративна діяльність». Запропоновано авторське бачення дефініції адміністративної діяльності органів прокуратури, що дало змогу виокремити характерні ознаки цієї діяльності.

У підрозділі 1.2 «Міжнародно-правові стандарти реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави» проаналізовано низку ключових нормативно-правових актів Комітету Міністрів і Парламентської Ради Європи, Консультативної ради європейських прокурорів з питань діяльності прокуратури як підґрунтя подальшого розвитку функціонування відповідної вітчизняної правоохоронної державної інстанції.

Дослідження дало змогу дійти висновку, що головними сферами поширення міжнародно-правових стандартів реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави є визначення ролі та місця органів прокуратури в системі кримінального правосуддя, а також окреслення їх значення за межами кримінального права. Щодо першого з наведених напрямів встановлено чіткі правила та норми процесуального

керівництва, нагляду за діяльністю органів дізнання і слідства, представлення в суді державних і приватних інтересів, інші аспекти, пов'язанні з питаннями кримінального переслідування та судочинства. Керівною ідеєю реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави за межами кримінального права є дотримання основоположних демократичних засад забезпечення прав і свобод людини та громадянина, передбачених низкою міжнародних правових актів, а також зважаючи на судову практику Європейського суду з прав людини.

З'ясовано, що в усіх правових системах прокуратура відіграє важливу роль у захисті прав людини, забезпеченні законності та верховенства права, зміцненні громадянського суспільства. Держава має суверенне право визначати свої інституційні та правові процедури реалізації її функцій, дотримання принципу верховенства права та її міжнародних зобов'язань. Гармонізація різних систем права базується на положеннях Конвенції про захист прав людини та основних свобод, враховуючи прецедентне право Європейського суду з прав людини.

Наголошено на тому, що останніми роками реалізовано низку вимог міжнародних організацій щодо суттєвої зміни законодавчих підходів до діяльності органів прокуратури в Україні. Водночас на сьогодні відсутні чіткі напрями розвитку в окресленій сфері, оскільки відповідні нормативно-правові акти є недосконалими, що не надають належного роз'яснення з цього питання. У зв'язку із зазначеним постає необхідність ухвалити Стратегію реформування органів прокуратури на 2018–2021 роки та затвердити План дій щодо реалізації положень цієї Стратегії, що сприятиме впровадженню положень відповідних рекомендацій Ради Європи щодо діяльності вітчизняних органів прокуратури.

Підрозділ 1.3 «Гене́за нормативно-правового регулювання реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави» присвячено питанням історичного становлення та розвитку законодавчої регламентації реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави в Україні.

Визначено чотири періоди, які характеризують правозастосовну практику органів прокуратури щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина в нашій країні. Перший період (зі стародавніх часів до 1721 р.) стосується часового проміжку виникнення державності в Київській Русі, де започатковано окремі функції чиновників, завданням яких був нагляд за забезпеченням інтересів князя в усіх сферах державного управління та належного здійснення цивільного і кримінального судочинства; становлення посади прокурора (інстигатора) при трибуналах у Речі Посполитій; створення самостійної прокурорської служби в Російській імперії.

Другий період (1722–1916 рр.) означений початковим розвитком за функціональною моделлю прокуратури, закладеною французькими Ордонансами 1302 р., поступовим встановленням чіткої специфічної ієрархічної системи на чолі з генерал-прокурором, який одночасно обіймав посаду міністра юстиції. Встановлено, що після судової реформи в Російській імперії відбувся перехід прокуратури від наглядової інстанції до органу кримінального переслідування, забезпечення державного обвинувачення, прокурори яких діяли при судах.

Третій період (1917–1990 рр.) стосується часу руйнування монархічної системи управління на теренах України, діяльності радянської влади, а також прагнення до державної незалежності, яку було здобуто 1991 р. Усі окреслені історичні події були тісно пов'язані з розвитком вітчизняної системи органів прокуратури. На особливу увагу заслуговує юридичне закріплення цієї інституції як централізованої й відокремленої від впливу судів і юстиції державної правоохоронної структури, передбачення правового статусу на конституційному рівні, а також прийняття першого профільного законодавчого акта в незалежній країні.

Четвертий період (від 1991 р. й донині) характеризує розвиток вітчизняної системи органів прокуратури в новітній період, засвідчуючи суттєві зміни законодавчого поля в аналізованій сфері. Створено потужний самостійний нормативно-правовий масив, який визначає всі питання організації та діяльності прокуратури як суб'єкта реалізації правоохоронної функції держави. Водночас тривають пошуки шляхів розвитку цієї державної інституції, надання їй виключно демократичного європейського образу, де одне з ключових місць належить ґрунтовним науковим дослідженням.

