

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

СКИБЕНКО ОЛЕКСІЙ ІГОРОВИЧ

УДК 342.5 (045)

**ДИСЕРТАЦІЯ
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРОКУРАТУРИ
УКРАЇНИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ**

12.00.02 – конституційне право; муніципальне 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.І. Скибенко**

Науковий керівник: **Олійник Анатолій Юхимович,**
кандидат юридичних наук, професор

Київ – 2021

АНОТАЦІЯ

Скибенко О.І. Конституційно-правовий статус прокуратури України в умовах реформування. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2021.

Дисертаційну роботу присвячено процесу реформування прокуратури України як невід’ємного складника реформування всієї системи судових та правоохоронних органів нашої держави. Основний акцент у дисертації робиться саме на дослідження процесу реформування конституційно-правового статусу органів прокуратури України.

Мета дослідження – з’ясувати зміст та характер процесів реформування конституційно-правового статусу органів прокуратури України.

У різні часи зазначеною проблематикою займались такі відомі вчені-конституціоналісти, як: С. Альперт, Д. Бакаєв, О. Бандурка, М. Біденко, І. Вернидубов, В. Гусаров, В. Долежан, М. Косюта, М. Мичко, М. Руденко, В. Сапунков, В. Тацій, О. Толочко, П. Шумський, кожен з яких зробив свій вклад у розвиток конституційного права загалом та в дослідження проблематики конституційно-правового статусу прокуратури в Україні зокрема. Доктринальні положення, розроблені названими вченими, сформували базис нашої дисертаційної роботи.

Актуальність теми дослідження обумовлена тим, що на сьогодні виникла гостра потреба в необхідності реформування сучасної української прокуратури з урахуванням високих європейських і світових стандартів захисту прав людини.

Тому досить важливим є вирішення на конституційно-правовому рівні зазначених проблем, зокрема конституційно-правових засад реформування правового статусу, функцій та компетенції прокуратури з метою наближення її до

моделей та стандартів європейських країн, а також гуманізації її роботи в напрямі захисту прав і свобод людини.

Сучасна реформа прокуратури має бути спрямована на подальше вдосконалення її конституційно-правового статусу з метою забезпечення безперешкодної реалізації прав особи, що в свою чергу сприятиме перетворенню цієї конституційної системи органів на правозахисний інститут.

Прийняття 14 жовтня 2014 року нового Закону України «Про прокуратуру» надало оптимістичний поштовх науковцям, практикам, політикам та ЗМІ щодо вироблення найбільш оптимальної та ефективної моделі реформування прокуратури як правозахисного інституту в контексті реалізації євроінтеграційних прагнень української держави.

На підставі даних отриманих у результаті аналізу низки науково-літературних джерел та нормативно-правових актів різної юридичної сили ми дійшли висновку, що віднесення прокуратури до системи судової влади є безумовною вимогою одночасного наближення, як судової влади, так і прокуратури до європейських стандартів правосуддя.

Стосовно змін організаційної структури органів прокуратури України в процесі реформування, то тут ми визначили, що за новим Законом України «Про прокуратуру» ця структура зазнає істотної трансформації.

Щодо використання міжнародного досвіду у сфері реформування органів прокуратури слід зазначити, що на сьогодні у світі не було вироблено універсальних моделей ефективної організації діяльності прокуратур. Однак міжнародний досвід доводить, що в кожній країні, де здійснюються правові реформи, належить зробити важкий вибір, шукаючи найкращі рішення. При цьому вважається грубою помилкою спроба переробити прокурорську систему однієї країни за принципом іншої. Тому, щоб не помилитися й домогтися успіху, необхідно, щоб будь-яка утворена прокурорська система була сумісна з культурою та історією своєї країни, а також менталітетом людей.

У роботі проаналізовано джерела дослідження конституційно-правового статусу прокуратури, у яких вагоме місце відведено судовій практиці.

З огляду на інтеграцію прокуратури до системи органів правосуддя запропоновано дистанціювати політичні інститути держави від процедури призначення Генерального прокурора на посаду. У контексті вдосконалення стандартів захисту прав людини та громадянина на конституційному рівні ми підтримуємо ідеї вітчизняних конституціоналістів стосовно наділення органів прокуратури в особі Генерального прокурора повноваженнями щодо звернення до Конституційного Суду України з конституційною скаргою. З огляду на відсутність законодавчого закріплення такої можливості дисертантом запропоновано відповідні алгоритми співпраці органів прокуратури з Верховним Судом та Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини.

У роботі наголошено на неприйнятності повернення органам прокуратури функції загального нагляду з огляду на невідповідність її правової природи стандартам, на підставі яких функціонують органи публічного обвинувачення в розвинутих демократичних країнах. Водночас констатовано, що законодавство України до цього часу містить норми, які закріплюють повноваження прокурорів, не передбачені нормами Конституції України, що, своєю чергою, потребує невідкладного реагування з боку Верховної Ради шляхом приведення законодавства України у відповідність до імперативних норм Конституції України. Логічним є цивілізаційний перехід органів прокуратури від функції загального нагляду до функції моніторингу дотримання законів, а також посилення ролі аналітичної діяльності наглядової інстанції.

На основі власного досвіду дисертанта розроблено концепції реформування органів прокуратури, зокрема щодо їхньої автономізації та цифровізації конституційних функцій, що потребує прийняття відповідних законодавчих змін, зміст яких запропоновано дисертантом.

Ключові слова: органи прокуратури, Закон України «Про прокуратуру», Генеральний прокурор України, обласні прокуратури, окружні прокуратури, реформа, конституційно-правовий статус, військова прокуратура, Верховна Рада України, функції прокуратури України.

SUMMARY

Skybenko O.I. Constitutional and legal status of the Prosecutor's Office of Ukraine in the context of reform. - Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for a PhD Degree in Law Sciences, specialty 12.00.02 «Constitutional Law; Municipal Law». – National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2021.

This dissertation is devoted to the process of reforming the Prosecutor's Office of Ukraine, as an integral part of reforming the entire system of judicial and law enforcement agencies of our state. The main emphasis in the work is on the study of the process of reforming the constitutional and legal status of the prosecutor's office of Ukraine.

The purpose of the study is to clarify the content and nature of the processes of reforming the constitutional and legal status of the prosecutor's office of Ukraine.

At different times, such well-known constitutionalists as S. Alpert, D. Bakaev, O. Bandurka, M. Bidenko, I. Vernydubov, V. Gusarov, V. Dolezhan, M. Kosyuta, M. Mychko were concerned with this issue. M. Rudenko, V. Sapunkov, V. Tatsiy, O. Tolochko P. Shumsky, each of whom contributed to the development of constitutional law in general and to the study of the constitutional and legal status of the prosecutor's office in Ukraine in particular. The doctrinal provisions developed by the above-mentioned scholars formed the basis of our dissertation research.

The urgency of the research topic is due to the fact that today, there is an urgent need to reform the modern Ukrainian prosecutor's office taking into account high European and world standards for the protection of human rights and freedoms.

Therefore, it is very important to address these issues at the constitutional and legal level, in particular the constitutional and legal basis for reforming the legal status, functions and competencies of the prosecutor's office in order to bring it closer to the models and standards of European countries and humanize its work.

The current reform of the prosecutor's office should be aimed at further improving its constitutional and legal status to ensure the smooth exercise of citizens'

rights, which in turn will contribute to the transformation of this constitutional system of bodies into a human rights institution.

The adoption of the new Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office» on October 14, 2014 gave an optimistic boost for scientists, practitioners, politicians and the media on the development of the most optimal and effective model of reforming the prosecutor's office as a human rights institution in the context of the implementation of European integration aspirations of the Ukrainian state.

As a result of the analysis of a wide range of scientific and normative-legal sources, we came to the conclusion that the assignment of the prosecutor's office to the judiciary is an unconditional requirement of simultaneous approach of both the judiciary and the prosecutor's office to European standards of justice.

Regarding the changes in the organizational structure of the prosecutor's office of Ukraine in the reform process, we came to the conclusion that under the new Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" this structure has undergone significant transformation.

Regarding the use of international experience in the field of reforming the prosecutor's office, it should be noted that to date the world has not developed any universal models for the effective organization of the prosecutor's office. However, international experience shows that in every country where legal reforms are carried out, a difficult choice must be made, looking for the best solutions. At the same time, it is considered a gross mistake to try to remake the prosecutorial system of one country on the principle of another. Therefore, in order not to make mistakes and succeed, it is necessary that any established prosecutorial system is compatible with the culture and history of their country and the mentality of the people.

The paper analyzes the sources of research on the constitutional and legal status of the Prosecutor's Office, a prominent place among which is given to judicial practice.

Given the integration of the prosecutor's office into the justice system, it is proposed to distance the state's political institutions from the procedure for appointing the Prosecutor General to office.

In the context of improving the standards of protection of human rights of citizens at the constitutional level, we supported the ideas of domestic constitutionalists to empower the prosecutor's office represented by the Prosecutor General to appeal to the Constitutional Court of Ukraine with a constitutional complaint. Given the lack of legislative enshrinement of such a possibility, the dissertation proposed appropriate algorithms for cooperation between the prosecutor's office and the Supreme Court and the Verkhovna Rada Commissioner for Human Rights.

The paper draws attention to the inadmissibility of returning to the prosecutor's office the function of general oversight given the inconsistency of its legal nature with the standards on the basis of which public prosecution bodies operate in developed democracies. At the same time, it was noted that the legislation of Ukraine still contains norms that enshrine the powers of prosecutors not provided by the Constitution.

Based on the dissertation's own experience, concepts of reforming the prosecutor's office have been developed, in particular regarding their autonomy and digitalization of constitutional functions, which requires the adoption of appropriate legislative changes, the content of which is proposed by the dissertation.

Keywords: prosecutor's offices, Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office", Prosecutor General of Ukraine, regional prosecutor's offices, district prosecutor's offices, reform, constitutional and legal status, military prosecutor's office, Verkhovna Rada of Ukraine, functions of the Prosecutor's Office of Ukraine.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті в наукових фахових виданнях України

1. Скибенко О.І. Проблема реформування діяльності органів прокуратури України у вітчизняній юридичній науці. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова*. Серія 18: Економіка і право. 2015. Вип. 30. С. 139-144.

2. Скибенко О. Еволюція конституційно-правових засад діяльності прокуратури в Україні *Порівняльно-аналітичне право*. Електронне наукове фахове видання. 2015. № 5. С. 83-86. Режим доступу: <http://www.pap.rn.ua/mdex.php/arhiv-vidannja>

3. Скибенко О.І. Проблеми реформування правового статусу органів прокуратури України на сучасному етапі. *Вісник Запорізького національного університету*. Серія: Юридичні науки. 2016. № 2. С. 14-20.

4. Скибенко О. Проблеми реформування функцій прокуратури України в механізмах судочинства та забезпечення законності. *Підприємництво, господарство і право* : науково-практичний господарсько-правовий журнал. 2016. № 6. С. 188-192.

5. Скибенко О.І. Наукові джерела дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України. *Право і суспільство*. 2019. № 4. С. 50-56.

6. Скибенко О.І. Методологія дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. С. 33-37.

Статті в наукових періодичних виданнях інших держав

7. Скибенко А.И. Использование международного опыта в сфере реформирования органов прокуратуры Украины. *Leges si Viata ("Закон и Жизнь")* международный научно.-практический журнал, Республика Молдова. 2016. № 4/2. С. 65-67.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Скибенко О.І. Основні проблеми правової визначеності місця прокуратури в системі українського правосуддя. *Правові реформи в Україні:*

реалії сьогодення: матеріали VII всеукраїнської науково-теоретичної конференції, присвяченої Дню юриста України (Київ, 29 жовтня 2015 р.). К. 2015. Ч. 2. С. 25-27.

9. Скибенко О.І. Нормативні джерела дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України. *Проблеми вдосконалення правового забезпечення прав та основних свобод людини і громадянина: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, (м. Запоріжжя, 21-22 червня 2019 року).* З. 2019. С. 59-62.

10. Скибенко О.І. Нормативні джерела дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України. *Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні: матеріали міжнародної науково-практичної конференції(м. Харків, 19–20 липня 2019 р.).*Х. 2019. С. 20-22.

11. Скибенко О.І. Міжнародні договори як джерела дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України. *Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції м. Харків, 2–3 серпня 2019 р. Х., 2019. С. 37-40.*

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	11
ВСТУП.....	13
РОЗДІЛ 1. ДЖЕРЕЛА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ТА МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ.....	23
1.1. Наукові джерела конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування.....	23
1.2. Нормативно-правові джерела конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування.....	42
1.3. Методологія дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування.....	63
Висновки до розділу 1.	76
РОЗДІЛ 2. ПОНЯТТЯ, ФУНКЦІЇ ТА КАДРИ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ.....	79
2.1. Поняття конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування	79
2.2. Функції прокуратури України в умовах її реформування	95
2.3. Кадри прокуратури України в умовах її реформування	112
Висновки до розділу 2	124
РОЗДІЛ 3. СИСТЕМА ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ.....	127
3.1. Офіс Генерального прокурора України	127
3.2. Обласні та окружні прокуратури України.....	151
3.3. Спеціалізовані прокуратури України.....	167
Висновки до розділу 3	183
ВИСНОВКИ.....	188
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	187
ДОДАТКИ.....	232

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ВР України –	Верховна Рада України
Висновки та рекомендації –	Висновки і рекомендації Парламентської Асамблеї РЄ № 190 (1995) від 26 вересня 1995 р. щодо вступу України до Ради Європи
ЄССА –	Єдина система статистики та аналізу роботи органів прокуратури України
Закон України від 19 вересня 2019 р. –	Закон України від 19 вересня 2019 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури»
КАС України –	Кодекс адміністративного судочинства України
Коаліційна угода –	Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» від 27.11.2014 р.
КПК України –	Кримінальний процесуальний кодекс України
Наказ № 1 гн –	Наказ Генерального прокурора України «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» від 26 грудня 2011 року № 1 гн
Наказ № 4 гн –	Наказ Генерального прокурора України «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» від 19 грудня 2012 року № 4 гн
Наказ № 16 гн –	Наказ Генерального прокурора України «Про організацію діяльності органів

	прокуратури» від 6 грудня 2014 року
	№ 16 гн
ООН –	Організація Об'єднаних Націй
Регламент –	Регламент Генеральної Прокуратури України
ЦК України –	Цивільний кодекс України

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Верховна Рада України від імені Українського народу, закріпивши в Конституції України незворотність європейського та євроатлантичного курсу України, що, своєю чергою, вимагає приведення засад конституційного ладу держави у відповідність до міжнародних та європейських стандартів державної політики, підтвердила пріоритетність втілення принципу верховенства права в базис суспільних відносин шляхом реформування органів правосуддя, зокрема прокуратури.

Незважаючи на те, що основні аспекти конституційно-правового статусу прокуратури в Україні закріплені в Конституції України та Законі України «Про прокуратуру», положення ряду законодавчих актів, що регулюють права, обов'язки й відповідальність органів прокуратури, не відповідають положенням Основного Закону та сучасним європейським стандартам функціонування аналогічних інституцій. Ця обставина, своєю чергою, вказує на наявність теоретичної і практичної потреби всебічного дослідження проблематики конституційно-правового статусу прокуратури в контексті її інтеграції до органів правосуддя. Водночас компетенції, якими була наділена прокуратура на етапі становлення Незалежності України, не давали можливості перетворити її на інститут захисту інтересів суспільства, держави й особи європейського зразка. З цією метою держава задекларувала та розпочала ряд правових реформ, які мали втілити зазначені трансформаційні процеси в життя, проте на сьогодні вони не досягли своєї мети.