Розділ 2 «Механізм реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 *«Напрями, завдання та функції реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави»* проаналізовано зміст мети, завдань і функцій прокуратури як органу публічної влади, уповноваженого здійснювати правоохоронну функцію держави.

Проаналізовано співвідношення мети органів прокуратури, визначеної чинним законодавством про діяльність прокуратури, та мети, яку було регламентовано попереднім законом про діяльність прокуратури. На підставі цього сформульовано висновок, згідно з яким сучасна прокуратура охоплює у своїй діяльності симбіотичне поєднання мети та функцій, з одного боку, як правоохоронного органу, а з іншого – як органу публічної влади.

З урахуванням системи та функцій органів прокуратури завдання прокуратури запропоновано поділяти на три групи: загальні, до яких належить ті завдання, які покладаються на всіх прокурорів, а також інших посадових осіб, які працюють в органах прокуратури; спеціальні, або функціональні, до яких належать окремі завдання, котрі прокурор уповноважений виконувати під час реалізації конкретної функції прокуратури; особливі, до яких належать завдання військових прокуратур і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Залежно від часових меж здійснення завдання прокуратури варто поділяти на постійні та поточні. До постійних завдань належать ті, які мають виконувати всі структурні елементи органів прокуратури незалежно від місця та часу, тобто безперервно; до поточних – ті, виконання яких сприяє здійсненню головних завдань прокуратури.

Запропоновано авторське бачення адміністративної діяльності органів прокуратури, що дало змогу виокремити основні напрями такої діяльності.

У підрозділі 2.2 «Адміністративні процедури кадрової роботи в органах прокуратури» окреслено основні види й етапи адміністративних процедур кадрової роботи в органах прокуратури.

Запропоновано адміністративні процедури кадрової роботи в органах прокуратури трактувати як сукупність конкретно визначених процедурних дій уповноважених працівників кадрової служби, які здійснюють свою діяльність у встановленому законодавством порядку з метою захисту прав і свобод громадянина та держави, результатом яких є винесення відповідного рішення та/або прийняття адміністративного акта.

Визначено, що до основних видів адміністративних процедур кадрової роботи в органах прокуратури належать: процедури добору та призначення на посаду прокурора або державних службовців; процедури переміщення по службі в органах прокуратури; процедури переведення прокурора на посаду до іншого органу прокуратури; процедури підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів органів прокуратури; процедури звільнення прокурора або державного службовця з посади.

Обґрунтовано, що адміністративні процедури кадрової роботи в органах прокуратури варто поділяти на два підвиди – адміністративні процедури кадрової роботи щодо прокурорів та адміністративні процедури кадрової роботи щодо державних службовців, які працюють в органах прокуратури.

Запропоновано внести зміни та доповнення до ч. 1 ст. 32, ст. 38, 51, 62 Закону України «Про прокуратуру»; п. 1 розділу III, розділу V Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури, затвердженого наказом Генеральної прокуратури України від 18 грудня 2017 р. № 351; Порядку проходження кандидатами на посаду прокурора спеціальної підготовки та методики її оцінювання, навчального плану спеціальної підготовки, затвердженого рішенням кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 13 вересня 2017 р. № 25дк-17.

У підрозділі 2.3 «Адміністративні акти, які приймає прокуратура в межах реалізації правоохоронної функції держави» окреслено підхід до визначення поняття, характерних ознак і класифікації адміністративних актів органів прокуратури; проаналізовано специфіку розроблення та прийняття органами прокуратури адміністративних актів безпосередньо під час здійснення ними внутрішньої та зовнішньої адміністративної діяльності як основи реалізації правоохоронної функції держави.

Обґрунтовано доцільність включення адміністративних актів органів прокуратури до системи адміністративних актів органів публічної адміністрації, що зумовлено спрямуванням адміністративної діяльності органів прокуратури на задоволення публічного інтересу, яка безпосередньо пов'язана з реалізацією правоохоронної функції та здійснюється за допомогою визначених державою форм і методів.

З метою з'ясування сутності поняття адміністративних актів органів прокуратури, які приймають у межах реалізації правоохоронної функції держави, наведено теоретичне узагальнення підходів науковців до визначення категорій «акт», «правовий акт», «правовий акт управління», «управлінське рішення». За

результатами проведеного аналізу сформульовано авторське визначення вказаного поняття та наведено перелік ознак адміністративних актів органів прокуратури. Аргументовано, що пріоритетним критерієм класифікації адміністративних актів органів прокуратури є їх поділ залежно від напрямів діяльності, відповідно до чого слід розрізняти зовнішні та внутрішні адміністративні акти, які приймають у межах реалізації правоохоронної функції держави.