Варто відзначити провідну роль правових реформ, задекларованих та розпочатих у державі, як чинника, що зумовлює трансформаційні процеси при її перетворенні від контрольно-наглядового органу до європейського правозахисного інституту. Проте за період незалежності всі реформи прокуратури зводились лише до двох напрямів: позбавлення її окремих функцій та зміна чисельності прокурорів, переважно в бік зменшення їхньої кількості. Зміну принципів, методів та стандартів функціонування прокуратури жодна з реформ не

охопила. Проте реформування саме конституційного статусу та функцій прокуратури й має бути ціллю реформи, без чого наблизити прокуратуру до її аналогів у демократичних країнах неможливо.

З доктринального погляду праці відомих учених-конституціоналістів слугували своєрідним поштовхом для розвитку науки конституційного права в напрямі дослідження проблематики конституційно-правового статусу прокуратури України та пошуку оптимальної моделі її функціонування. Ідеї, наукові погляди, доктрини, сформульовані названими вченими, сприяють об'єктивному науковому аналізу проблематики дисертаційної роботи.

Динамізм конституційних процесів, що полягає в тенденційних змінах законодавства, яке регулює конституційний статус прокуратури, та постійне наголошення інститутами публічної влади на необхідності реформування прокуратури України робить тему дисертаційної роботи вкрай актуальною.

Звертаємо увагу, що сучасна реформа прокуратури має бути спрямована на подальше вдосконалення її конституційно-правового статусу з метою забезпечення безперешкодної реалізації прав особи. Прийняття 14 жовтня 2014 року Закону України «Про прокуратуру» стало новим нормотворчим імпульсом щодо вироблення оптимальної та ефективною моделі реформування вітчизняної прокуратури. Тож, за хронологічні межі дослідження взято весь період існування органів прокуратури в умовах української незалежної держави, починаючи з моменту її проголошення 24 серпня 1991 року, з метою застосування більш глибокого підходу до осмислення проблематики конституційно-правового статусу прокуратури та вироблення концепції щодо її вдосконалення шляхом проведення правових реформ.

Отже, обрана тема дослідження є актуальною з позиції теорії та практики організації і діяльності прокуратури України, удосконалення її конституційно-правового статусу в умовах реформування.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційну роботу виконано відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затверджених Постановою загальних зборів

НАПрН України від 03 березня 2016 р.; Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015; Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015. Тему дисертації обговорено та затверджено Вченою радою Національної академії внутрішніх справ 27 січня 2015 р. (протокол № 1) та уточнено 29 жовтня 2019 р. (протокол № 22).

Мета і завдання дослідження. Мета роботи полягає в тому, щоб здійснити системне конституційно-правове дослідження головних аспектів конституційно-правового статусу прокуратури України й на цій основі сформулювати пропозиції і рекомендації, спрямовані на вдосконалення законодавства, що регулює діяльність прокуратури України в умовах її реформування та з урахуванням євроатлантичної інтеграції України. Мета дослідження зумовлює необхідність постановки та вирішення таких завдань:

- вивчити та узагальнити результати наукових праць вітчизняних і зарубіжних науковців, у яких досліджувалися питання конституційно-правового статусу прокуратури;
- дослідити міжнародні договори та нормативно-правові джерела реформування конституційно-правового статусу прокуратури України;
- вивчити методологічні основи конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах реформування;
- сформулювати поняття конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах реформування;
- систематизувати функції прокуратури України в умовах її реформування;
- узагальнити кадрову політику прокуратури України в умовах її реформування;

– проаналізувати конституційно-правовий статус прокуратури України в умовах її реформування;

– сформулювати пропозиції щодо вдосконалення законодавства, яке регулює конституційно-правовий статус прокуратури України в умовах її реформування.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у сфері реформування та вдосконалення організації і діяльності прокуратури України.

Предметом дослідження є конституційно-правовий статус прокуратури України в умовах її реформування.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становить поєднання філософських, загальнонаукових і спеціально-правових методів пізнання соціально-правових процесів, застосування яких гарантувало всебічність і повноту отриманих знань, а також досягнення поставлених перед дисертантом цілей. З доктринальної точки зору під методологією дослідження діяльності прокуратури України в умовах її реформування необхідно розуміти систему методів, які використовуються для з'ясування сутності та змісту досліджуваної проблеми, а також визначення основних шляхів її вирішення. У межах нашої дисертаційної роботи було використано такі методи:

- 1) діалектичний;
- 2) системний;
- 3) історичний;
- 4) формально-логічний та інші прийоми дослідження.

Застосування діалектичного методу допомогло дослідженню еволюції конституційно-правового статусу прокуратури в Україні в системи органів державної влади, з'ясуванню поняття та структури її конституційно-правового статусу, проблеми правового регулювання та реалізації її повноважень (підрозділи 1.1,1.2).

Системний підхід відповідно сприяв формуванню суті проблем конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування.

Методологічна специфіка системного підходу дозволила в процесі дослідження вивчити закономірності та механізм утворення системи прокуратури в Україні (підрозділи 2.1, 2.2). Застосування цього методу обумовлено різноманіттям внутрішніх і зовнішніх зв'язків предмета дисертаційної роботи (підрозділ 3.3). Використання системного методу є цілком логічним з огляду на те, що вказаний метод дозволяє, на основі аналізу об'єктивних і суперечливих подій та обставин, які стосуються конституційно-правового статусу прокуратури України в процесі її реформування, сформулювати достовірні та наукоємні висновки.

Історичний метод дав змогу проаналізувати хронологічну послідовність процесів та подій виникнення, формування й розвитку інституту прокуратури з метою осмислення помилок, яких припускався законодавець, розпочинаючи черговий етап реформування наглядової інстанції (підрозділи 3.1, 3.2). Він є обов'язковим атрибутом нашої дисертаційної роботи, оскільки показує якісні еволюційні зміни інституту прокуратури України і правових джерел, які регламентують її діяльність в умовах реформування. Разом з цим, процес реформування потребує виваженості, послідовності та врахування емпіричного досвіду (підрозділи 2.2, 2.3).

У рамках дисертаційної роботи було використано також формально-логічні методи і прийоми: аналіз, синтез, дедукцію, індукцію, аналогію (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2). Покладена в основу нашої дисертаційної роботи методологія має виключно уніфікований характер, що є умовою всестороннього дослідження та отримання якісних та достовірних висновків.

Водночас для кращого розуміння природи суспільних відносин, які виникають у сфері реформування прокуратури в Україні, використовувався метод динаміки та наукового прогнозування (підрозділ 3.1).

Емпіричну базу дослідження становлять праці вітчизняних і зарубіжних учених-конституціоналістів, статистичні показники роботи прокуратури України за 2015 – 2019 роки, судова практика (загалом 15 справ Верховного суду, Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини, що носять

прецедентний характер та мають вирішальний вплив на статус органів прокуратури) за 2008 – 2019 роки.

Наукова новизна отриманих результатів. Дисертація є першим в Україні самостійним комплексним дослідженням конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування після набрання чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури». На основі проведеного аналізу сформульовано практичні рекомендації, висновки та пропозиції, спрямовані на вдосконалення конституційно-правового статусу прокуратури в Україні в умовах її подальшого реформування, зокрема:

вперше:

– систематизовано нормативні джерела, які закладають конституційно-правову базу щодо реформування прокуратури в Україні. Запропоновано визначати нормативно-правові джерела конституційно-правового статусу прокуратури України як Конституцію України та систему законів (включаючи й ратифіковані міжнародні договори) та підзаконних нормативно-правових актів, що закріплюють, регулюють та охороняють конституційно-правовий статус прокуратури України, поділяються на зовнішні і внутрішні нормативно-правові акти та утворюють правове поле для функціонування прокуратури України. Проведено комплексний аналіз рішень Європейського суду з прав людини, Конституційного Суду України та Верховного Суду як нормативно-правових джерел конституційно-правового статусу прокуратури України, досліджено їхнє значення та правову природу;

– визначено конституційно-правовий статус прокуратури України як компетенцію системи органів прокуратури України, що здійснюють встановлені Конституцією України правозахисні функції, характеризуються сукупністю повноважень її структурних елементів (завдань, функцій, гарантій та відповідальності), забезпечують стабільність та ефективність функційних взаємозв'язків з метою забезпечення верховенства права та визнання людини, її

життя і здоров'я, честі й гідності, недоторканності й безпеки найвищою соціальною цінністю;

– досліджено правову природу делегованих функцій прокуратури з погляду відповідності їх Конституції України та необхідності врегулювати правовідносини у сфері здійснення правосуддя на території, на якій діє правовий режим воєнного, надзвичайного стану, або в районі проведення антитерористичної операції;

– обґрунтовано необхідність зміни порядку заміщення посади Генерального прокурора, як складової частини реформування органів прокуратури в контексті їхньої інтеграції до судової системи. Сформовано концепцію того, що для судової гілки влади характерним є автономність у питаннях призначення на адміністративні посади, що, своєю чергою, має бути притаманним і органам прокуратури. Деполітизація цього процесу, мінімізація впливу інших гілок влади на кадрові процеси в органах прокуратури будуть слугувати кроком до перетворення України на правову державу. Запропоновано обирати Генерального прокурора на Всеукраїнській конференції прокурорів або всім прокурорським корпусом шляхом електронного голосування за допомогою цифрового підпису, якій є у всіх прокурорів.

удосконалено:

– рекомендації щодо напряму кадрової політики органів прокуратури в бік її гармонізації з конституційними принципами верховенства права з метою поліпшення законодавчо закріплених гарантів незалежності прокурорів як носіїв судової влади шляхом запровадження аудиту виконаної прокурором роботи, що, в свою чергу, мінімізувало б ризики констатації судами фактів порушення конституційних прав прокурорів на працю;

– понятійний апарат щодо конституційно-правових функцій прокуратури. З огляду на зміст ст. 131-1 та п. 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України під функціями прокуратури України в умовах реформування слід розуміти винятково законодавчо закріплені основні напрями її діяльності, спрямовані на 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 й розшуковими діями органів правопорядку, представництво інтересів громадян і держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом, а також нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян;

– обґрунтування необхідності переходу від застарілої функції «загального нагляду» до сучасної – моніторингу додержання законів, під якою ми розуміємо превентивну, правозахисну діяльність, спрямовану на попередження, виявлення та припинення порушень чинного законодавства, шляхом отримання та обробки інформації з відкритих та закритих інформаційних систем без безпосереднього втручання в роботу відповідного суб'єкта правовідносин, прав та інтересів якого стосується запитувана інформація;

дістало подальший розвиток:

– концепція щодо необхідності подальшої ліквідації функцій, не притаманних прокуратурі європейського зразка. До цього часу всупереч статті 133-1 Конституції України продовжують діяти положення ст. 109 Житлового кодексу УРСР, які дають право з санкції прокурора виселяти в адміністративному порядку осіб, які самоправно зайняли жиле приміщення або проживають у будинках, що загрожують обвалом. З огляду на це, законодавство, що регулює порядок функціонування органів прокуратури, має бути приведене у відповідність до положень Конституції України, а колізійні норми - скасовані;

– ідеї щодо наділення Генерального прокурора правом на звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням. З метою захисту інтересів держави, а також прав і свобод людини і громадянина, з огляду на відсутність на сьогодні у органів прокуратури зазначеної компетенції, пропонується використовувати механізми співпраці з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини шляхом укладання відповідного меморандуму про

співпрацю. Аналогічний формат партнерства рекомендується реалізувати у співпраці з Верховним Судом;

– теоретичне обґрунтування необхідності реформування конституційно-правового статусу прокуратури України і її структурних підрозділів (Офісу Генерального прокурора; обласних та окружних прокуратур; спеціалізованих прокуратур) з метою перетворення прокуратури на сучасний європейський демократичний правозахисний інститут, поступово ліквідуючи не властиві їй функції та запроваджуючи високі міжнародних стандартів захисту прав людини в діяльності прокурорів.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що положення і висновки, рекомендації та пропозиції, які були викладені в дослідженні, створюють умови для формування сучасного розуміння конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування, її місця в системі гілок влади, подальшого визначення її компетенції, нових функцій та організаційної структури. Викладені в дисертації висновки й рекомендації впроваджені та можуть використовуватися у:

– правотворчій діяльності – при опрацюванні проектів змін і доповнень до чинного законодавства у сфері регулювання діяльності органів обласних і окружних прокуратур; розробці та вдосконаленні підзаконних нормативно-правових актів з питань реалізації конституційного права громадян України щодо служби в органах прокуратури України (акт впровадження Спеціалізованої антикорупційної прокуратури від 05.09.2019);

– науково-дослідницькій роботі – для подальших досліджень у сфері конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування;

– освітньому процесі – при підготовці навчальних планів і програм, лекцій, методичних рекомендацій, тестових завдань, дидактичних матеріалів, а також у процесі проведення різних видів занять у Національній академії внутрішніх справ, Академії прокуратури України, інших юридичних навчальних закладах МОН України (довідка науково-методичної ради Офісу Генерального прокурора від 04.02.2020).

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження доповідалися на засіданнях кафедри конституційного та міжнародного права Національної академії внутрішніх справ, а також були апробовані у виступах автора на всеукраїнських науково-практичних конференціях та круглих столах, зокрема на: VI Всеукраїнській науково-теоретичній конференції «Правові реформи в Україні: реалії сьогодення». (м. Київ, 2015 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Проблеми вдосконалення правового забезпечення прав та основних свобод людини і громадянина» (м. Запоріжжя, 2019 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку (м. Харків, 2019 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні (м. Харків, 2019 р.).

Структура й обсяг дисертаційної роботи зумовлені метою й завданнями. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, дев'яти підрозділів, висновків, списку використаних джерел (330 найменувань), додатків. Загальний обсяг дисертації становить 238 сторінок, із них 181 сторінок основного тексту.

РОЗДІЛ 1

ДЖЕРЕЛА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ТА МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ

1.1. Наукові джерела конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування

Підрозділ присвячено з'ясуванню змісту наукових джерел дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування. Поставлена мета передбачає вирішення таких завдань:

а) проаналізувати наукові розробки вітчизняних і зарубіжних учених щодо конституційно-правового статусу органів прокуратури України;

б) простежити процес еволюції наукових поглядів різних учених від тоталітарного розуміння місця та значення органів прокуратури в конституційно-правовій системі держави до усвідомлення необхідності гуманізації діяльності названих органів;

в) сформулювати висновки й запропонувати рекомендації.

Характеризуючи науковий доробок з проблеми, що досліджується, можемо хронологічно поділити наукові праці на два періоди:

а) ті, що були видані до набуття чинності Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р.;

б) ті, які були опубліковані після вступу в дію зазначеного Закону.

Якщо оцінювати наукові праці, опубліковані до прийняття Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р., то питання, пов'язані з визначенням конституційно-правового статусу прокуратури України [232], завжди були предметом уваги правознавців, які досліджували її проблеми. Зокрема, в Україні названим проблемам приділяли увагу вчені-правники С. Альперт [3], О. Бандурка [9], С. Винокуров [34], І. Вернидубов [30; 31], Л. Грицаєнко [47; 49], Ю. Грошевий [50], В. Гусаров [51], К. Гутаріна [52], Л. Давиденко [55], В. Долежан [60],

В. Зеленецький [76; 77], П. Каркач [80; 81], В. Корж [103], Ю. Шемшученко [320; 321], В. Шуба [323], П. Шумський [324], М. Якимчук [330] та ін.

Питання конституційно-правового статусу діяльності прокуратури досліджували й зарубіжні науковці Д. Бакаєв [6; 8], В. Басков [12], О. Безлепкін [14], А. Безуглов [15], С. Березовська [16], О. Берензон [17], В. Бесарабов [18; 19], Н. Дегтярьова [57], С. Зайков [71; 72], С. Ховавко [312] та ін.

Аналіз наукових джерел вітчизняних і зарубіжних учених щодо конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування дає можливість виділити такі наукові праці:

- а) дисертації і монографії;
- б) підручники й посібники;
- в) наукові статті, доповіді й повідомлення на конференціях та круглих столах;
- г) науково-практичні коментарі нормативно-правових актів тощо [271].