Дослідження специфіки зовнішніх і внутрішніх адміністративних актів запропоновано здійснювати шляхом порівняння положень попереднього Закону, що регламентував діяльність прокуратури (Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р.) та чинних норм Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. На підставі дослідження нормативно-правової основи діяльності органів прокуратури виокремлено види адміністративних актів як внутрішнього, так і зовнішнього спрямування: наказ, постанова, доручення, письмова вказівка, письмова вимога, адміністративний договір, інструкція, положення, клопотання тощо. Аргументовано, що серед зазначених адміністративних актів особливе місце посідають накази Генерального прокурора України. Проаналізовано норми чинного законодавства України щодо відображення в ньому поняття, ознак, процедури підготовки та прийняття адміністративних актів органів прокуратури, з огляду на що сформульовано висновок про незадовільний стан законодавчого врегулювання зазначених питань.

Розділ 3 «Окремі напрями реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави» складається з трьох підрозділів, що присвячені питанням взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави, їхнього інформаційно-правового забезпечення, а також запобігання корупційним правопорушенням цією правоохоронною державною інстанцією.

У підрозділі 3.1 *«Особливості взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави»* такою взаємодією запропоновано вважати спільну організаційно-правову діяльність органів прокуратури та інших державних суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави в межах передбачених законодавством повноважень, спрямованих на реалізацію, захист, відновлення порушених прав і свобод людини та громадянина, забезпечення публічних і суспільних інтересів. Особливістю взаємодії прокуратури з іншими правоохоронними органами є те, що такий управлінський зв'язок має дві форми реалізації. Перша форма – диспозитивна взаємодія – передбачає співробітництво між усіма публічними правоохоронними ланками з метою запобігання та протидії злочинності. Друга форма реалізації взаємодії ґрунтується на умовах імперативності, де органи прокуратури слугують стороною, яка домінує, адже визначає порядок та умови налагодження й реалізації двостороннього зв'язку.

Визначено, що напрями зазначених узгоджених дій і рішень є такі три вектори: інформаційно-аналітична взаємодія – охоплює питання обміну важливою оперативною інформацією з питань запобігання злочинності, проведення спільних консультативно-дорадчих заходів; стратегічна взаємодія – стосується питань планування узгоджених дій, напрацювання нормативного масиву у сфері

запобігання злочинності; тактична взаємодія – узгоджені в практичній площині заходи, спрямовані на виявлення, документування та профілактику різноманітних правопорушень.

Взаємодія прокуратури з іншими суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави базується на таких засадах, як: законність – спільна діяльність здійснюється виключно в межах чинного законодавства із застосуванням легітимного юридичного інструментарію, а також без порушення прав і свобод людини та громадянина, прав юридичних осіб будь-якої форми власності; системність – взаємодія здійснюється постійно незалежно від перманентних соціально-економічних, політичних чи інших факторів, із пошуком нових ефективних форм співробітництва; плановість – належна організація узгодженості дій досягається за рахунок завчасного чіткого визначення мети, цілей, засобів і способів взаємодії; самостійність і розподіл компетенцій – кожен суб'єкт взаємодії є самостійною інстанцією в системі влади, узгоджені дії та рішення спрямовуються на реалізацію власних повноважень у межах відповідних положень законодавства; індивідуальна відповідальність – керівники та відповідальні особи органів прокуратури й інших суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави несуть персональну відповідальність за якісне та своєчасне виконання узгоджених заходів; прозорість – результати проведеної роботи щодо захисту прав і свобод людини та громадянина, забезпечення державних і суспільних інтересів, стан протидії злочинності, дотримання та виконання правоохоронними та іншими публічними органами законодавства мають висвітлюватись у засобах масової інформації.

Обґрунтовано позицію, згідно з якою адміністративно-правове регулювання взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави є недосконалим і певною мірою застарілим, оскільки більшість відповідних нормативних актів було затверджено до 2014 р. Доведено нагальність здійснення певних першочергових законодавчих кроків, згідно з якими слід: внести певні зміни до ст. 3, 25 Закону України «Про прокуратуру», доповнити ст. 24-1, 24-2, де передбачити конкретні суб'єкти взаємодії, види, напрями та форми узгоджених заходів з органами публічної влади; узгодити між собою положення аналізованих у цьому підрозділі дисертації адміністративно-правових актів з питань взаємодії прокуратури з іншими правоохоронними інституціями; розробити й затвердити порядок і методичні рекомендації взаємодії органів прокуратури із зазначеними суб'єктами.

У підрозділі 3.2 *«Інформаційно-правове забезпечення діяльності прокуратури щодо здійснення правоохоронної функції держави»* визначено, що інформаційно-правове забезпечення діяльності прокуратури передбачає створення належних умов оперування інформаційними ресурсами на всіх допустимих носіях, у тому числі вербальної, документованої та електронної форми, з метою уможливлення дієвого виконання покладених на ці органи державної влади сукупності завдань і реалізації відповідних функцій. Окреслене зумовлює ґрунтувати свою діяльність на інформаційній співдії з відповідними владними суб'єктами, а також створювати фундамент прозорого й відкритого доступу широких верств населення до публічної інформації стосовно процедури прийняття управлінських рішень і результатів

діяльності прокуратури з питань протидії злочинності, дотримання та виконання певними органами держави законодавства.

Наголошено на тому, що переважна більшість нормативно-правових актів з питань забезпечення інформаційної сфери діяльності органів прокуратури поєднують у собі дві складові: 1) організаційно-практичне врегулювання основних аспектів оперування службовими даними та відомостями відповідальними посадовими особами або загалом усіма працівниками прокуратури (залежно від конкретної ситуації); 2) визначення оптимальних шляхів безпечного зберігання, а також надійних способів і засобів захисту такої інформації. Таке інформаційно-правове забезпечення є ключовою ланкою створення відповідних організаційно-правових аспектів реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави. Наведені відомості потребують особливих умов оброблення, зберігання та захисту, оскільки витік службової інформації може зумовити тяжкі наслідки для певних працівників. Закономірно, що це стоїть на заваді ефективності виконання своїх функціональних обов'язків останніми, зокрема за наявності потенційної загрози особисто для них чи їх близьких і рідних, спільного майна.

Доведено, що більшість напрямів і форм узгодженої діяльності прокуратури з іншими органами публічної влади передбачає встановлення інформаційних правовідносин, зумовлених необхідністю налагодження комунікації між їхніми учасниками, напрацювання та обміну певними документами, відомостями й даними. Ідеться про координаційну діяльність прокуратури у сфері боротьби та профілактики злочинним виявам щодо правоохоронних органів, процесуального керівництва під час розслідування кримінальних проваджень. Таким чином, інформаційний зв'язок набуває функціонального характеру, який слугує своєрідним містком між діями працівників прокуратури з реалізації передбачених Законом України «Про прокуратуру» комплексу завдань і результатами цієї діяльності.

У підрозділі 3.3 «Запобігання корупційним правопорушенням прокуратурою як один із напрямів реалізації правоохоронної функції держави» аргументовано, що нині в протидії виявам корупції, притаманним більшості сфер суспільного життя, чільне місце належить прокуратурі та іншим правоохоронним органам, діяльність яких передбачає такі рівні: а) організаційно-виконавча та адміністративно-господарська діяльність органів публічної влади; б) діяльність представницьких органів публічної влади; в) сфера використання публічних коштів; г) господарська та інша аналогічна діяльність суб'єктів приватного права, державних підприємств. У цьому контексті запобігання корупційним правопорушенням має не лише зовнішнє, а й внутрішнє вираження – забезпечення добросовісної публічної служби, а також ефективно запровадження та контроль за виконанням антикорупційних програм в органах публічної влади. Органи прокуратури здійснюють запобігання корупційним правопорушенням, що є одним із ключових напрямів реалізації ними правоохоронної функції держави.

Встановлено, що особливість запобігання корупційним правопорушенням з боку державних службовців Спеціалізованої антикорупційної прокуратури полягає в тому, що вона реалізує свої повноваження не з метою первинного виявлення та документування відповідних діянь у різних сферах суспільного життя. Акцентовано

на нагальності нівелювання негативного впливу корупції та притягненні винних осіб до відповідальності під час реалізації покладених на органи прокуратури завдань у таких сферах: здійснення нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю, досудовим слідством і судовим розглядом кримінальних проваджень, зокрема щодо корупційних злочинів; забезпечення дотримання та виконання вимог закону компетентними органами публічної влади під час приймання, реєстрації, розгляду, вирішення звернень про кримінальні правопорушення; забезпечення належного розслідування Національним антикорупційним бюро України кримінальних правопорушень, а також оскарження незаконних судових рішень.

ВИСНОВКИ

На основі проведеного дисертаційного дослідження сформульовано низку теоретичних висновків і пропозицій щодо здійснення органами прокуратури України правоохоронної функції держави, спрямованих на з'ясування особливостей реалізації найважливіших її напрямів, а також вироблення висновків, пропозицій і рекомендацій стосовно вдосконалення вітчизняного законодавства та врахування відповідних міжнародних стандартів держав – членів ЄС.