За роки незалежності в Україні було захищено значну частину дисертаційних робіт, у яких розглядалися різні аспекти конституційно-правового статусу діяльності прокуратури України. Важливою особливістю цих досліджень було те, що їхні автори намагалися визначити основні проблеми, з якими зіштовхнулася прокуратура України у своїй практичній діяльності, починаючи з моменту її виникнення в 1991 році. Проте питання конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування не були прямим об'єктом та предметом дослідження, хоча потреба в таких дослідженнях була. Дисертаційні роботи на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук свідчать про те, що досліджувалися проблеми організації роботи, поняття, функції і принципи діяльності прокуратури України, їхнє місце й роль у механізмі держави після утворення незалежної прокуратури в Україні й після прийняття Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. Після створення прокуратури України з 1991 р. захистили дисертації: І. Вернидубов – з проблем підтримання державного обвинувачення за законодавством України (1992 р.) [30]; В. Гусаров – з проблем організаційної роботи міської (районної) прокуратури (1995 р.) [51]; Л. Жиліна – з

проблем прокурорського нагляду за додержанням законів при провадженні слідчих дій (1999 р.) [67]; В. Малюга – «Принципи організації та діяльності прокуратури України» (2002 р.) [122]; Т. Пікуля – «Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування)» (2004 р.) [155]; В. Шуба – з проблем адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури України (2007 р.) [323]; В. Кравчук – «Роль суду і прокуратури у забезпеченні законності актів органів виконавчої влади і місцевого самоврядування» (2008 р.) [112]; Є. Шевченко – «Прокурорський нагляд за додержанням законодавства про звернення громадян» (2008 р.) [319]; Р. Жоган – «Конституційно-правовий статус прокуратури в Україні» (2010 р.) [69] та ін. [271].

Так, зокрема, І. Вернидубов дослідив проблему підтримання державного обвинувачення прокурором за законодавством України [30]. В. Гусаров у своєму дослідженні проаналізував проблеми організаційної роботи міської (районної) прокуратури. Він дав загальну правову оцінку роботі міської (районної) прокуратури, визначив основні шляхи адміністративно-організаційного та правового вдосконалення її роботи [51]. В. Малюга захистив дисертацію на тему «Принципи організації та діяльності прокуратури України» [122]. У дослідженні звернено особливу увагу на основні принципи діяльності прокуратури України, доведено їхнє історичне значення. У роботі наголошено на принципі законності. Важливим у дисертації є висновок автора про те, що сформульовані протягом тривалого історичного етапу принципи в роботі прокуратури є актуальними й до сьогодні, і їх обов'язково необхідно враховувати в процесі реформування сучасної прокуратури України [122].

Т. Пікуля захистила дисертацію з теорії держави і права на тему «Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування)», де серед інших правоохоронних органів дослідила й теоретико-правові питання функціонування прокуратури України [155].

Серед сучасних наукових досліджень з правового регулювання діяльності органів прокуратури України слід виділити роботу В. Чечерського

«Конституційно-правовий статус органів прокуратури в Словаччині, Польщі, Чехії та Україні (порівняльно-правове дослідження)». Ця дисертація є першим науково-теоретичним узагальненням міжнародного досвіду щодо конституційно-правового статусу, організації й функціонування органів прокуратури в Словаччині, Польщі та Чехії. Роботу було написано на основі порівняльного аналізу із правовим регулюванням прокуратури в Україні. У ній досліджується місце прокуратури в системі органів державної влади в названих державах, особливості та принципи її системи, а також специфіка ієрархії та службових відносин у ній, проблеми забезпечення гарантій діяльності цієї інституції та шляхи їх вирішення. У дисертації автор також здійснив порівняльну характеристику завдань і функцій прокуратури в Словаччині, Польщі, Чехії та Україні. При цьому він визначив переваги й недоліки окремих видів прокурорського реагування в досліджуваних державах та обґрунтував необхідність впровадження в Україні такого виду реагування прокурора, як «застереження» [316].

З не меншим успіхом було проведено наукові дослідження й захищено дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук. Так, М. Косюта дослідив проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави [106].

Науковець розглянув питання правового статусу прокуратури як одного з гарантів законності. Автор визначив місце прокуратури в системі поділу державної влади, стверджуючи, що вона є самостійною гілкою влади, а в перспективі може стати автономною частиною контрольно-наглядової влади. Окрему увагу приділив особливостям взаємовідносин прокуратури з іншими державними структурами. При цьому автор обґрунтував потребу збереження багатофункційного характеру прокуратури та вніс пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання прокурорського нагляду, прокурорсько-судового представництва, підтримання державного обвинувачення тощо. [106]. Тоді ж було захищено докторську дисертацію М. Мичка з проблем визначення функцій і організаційного устрою прокуратури України.

У цьому науковому дослідженні розглянуто функції прокуратури та організаційний устрій прокурорської системи України в період трансформації. На підставі історико-правового аналізу інституту прокуратури, а також особливостей виникнення й розвитку української державності автор доходить висновку, що прокуратура України повинна функціонувати як орган змішаного типу, для якого функція звинувачення (кримінального переслідування) і функція нагляду за виконанням і дотриманням законів є пріоритетними й рівнозначними. Розкрито зміст функцій, що виконує прокуратура України. Визначено місце прокуратури в механізмі державної влади, досліджено форми її взаємовідносин і взаємодії з органами законодавчої, виконавчої, судової влади й органами державного контролю. Значну увагу в дисертації приділено дослідженню проблем організаційного устрою прокуратури України [135].

В. Сухонос у 2009 році захистив докторську дисертацію на тему «Прокуратура в механізмі української держави» [284]. Роботу присвячено ролі й місцю прокуратури в механізмі української держави, перспективам її існування та вектору розвитку. Науковець дослідив проблематику функціонального апарату органів прокуратури, а також питання зносин прокуратури з органами законодавчої, виконавчої і судової гілок влади [283].

Проблематику внутрішньої організації роботи прокуратури дослідив М. Якимчук [330]. У дисертаційній роботі автор, аналізуючи найбільш проблемні аспекти організаційної діяльності прокуратури України, звернув також увагу й на питання конституційного регулювання діяльності прокуратури України. У дисертації було критично оцінено окремі аспекти діяльності сучасної прокуратури України, зокрема система кадрового набору на роботу в органи прокуратури. Стосовно вирішення питання конституційно-правового статусу прокуратури України М. Якимчук виступає за збереження її автономності та не підпорядкованості гілкам влади [330].

О. Сушинський у 2003 р. захистив докторську дисертацію з проблем теоретико-методологічних засад контролю у сфері публічної влади. У роботі розроблено теоретико-методологічні засади в галузі контролю у сфері публічної

влади, що є одним з основних напрямів діяльності та науки державного управління. Науковцем обґрунтовано виокремлення контролю як самостійного напрямку здійснення публічної влади та її видів [285].

Після прийняття Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. захистили дисертації: Р. Басараб – з питань організаційно-правових засад діяльності Генерального прокурора України (2015 р.) [11]; Є. Вандін – з питань організаційно-правових засад діяльності спеціалізованої антикорупційної прокуратури України (2017 р.) [27]; І. Грабець – з проблем адміністративно-правових засад діяльності прокурора щодо протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією (2015 р.) [44]; О. Козачук – з питань організаційно-правових засад функціонування військових прокуратур в Україні (2016 р.) [88]; Н. Курко – з питань адміністративно-правового регулювання антикорупційної діяльності прокуратури України (2016 р.) [116]; А. Линник захистила дисертацію щодо ролі прокуратури в забезпеченні державної антикорупційної політики в Україні (2014 р.) [119]; Д. Савенко провів загальнотеоретичне дослідження з проблеми верховенства права й законності в організації та діяльності прокуратури України (2015 р.) [262] та ін.

Отже, науковими джерелами конституційно-правового статусу прокуратури України є кандидатські й докторські дисертації, у яких досліджувалися поняття, функції, система та кадри прокуратури України. Конституційно-правовий статус прокуратури України в умовах її реформування ще не був предметом окремого дослідження.

Серед монографій, підготовлених у процесі реформи прокуратури України до прийняття Закону України від 14.10.2014 р., слід виділити такі: Дьомін Ю. М. «Прокурорський нагляд в Україні на сучасному етапі» [65]; Зеленецький В. С. «Ведомственный контроль и прокурорский надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности» [77]; Зеленецький В. С. «Прокурорский надзор за исполнением органами дознания и досудебного следствия законов при приемке, регистрации, проверке и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях» [76]; Косюта М. В. «Прокурорська система України в умовах демократичного

суспільства» [107]; Кравчук В. М. «Інституційно-правовий аспект функціонування прокуратури України як органу державної влади» [110]; Олійник А. Ю. «Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні» [147]; Тодика Ю. М., Марцеляк О. В. «Конституційний Суд України і прокуратура в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав громадян» [289]; Шепітько В. Ю. «Криміналістична тактика (системно-структурний аналіз)» [322]. Так, А. Олійник дослідив конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина та сформулював рекомендації щодо ролі прокуратури в забезпеченні реалізації названих конституційних свобод [147]. Ю. Тодика і О. Марцеляк сформулювали висновки й рекомендації щодо ролі прокуратури України в конституційно-правовому механізмі реалізації конституційних прав і свобод [289].

Після прийняття Закону від 14.10.2014 р. вийшли такі монографії: Боняк В. О. «Органи охорони правопорядку України в сучасному вимірі: конституційно-правовий аспект» [25]; Глинська Н. В. «Концептуальні засади визначення та забезпечення стандартів доброякісності кримінальних процесуальних рішень» [43]; Козьяков І. М. «Прокурорське самоврядування» [90]; Олійник А. Ю. «Конституційні свободи людини і громадянина та їх забезпечення в Україні» [146]; Овчаренко О. М. та ін. «Реформування органів кримінальної юстиції України відповідно до європейських стандартів: концептуальний аналіз» [245] та ін. Так, І. Козьяков та ін. в монографії «Прокурорське самоврядування» висвітлили загальнотеоретичні та правові засади професійного самоврядування, особливості функціонування інституту професійного самоврядування в Україні, проаналізували систему законодавчого регулювання прокурорського самоврядування в країнах ЄС та пропозиції, наведені у проєкті Закону України «Про прокуратуру», щодо інституту самоврядування в органах прокуратури України [90; 173].

В. О. Боняк у монографії «Органи охорони правопорядку України в сучасному вимірі: конституційно-правовий аспект» серед інших органів охорони

правопорядку дослідила конституційно-правовий статус прокуратури України та підкреслила її значення в сучасному механізмі забезпечення конституційного правопорядку [25, с. 184]. А. Ю. Олійник у монографії «Конституційні свободи людини і громадянина та їх забезпечення в Україні» дослідив роль прокуратури України при забезпеченні конституційних свобод людини і громадянина. Автор підкреслює, що органи прокуратури реформують свої функції в процесі:

- а) здійснення досудового слідства;
- б) проведення оперативно-розшукової діяльності органами й підрозділами, що уповноважені її здійснювати;
- в) здійснення контрольної-наглядової діяльності;
- г) виконання судових рішень тощо [146, с. 270].

Отже, монографії й дисертації є науковими джерелами дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України в процесі новітньої реформи. У них іде пошук нових ідей, актуальних висновків і рекомендацій щодо конституційного правового статусу прокуратури України в умовах реформування.

Важливе значення як наукових джерел при дослідженні реформування органів прокуратури України належить підручникам. За роки розвитку незалежної прокуратури України, її конституційно-правового статусу в умовах реформування були написані підручники: Грицаєнко Л. Р. «Конституційно-правовий статус прокуратури України» [46]; Грицаєнко Л. Р. «Прокуратура в країнах Європи» [49]; Колодій А. М., Олійник А. Ю. «Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні» [91]; «Конституційне право України: Академічний курс»; за заг. ред. Ю. С. Шемшученко. Т. 1 [95]; «Конституційне право України: Академічний курс»; за заг. ред. Ю. С. Шемшученко. Т. 2 [96]; Захарова О. С. та ін. «Суд, правоохоронні та правозахисні органи України» [280]; Михайленко О. Р. «Прокуратура України» [133]; Погорілко В. Ф. та ін. «Муніципальне право України» [139]; Батанов О. В. «Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики» [13]; Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. «Конституційне право України» [157]; Скакун О. Ф. «Теорія права і держави» [266]; «Судебные и правоохранительные органы Украины»; под ред. О. М. Бандурки [279];

Сухонос В. В. та ін. «Прокуратура України: Академічний курс» [176]; Марочкін І. Є. та ін. «Прокурорський нагляд в Україні» [178]. Після прийняття Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. були написані підручники, у яких розглядаються питання діяльності прокуратури України в умовах реформування: Олійник А. Ю., Кагадій М. І. «Конституційне право України та зарубіжних країн» [148]; Руденко М. В., Говоруха М. М., Рибалко Г. С. «Судова влада та правоохоронні органи України» [258]; Захарова О.С. та ін. «Суд, правоохоронні та правозахисні органи України» [280] та ін. [271].

Так, А. Олійник у підручнику на основі узагальнення чинного законодавства та юридичної практики розглядає систему контрольно-наглядових органів та органів прокуратури України в умовах їхнього сучасного конституційного правового статусу та особливості конституційного статусу прокуратур у зарубіжних країнах [148].

Отже, науковими джерелами дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування є підручники з теорії держави та права, конституційного, адміністративного права, судових і правоохоронних та правозахисних органів.

Конституційно-правовий статус прокуратури України розглядається й у навчальних посібниках. Після утворення незалежної прокуратури України й до прийняття Закону України від 14 жовтня 2014 р. «Про прокуратуру» вийшли друком навчальні посібники: Блажівський Є. М. «Актуальні питання кримінального процесу України» [1]; Давиденко Л. «Ціль, завдання і функції прокуратури» [55]; Каркач П. М. «Конституційні функції прокуратури в діяльності суду» [80]; Каркач П. М. «Координаційна функція прокуратури України» [81]; Кравченко В. В. «Конституційне право України» [109]; Мичко М. І. «Функції та організаційний устрій прокуратури» [136]; «Прокурорський нагляд за додержанням законів щодо подолання проявів расової, національної нетерпимості, ксенофобії» [180]; «Органы прокуратуры Украины, Российской Федерации и США (сравнительный анализ законодательства)» [56]; Бурмистрова Е.А. и др. «Основные направления прокурорской деятельности»

[152]; Руденко М. В. «Прокурор у господарському судочинстві» [256]; Подкопаєв С. та ін. «Професійна етика прокурора» [160]; Селіванов А. О. «Конституційна юрисдикція: поняття, зміст, принцип верховенства права, правові позиції по справах прав людини і конституційних конфліктів у сфері публічної влади» [265]; Совгиря О. В. «Конституційне право України» [277]; Сухонос В. В. «Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність» [282].

Після прийняття Закону України від 14.10.2014 р. «Про прокуратуру» було написано навчальні посібники, де розглядаються питання конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування: Гуторов О. І. «Методологія та організація наукових досліджень» [53]; Олійник А. Ю., Кагадій М. І. «Курс лекцій з конституційного права України» [149]; «Організація судових та правоохоронних органів» за ред. І. Є. Марочкіна [150]; Козьяков І. М. та ін. «Процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням» [184] та ін. [271].

Отже, навчальні посібники з теорії держави та права, конституційного права, адміністративного права, господарського права, організації діяльності судових та правоохоронних органів слід розглядати як наукові джерела дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування [271].