Виконання поставлених завдань дало змогу сформулювати такі **висновки**:

1. Визначено, що правоохоронна функція прокуратури – це основний напрям її діяльності, спрямований на виконання головних завдань із забезпечення охорони основ конституційного ладу, національної безпеки й державного суверенітету, захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, зміцнення законності і правопорядку, що реалізується за допомогою правового інструментарію та пов'язаний з можливістю застосування заходів правового примусу.

Основними ознаками такого напрямку правоохоронної діяльності, як адміністративна діяльність органів прокуратури, слід визнати такі: 1) урегульована переважно нормами адміністративного права; 2) є підзаконною; 3) має державно-владний характер; 4) має виконавчо-розпорядчий характер; 5) складається з двох елементів: внутрішньої та зовнішньої адміністративної діяльності органів прокуратури; 6) наділена необхідним обсягом адміністративно-правових повноважень примусового характеру; 7) охоплює широкий спектр правовідносин, які є об'єктом правоохоронної діяльності органів прокуратури. Ключовою особливістю здійснення адміністративної діяльності органами прокуратури є виділення внутрішнього та зовнішнього аспектів, які у своїй взаємозалежності спрямовані на забезпечення прав і законних інтересів громадян, утвердження публічного порядку, законності в різних сферах державного та суспільного життя, правоохоронній діяльності; попередження правопорушень і притягнення винних до відповідальності.

2. Головними напрямками міжнародно-правових стандартів щодо правоохоронної діяльності прокуратури слід вважати: а) визначення ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя – встановлено чіткі правила та норми щодо процесуального керівництва, нагляду за діяльністю органів дізнання і слідства, представлення в суді державних і приватних інтересів; б) визначення ролі прокуратури за межами кримінального права – дотримання загальних засад

забезпечення прав і свобод особи згідно з міжнародними актами та практикою Європейського суду з прав людини.

Для ефективного впровадження міжнародно-правових стандартів реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави слід реалізувати такі заходи: 1) ухвалити Стратегію реформування органів прокуратури на 2018–2021 рр., де акцентувати на нереалізованих завданнях з реформування прокуратури протягом минулих років; 2) затвердити План дій щодо реалізації положень цієї Стратегії, визначивши повний перелік відповідних рекомендацій Ради Європи, положення яких мають бути виконані, а також відповідальних за це суб'єктів владних повноважень.

3. Історичне становлення та розвиток законодавчого регулювання реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави в Україні охоплює декілька періодів, які суттєво різняться між собою, що зумовлено історичними, соціально-економічними, політичними та іншими важливими об'єктивними причинами. Становлення нормативно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури відбувалось у такій послідовності: перший період, що охоплює два історичні етапи (зі стародавніх часів до 1577 р.; період 1578–1721 рр.); другий період, що містить три історичні етапи (1722–1774 рр.; 1775–1865 рр.; 1866–1916 рр.); третій період, що охоплює п'ять історичних етапів (1917–1920 рр.; 1921–1936 рр.; 1937–1954 рр.; 1955–1978 рр.; 1979–1990 рр.); четвертий період, який містить три історичні етапи (1991–1995 рр.; 1996–2013 рр.; від 2014 р. й донині).

4. Основними напрямками адміністративної діяльності прокуратури як органу публічної влади, на який покладено здійснення правоохоронної функції держави, є: підтримання обвинувачення та представництва інтересів громадянина й держави в судах у межах адміністративного судочинства; координація правоохоронної діяльності з іншими правоохоронними органами; діяльність органів прокуратури у сфері запобігання та протидії корупції; діяльність органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей; діяльність органів прокуратури України з особистого прийому, розгляду звернень і забезпечення доступу до публічної інформації; діяльність, пов'язана організацією внутрішньої роботи в органах прокуратури, до якої можна включити: здійснення забезпечення діяльності керівництва; організацію кадрової роботи та державної служби в апараті; діяльність щодо питань правового аналізу, систематизації та обліку актів законодавства в органах прокуратури; забезпечення охорони державної таємниці; здійснення організаційного забезпечення єдиного реєстру досудових розслідувань та інформаційно-аналітичної роботи.