Окремий різновид наукових джерел присвячених дослідженню процесів реформування конституційно-правового статусу прокуратури України являють собою наукові статті. До таких джерел слід віднести такі праці: Бакаев Д. Н. Вопросы подготовки и повышения квалификации прокуроров // Совершенствование прокурорского надзора в СССР [7]; Біденко М. Місце і роль прокуратури в системі органів влади // Прокуратура. Людина. Держава [20]; Вернидубов І. В. Функції прокуратури в перехідний період // Право України [31]; Грошевой Ю. М. Органи конституційного контролю і нагляду (контрольно-наглядова влада) // Актуальные проблемы государства и права : сборн. науч. тр. Юрид. ин-та Одесского госуд. ун-та им. И.И. Мечникова [50]; Гутаріна К. Місце і роль прокуратури в системі органів державної влади в Україні // Адвокат [52];

Корж В. Новий підхід до визначення основних функцій органів прокуратури та пріоритетних напрямків її діяльності // Вісник прокуратури [103]; Косюта М. Правозахисна функція прокуратури та її закріплення у майбутньому законі України «Про прокуратуру» // Право України [108]; Михайленко О. Прокуратура суверенної України: час становлення спливає // Юридичний вісник України [134]; Полянський Ю. Проект Конституции Украины о прокурорском надзоре // Юридический вестник [162]; Полянський Ю. Щодо змісту майбутнього Дисциплінарного статуту прокуратури України // Прокуратура. Людина. Держава [163]; Тацій В. Прокуратура в системі поділу влади // Вісник прокуратури [286].

Після прийняття Закону від 14.10.2014 р. були опубліковані статті: Литвак О. Проблеми впровадження Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року // Вісник Національної академії прокуратури України [120]; Скибенко А. Использование международного опыта в сфере реформирования органов прокуратуры Украины // *Legeasi Viata* («Закон и Жизнь») [267]; Толочко Я. М. Міжнародно-правові стандарти незалежності прокурорів та їх реалізація в Україні // Митна справа [290]; Червякова О. Застосування прокурором антикорупційного законодавства: актуальні питання // Вісник прокуратури [315].

Отже, названі наукові статті, що опубліковані в різних виданнях, включених до переліку наукових фахових видань України, є науковими джерелами дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування [271].

Як джерела дослідження прокуратури України в умовах реформування можна розглядати такі доповіді й повідомлення: Долежан В. В. Деякі аспекти співвідношення судової і прокурорської компетенції // Правова система України : теорія і практика [60]; Косюта М. Конституційна реформа і майбутнє прокуратури // Урядовий кур'єр [105]; Мурашин Г. О. Прокуратура як гарант прав людини // Актуальні проблеми формування правової держави в Україні [140]; Полянський Ю. Об упразднении некоторых функций прокуратуры // Юридична освіта та держава: наук. зб. Одеса: Юрид. ін.-т Одеськ. держ. ун-ту ім. І. Мечникова [161]; Тацій В. Я. Роль і місце прокуратури в системі правоохоронних органів України //

Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави: матеріали наук.-практ. конф. [287]; Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади прокурорського нагляду на сучасному етапі // Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави: матеріали наук.-практ. конф. [321].

Після прийняття Закону від 14 жовтня 2014 р. слід відзначити праці: Шумський П. В. Проблеми сучасної концепції основних функцій органів прокуратури України // Сучасні проблеми науки: матеріали наук. конф. (9 квітня 2014 року) [324]; Скибенко О. І. Основні проблеми правової визначеності місця прокуратури в системі українського правосуддя // Правові реформи в Україні: реалії сьогодення; тези VII Всеукр. наук.-теорет. конф. (Київ, 29 жовт. 2015 р.) [273]; Подкопаєв С. В. Суб'єкти кадрового забезпечення прокурорської діяльності // Актуальні проблеми судового права : матеріали Міжнар. конф., присвяч. 70-річчю з дня народж. проф. І.Є. Марочкіна (м. Харків, 31 трав. 2019 р.) [159] та ін.

Отже, наукові доповіді та повідомлення слід також вважати науковими джерелами дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування [271].

Характеризуючи науковий доробок дослідників-конституціоналістів, слід виділити групу авторів, які, визначаючи державно-владний та правовий характер діяльності прокуратури, доводять необхідність збереження самостійності або незалежності її конституційно-правового статусу [274]. Так, С. Юлдашев розглядає прокуратуру автономним, самостійним органом влади, який функціонує поза всіма гілками влади [326, с. 6]; В. Глаговський та М. Руденко підкреслюють, що прокуратура – це «незалежне (автономне) державне утворення в механізмі державної влади» [42, с. 43], Ю. Полянський вважає її «самостійною системою державних органів» [161]. Своєю чергою, Л. Жиліна підкреслює особливий самостійний характер здійснення прокуратурою державної влади [67], а Ю. Шемшученко вважає, що «...принцип розподілу влади не обмежується тільки законодавчою, виконавчою й судовою владою. У більшості зарубіжних конституцій взагалі немає переліку влад» [321, с. 16–17]. Аналогічної позиції

дотримуються й вітчизняні науковці В. Тацій [287, с. 20–21], Ю. Полянський [164], М. Руденко [255]. З цього приводу Ю. Грошевий зазначає, що «...у будь-якій державі є універсальна контрольна (наглядова) функція, яка впливає з суті публічної діяльності державної влади. Ця функція реалізується особливою гілкою влади – контрольною (наглядовою), яка на конституційному рівні має за мету охорону Конституції та забезпечує, з одного боку, відповідність законодавчих чи інших нормативних актів Конституції України й конституційним законам, а з другого – верховенство права у всій юридичній практиці та правозастосовній діяльності органів виконавчої влади, в тому числі й додержання прав громадян, гарантованих Конституцією і законами України» [50, с. 4–5].

Спільним для всіх цих науковців є те, що їхні дослідження були сфокусовані на пошуці місця прокуратури серед гілок державної влади.

Так, Л. Грицаєнко, вважає, що «...прокуратура України на сьогодні має усі необхідні ознаки та атрибути, щоб називатися «прокурорською наглядово-контрольною владою» [47, с. 57]. Як самостійний орган влади розглядають прокуратуру Ю. Грошевий та О. Черв'якова [177].

На нашу думку, концептуально неправильним є виокремлення органів прокуратури України в окрему самостійну гілку влади. Зокрема, з огляду на те, що прокуратура України – це система, що структурно сформована з великої кількості органів різного рівня, а не окремо взятий орган.

Як зазначив В. Сухонос, проблема ролі й місця прокуратури в механізмі сучасної української держави є вже не стільки теоретичною, скільки юридично практичною, оскільки все, що стосується діяльності прокуратури, її авторитету як правоохоронного органу, суспільство має розглядати як власну гарантію проти свавілля й беззаконня в державі [282].

Серед зазначених праць на особливу увагу заслуговує стаття А. Мудрова «Про деякі проблеми прокурорської незалежності», яка була опублікована у 2000 р. У ній автор наголошує на гострій необхідності визначити конституційно-правовий статус прокуратури України серед гілок влади, щоб «не залишати її в безвладному просторі». На думку А. Мудрова, прокуратуру слід віднести до

системи судової влади [138, с. 52–53]. На нашу думку, прокуратура України має власні функції і в системі принципів поділу влад може займати місце органів, які здійснюють діяльність щодо стримувань і противаг з метою недопущення узурпації влади будь-якою їхньою гілкою.

Досліджуючи доктринальні джерела конституційно-правового статусу прокуратури України, вважаємо за необхідне вивчити науковий доробок сучасних учених-правників України, зокрема Л. Грицаєнка [45; 48]. Так, у його праці «Конституційно-правовий статус прокуратури України» розкрито правову природу інституту прокуратури, досліджено питання його становлення та розвитку. Розглянуто систему органів прокуратури України та її структуру, досліджено функції й повноваження органів прокуратури, форми та методи організації й діяльності прокурорів. Крім того, дослідником було визначено й обґрунтовано місце й роль прокуратури в системі державних органів, загальні принципи її організації та діяльності, а також з'ясовано конституційно-правовий статус органів прокуратури України та країн СНД [47]. У підручнику Л. Грицаєнка «Прокуратура в країнах Європи» досить детально аналізуються прокурорські системи країн Європи. Розкрито основні напрями діяльності та реалізації функцій прокуратури в країнах Європи. Окреслено міжнародну діяльність та міжнародне співробітництво органів прокуратури країн Європи [49, с. 56].