Відповідно до визначених напрямів і функцій реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави здійснено розподіл завдань на три групи: а) загальні, тобто завдання, що покладаються на всіх прокурорів, а також інших посадових осіб, які працюють в органах прокуратури; б) спеціальні, або функціональні, до яких належать окремі завдання, котрі прокурор уповноважений виконувати під час реалізації конкретної функції прокуратури; в) особливі, що охоплюють завдання військових прокуратур і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

5. До основних видів адміністративних процедур кадрової роботи в органах прокуратури належать: процедури добору та призначення на посаду прокурора або

державних службовців; процедури переміщення по службі в органах прокуратури; процедури переведення прокурора на посаду до іншого органу прокуратури; процедури підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів органів прокуратури; процедури звільнення прокурора або державного службовця з посади. Зазначені види адміністративних процедур варто поділяти на два підвиди: адміністративні процедури кадрової роботи щодо прокурорів та щодо державних службовців, які працюють в органах прокуратури.

6. Адміністративні акти органів прокуратури – це прийняті з дотриманням встановленої адміністративної процедури підзаконні, обов'язкові для виконання, офіційні рішення, які є формою здійснення внутрішньої та зовнішньої адміністративної діяльності органів прокуратури і спрямовані на розв'язання питань, пов'язаних з реалізацією правоохоронної функції держави.

7. Взаємодія органів прокуратури з іншими суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави передбачає спільну організаційно-правову діяльність у межах передбачених повноважень, спрямованих на реалізацію, захист, відновлення порушених прав і свобод людини та громадянина, забезпечення публічних і суспільних інтересів. Такий управлінський зв'язок має дві форми реалізації взаємодії, серед яких: а) взаємодія, що ґрунтується на диспозитивних засадах, де співробітництво між публічними ланками передбачає рівність відповідних суб'єктів; б) взаємодія на основі імперативних засад, де органи прокуратури слугують стороною, яка домінує, адже визначає порядок та умови налагодження та реалізації двостороннього зв'язку.

8. Основна роль інформаційно-правового забезпечення діяльності прокуратури полягає у створенні на нормотворчому та правозастосовному рівнях належних умов оперування інформаційними ресурсами на всіх доступних носіях, зокрема у вербальній, документованій та електронній формах, з метою уможливлення ефективного виконання покладених на ці органи влади сукупності завдань і реалізації відповідних функцій. З урахуванням спеціального правового статусу прокуратура має не лише забезпечувати внутрішньоорганізаційні потреби для реалізації правоохоронних функцій держави, а й задовольняти інформаційні вимоги інших публічних і громадських інституцій.

9. Доведено, що реалізація правоохоронної функції держави органами прокуратури у сфері запобігання та протидії корупції потребує системного законодавчого розвитку й вирішення таких проблемних питань: 1) положення наказу Генеральної прокуратури України від 25 червня 2013 р. № 10гн «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції» не відповідають реаліям сучасного стану провадження антикорупційної державної політики, зокрема поширеними є посилення на норми нечинного Закону України «Про прокуратуру», окреслено завдання, які після внесення конституційних змін вже не притаманні працівникам прокуратури; 2) законодавець не розрізняє координацію прокуратурою діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та безпосередньо корупції, що є недоцільним, оскільки попередження та протидія злочинності загалом і корупційним правопорушенням різняться з огляду на правові засоби, способи й методи протидії їм; 3) бракує сталого та ефективного

адміністративно-правового механізму взаємодії системи антикорупційних органів із прокуратурою, передусім Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою, а також потребує нагального розгляду можливість нормативно-правового врегулювання співпраці органів прокуратури з новоствореним Вищим антикорупційним судом України.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Рубан А. Г. Міжнародно-правові стандарти реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 41. Т. 3. С. 84–89. (Серія «Право»).

2. Рубан А. Г. Особливості взаємодії прокуратури із суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Вип. 2. Т. 4. С. 180–183. (Серія «Юридичні науки»).

3. Рубан А. Г. Адміністративно-правові аспекти інформаційного забезпечення діяльності прокуратури в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. Т. 3. С. 232–235.

4. Рубан А. Г. Анализ содержания цели, задач и функций прокуратуры как органа публичной власти, уполномоченного осуществлять правоохранительные функции государства. *Право и Закон*. 2018. № 2. С. 107–112. (Кыргызская Республика).

5. Рубан А. Г. Проблемні питання адміністративних процедур кадрової роботи в органах прокуратури щодо прокурорів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 3. С. 178–185.

6. Рубан А. Г. Правоохранительная функция как ключевая стратегическая функция государства. *Право и Политика*. 2017. № 2. С. 77–82. (Кыргызская Республика).

7. Рубан А. Г. Поняття та види адміністративних актів, які приймаються прокуратурою при реалізації правоохоронної функції держави. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 33. Ч. 2. С. 184–189. (Серія «Право»).

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Рубан А. Г. Щодо визначення адміністративних процедур кадрової роботи в органах прокуратури. *Сучасні погляди на актуальні питання правових наук : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 27–28 листоп. 2015 р.)*. Запоріжжя : Істина, 2015. С. 101–103.

9. Рубан А. Г. Періодизація нормативно-правового регулювання реалізації прокуратурою правоохоронної функції в Україні. *Юридичні наукові дискусії як фактор сталого розвитку правової доктрини та законодавства : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 8–9 квіт. 2016 р.)*. Київ : Центр прав. наук. дослідж., 2016. С. 162–163.

10. Рубан А. Г. Напрями інформаційно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури. *Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 3–4 лют. 2017 р.). Харків : Східноукр. наук. юрид. організація, 2017. С. 84–87.

11. Рубан А. Г. До питання адміністративної діяльності органів прокуратури. *Пріоритетні напрями розвитку сучасної юридичної науки* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 15–16 верес. 2017 р.). Харків : Асоц. аспірантів-юристів, 2017. С. 34–38.

12. Рубан А. Г. Координаційна діяльність прокуратури як один з основних чинників забезпечення реалізації правоохоронної функції держави. *Людина і закон: публічно-правовий вимір* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 6–7 жовт. 2017 р.). Дніпро : Прав. світ, 2017. С. 93–96.

13. Рубан А. Г. Основні шляхи розвитку функціонування системи органів прокуратури з урахуванням європейських правових стандартів. *Роль права та закону в громадянському суспільстві* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9–10 лют. 2018 р.). Київ : Центр прав. наук. дослідж., 2018. С. 92–94.

АНОТАЦІЯ

Рубан А. Г. Адміністративно-правові засади здійснення прокуратурою правоохоронної функції держави. – *Кваліфікаційна наукова праця 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, 2018.

Дисертація є одним із перших в Україні монографічних досліджень, присвячених питанням адміністративно-правового забезпечення прокуратурою правоохоронної функції держави. Висвітлено характеристику адміністративної діяльності прокуратури як основи реалізації правоохоронної функції держави шляхом формування понятійного апарату й визначення її ознак. Розкрито міжнародні правові стандарти реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави. Розглянуто генезу нормативно-правового регулювання, напрями та завдання реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави. Проаналізовано адміністративні процедури кадрової роботи в органах прокуратури. Визначено поняття, ознаки та порядок прийняття прокуратурою адміністративних актів у межах реалізації правоохоронної функції держави. З'ясовано особливості взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави. Розкрито інформаційно-правове забезпечення діяльності прокуратури в зазначеному контексті. Висвітлено питання запобігання корупційним правопорушенням органами прокуратури. Надано пропозиції щодо внесення змін і доповнень до низки правових актів з метою підвищення дієвості адміністративно-правового забезпечення реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави.

Ключові слова: адміністративно-правові засади; правоохоронна функція; держава; прокуратура; адміністративна діяльність; адміністративні процедури; адміністративні акти; корупція.

АННОТАЦИЯ

Рубан А. Г. Административно-правовые основы осуществления прокуратурой правоохранительной функции государства. – Квалификационный научный труд на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право; информационное право». – Научно-исследовательский институт публичного права, Киев, 2018.

В рамках диссертационного исследования осуществлено характеристику административной деятельности прокуратуры как основы реализации правоохранительной функции государства путем формирования понятийного аппарата и определения ее признаков. Раскрыты международные правовые стандарты реализации прокуратурой данной функции. Рассмотрен генезис нормативно-правового регулирования реализации органами прокуратуры правоохранительной функции государства. Выявлены направления, задачи и функции реализации прокуратурой правоохранительной функции государства. Охарактеризованы административные процедуры кадровой работы в органах прокуратуры. Определены понятие, признаки и порядок принятия прокуратурой административных актов при реализации правоохранительной функции государства. Выявлены особенности взаимодействия органов прокуратуры с другими субъектами реализации правоохранительной функции государства. Проанализированы информационно-правовое обеспечение деятельности прокуратуры при осуществлении правоохранительной функции государства. Раскрыты вопросы предотвращения коррупционных правонарушений органами прокуратуры. Предложена авторская классификация направлений деятельности компетентных должностных лиц органов прокуратуры в сфере предотвращения и противодействия коррупции. Определены и раскрыты виды взаимодействия органов прокуратуры с другими субъектами реализации правоохранительной функции государства. Сформулировано авторское определение понятийного аппарата. Сформулированы предложения относительно внесения изменений и дополнений в ряд правовых актов с целью повышения эффективности административно-правового обеспечения реализации органами прокуратуры правоохранительной функции государства.

Ключевые слова: административно-правовые основы; правоохранительная функция; государство; прокуратура; административная деятельность; административные процедуры; административные акты; коррупция.

SUMMARY

Ruban A. H. Administrative and legal principles of the state law-enforcement function implemented by the prosecutor's office. – Qualifying scientific work as a manuscript.

Thesis on the degree of Candidate of Science in Law, specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process; Finance Law; Information Law». – Scientific Research Institute of Public Law, Kyiv, 2018.

In the thesis, the administrative activity of the prosecutor's office as the basis for the implementation of the state law-enforcement function is characterized via forming a conceptual apparatus and identifying its features. The international legal standards for the implementation of the state law-enforcement function by the prosecutor's office are revealed. The genesis of normative and legal regulation of the implementation of the state law-enforcement function by the prosecutor's offices is considered. The areas, tasks and functions of the implementation of the state law-enforcement by the prosecutor's office are recognized. The administrative procedures of personnel work in the prosecutor's offices are characterized. The concept, features and procedure of adoption of administrative acts by the prosecutor's office in the implementation of the state law-enforcement are defined. The specificities of cooperation of the prosecutor's offices with other subjects of the state law enforcement are revealed. The information and legal support of the state law-enforcement performed by the prosecutor's office is analyzed. The issue of prevention of corruption offenses by the prosecutor's offices is described. The essence and significance of state functions are investigated; in addition, based on the analysis of a number of scientific perspectives, the expediency of classification of state functions into strategic and tactical ones is substantiated, due to social importance of state activity. The author claims that one of the main strategic functions of the state is law enforcement. It is argued that for the implementation of law-enforcement functions, administrative legal relations, based on the administrative activity of law-enforcement subjects, are the most characteristic. The subjective structure of ensuring the state law-enforcement function via the administrative activities of the prosecutor's office is emphasized. The author proved that the implementation of the law-enforcement is the main area of activities of the prosecutor's office, and includes administrative, investigative, criminal and procedural activities, pre-trial investigation, and support of the public prosecution in court. The author suggests an original classification of the administrative activities of the prosecutor's offices, including: prevention and counteraction of corruption; organizational and legal activity; advisory activities; informational and analytical activity; administrative and jurisdictional activity; activity aimed at cooperation with private and public law subjects to supervise the adherence with human and civil rights and freedoms in the activities of the relevant subjects, representation of the interests of a citizen or state in a court of administrative jurisdiction. A number of key normative acts of the Committee of Ministers and the Parliamentary Council of Europe, the Advisory Board of European Prosecutors concerning the activities of the prosecutor's office are analyzed as a basis for further development of functioning of the relevant domestic law-enforcement state authority. Four periods of the law-enforcement practice of the prosecutor's office of protecting human and civil rights

and freedoms in our country are characterized. Considering the system and functions of the prosecutor's offices, the author proposes to group them into: general ones, which include the tasks assigned to all prosecutors, as well as other officials who work in the prosecutor's offices; special or functional, which include separate tasks that the prosecutor is authorized to perform in the implementation of a particular function of the prosecutor's office; special, which includes the tasks of military prosecutors and the tasks of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office. Administrative procedures of personnel work in the prosecutor's offices are considered as a set of specified procedural actions of authorized staffs of the personnel service, which perform in accordance with the procedure provided by law to protect the rights and freedoms of the citizen and the state resulting in the adoption of the appropriate decision and/or the adoption of an administrative act. The approach to definition of the concept, characteristic features and classification of administrative acts of the prosecutor's offices is outlined; the specifics of the development and adoption of administrative acts by the prosecutor's offices directly in the course of their internal and external administrative activities are analyzed as the basis for the implementation of state law enforcement. It is determined that administrative acts of the prosecutor's office are official decisions, subordinate and mandatory for execution, adopted in compliance with the established administrative procedure, which are a form of internal and external administrative activities of the prosecutor's offices and aimed at solving issues related to the implementation of the state law enforcement. The author emphasizes that the overwhelming majority of legal regulations on issues of the information sphere of the activity of the prosecutor's offices combine two components: 1) the organizational and practical regulation of the main aspects of the official data and information operation by responsible officials or by all employees of the prosecutor's office, in general, depending on the particular situation; 2) determination of the optimal ways of safe storage, as well as reliable methods and means of protection of such information. The author argues the manifestations of corruption prevail at many spheres of public life, but primarily the prosecutor's office and other law-enforcement bodies should counteract it at following spheres: a) organizational, executive and administrative activities of public authorities; b) activity of representative bodies of public authority; c) public funds; d) economic and other similar activities of subjects of private law, state enterprises. The author proved the necessity of systemic legislative development in the state law-enforcement implemented by the prosecutor's offices to prevent and counteract corruption.

Key words: administrative and legal principles, law-enforcement function, the state, public prosecutor's office, administrative activity, administrative procedures, administrative acts, corruption.