У навчальному посібнику «Координаційна функція прокуратури України» [81], підготовленому П. Каркачем, розглянуто функції прокуратури, які закріплені в Конституції України, – підтримання державного обвинувачення в суді й представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом.

Також у посібнику досліджуються питання щодо сутності, завдань та повноважень прокуратури при підтриманні державного обвинувачення та представництва інтересів у суді [81].

Підготовлений І. Когутичем, В. Нормом і А. Павлишиним курс лекцій «Прокурорський нагляд в Україні» [84] присвячено з'ясуванню суті, завдань,

предмета прокурорського нагляду, досліджено правові основи і принципи організації та діяльності прокуратури, функції і структуру органів прокуратури України, принципи її організації та діяльності, а також особливості служби в органах прокуратури [274].

Окремі питання конституційного статусу прокуратури висвітлено в підручнику «Судові та правоохоронні органи України», підготовленому О. Бандуркою та О. Безсмертним [9]. Ці теми розглянуто й у навчальному посібнику «Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність» (автори: М. Мельник та М. Хавронюк) [128].

Вивчаючи науковий доробок вітчизняних науковців з досліджуваної теми, нами було опрацьовано також енциклопедичний довідник «Правові системи країн світу» за редакцією професора О. Сухарева, у якому міститься характеристика сучасної правової системи держав, зокрема країн Європи, США, Канади, Австралії, Нової Зеландії, усіх держав СНД, а також окремих держав Азії, Африки та Латинської Америки. Ці країни представляють всі відомі юридичній науці правові системи сучасності: романо-германську, англосаксонську, англо-американську, скандинавську, мусульманську, соціалістичну та змішані.

Автори, подаючи відомості про ту чи ту країну, розкривають її конституційний лад, значну увагу приділяють судовій системі та іншим органам державного контролю й розслідування, зокрема прокуратурі [168].

Одним із наукових джерел дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування є науково-практичні коментарі нормативно-правових актів. До таких джерел можна віднести: Бакаєв Д. М., Долежан В. В., Корж В. П. Закон України про внесення змін та доповнень до Закону України «Про прокуратуру» [8]; Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар: у 3 кн. [73]; Прокуратура в Україні: Правові основи. Організаційні засади. Прокурор у судочинстві. Прокурорський нагляд. Міжнародне співробітництво: зб. нормат. актів [174] та ін.

Отже, науково-практичні коментарі законів та інших нормативно-правових актів належать до наукових джерел дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування.

Таким чином, підсумовуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що дослідниками першого періоду було проведено значну роботу з вивчення та вироблення концепцій вдосконалення конституційно-правового статусу прокуратури України.

Опрацьовані нами наукові роботи дають підстави констатувати, що в той час, коли в силу певних політичних обставин реформування органів прокуратури або імітувалося, або просто гальмувалося попередньою владою, українські науковці-правники різного спрямування не лише досліджували діяльність прокуратури України та проблеми її організаційно-правового регулювання, а й розробляли наукові моделі та шляхи проведення ефективного реформування її діяльності [274].

Досить перспективним напрямом дослідження є проблема реалізації конституційно-правового статусу, який пов'язаний з поглибленим вивченням функціонування прокурорського самоврядування, з'ясування його природи, завдань, порядку формування, повноважень тощо. Серед наукових праць тут слід виокремити колективну монографію І. Козьякова, А. Мудрова, О. Долгого та інших авторів «Прокурорське самоврядування» [90], яка стала першим дослідженням такого роду з питань прокурорського самоврядування. Водночас проблеми становлення прокурорського самоврядування аналізувалися і в юридичних журналах та газетах. До цих питань зверталися такі вчені, як Н. Наулік [141], О. Долгий [59], О. Литвак [120], О. Проневич [181], Л. Драгомирецька [64], С. Іваницький [111] та ін.

Питання реформування військової прокуратури розглядаються в дисертаційній роботі О. Козачук «Організаційно-правові засади функціонування військових прокуратур в Україні» (2015 р.). Цінним у цьому дослідженні є те, що його авторка звернула особливу увагу на основні проблеми правового

забезпечення діяльності військових прокуратур України, особливо на сході України, де відбувається воєнне протистояння [88].

Аналіз наведених наукових публікацій свідчить, що всіх їх об'єднує спільна позитивна риса: вони були написані відповідно до законодавства про прокуратуру після 2014 р., подальші зміни до Конституції актуалізували питання уніфікації судової та прокурорської системи, що, своєю чергою, потребує якісного наукового аналізу.

Зрозуміло, що з огляду на історичний досвід та в силу тривалої самоізоляції прокурорської системи в найближчій перспективі неможливо досягти рівня розвитку самоврядування еквівалентного суддівському, водночас це не є перешкодою у використанні емпіричного досвіду органів правосуддя з цього питання, зокрема щодо автономізації прокурорської системи загалом та підвищення рівня незалежності прокурорів зокрема, враховуючи позитивний досвід, в тому числі щодо внесення змін до Конституції України, який може стати корисним і для прокуратури [196].

Варто відзначити провідну роль Національної академії прокуратури України у формуванні наукових джерел дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України. Зіставляючи тему дисертаційної роботи з діяльністю цього науково-освітнього закладу, варто виділи такі напрями її діяльності, спрямовані на формування доктринальних аспектів вивчення статусу прокуратури в Україні:

- 1) підготовка кадрів для органів прокуратури та підвищення їхньої кваліфікації;
- 2) проведення наукових заходів;
- 3) опублікування наукових праць;
- 4) здійснення аналітичної роботи.

Серед наукових заходів, проведених у 2018–2019 роках у Національній академії прокуратури України, варто відзначити:

- 1) Міжнародні науково-практичні конференції «Професійна підготовка суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів: національний і

зарубіжний досвід» [182], «Практика Європейського суду з прав людини в діяльності органів прокуратури і суду: виклики та перспективи» [169];

2) семінар «Практичні питання здійснення прокурорами функції представництва інтересів держави у зв'язку з новелами процесуального законодавства в господарському, цивільному та адміністративному судочинстві»;

3) правовий практикум «Висновки Великої Палати Верховного Суду у кримінальних та адміністративних справах»;

4) круглі столи «Представництво прокурором інтересів держави в суді у земельних відносинах» [169], «Проблеми застосування положень Конституції України у діяльності прокуратури: теорія і практика».

У цей самий період науково-дослідницька робота здійснювалась за такими напрямками: правові засади діяльності прокуратури в Україні в умовах реформування системи правосуддя; діяльність правоохоронних органів у контексті забезпечення доступу до правосуддя в Україні; здійснення органами прокуратури конституційних функцій: проблеми теорії і практики.

Серед підручників, посібників та монографій, що вийшли друком у зазначений період, варто відзначити: колективну монографію «Актуальні питання оскарження судових рішень у кримінальному провадженні в апеляційному та касаційному порядках» [2], монографію Костенка С. «Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів: правовий статус та шляхи реформування», навчальний посібник «Організація роботи в органах прокуратури України» (за ред. О. М. Осадци, В. М. Кравчука), «Прокурорський нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян» (за ред. В.Г. Неділько, В.С. Кожухар, О.М. Подільчак) [179]. У 2019 році в Національній академії прокуратури було видано науково-практичний коментар Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів. Фаховими виданнями зазначеного наукового закладу є: «Вісник Національної академії прокуратури України»; «Науковий часопис Національної академії прокуратури України»; «Вісник прокуратури».

Організація взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури України здійснювалась на підставі однойменного наказу виконувача обов'язків Генерального прокурора України № 148 від 11.04.2016. Відповідно до цього наказу керівники органів прокуратури мали сприяти Національній академії прокуратури України у вивченні проблемних питань прокурорської діяльності, а також у наближенні до практичних потреб прокуратури навчальної, аналітичної і методичної роботи [220]. Наказом Генерального прокурора № 129 від 05.03.2020 р. Національну академію прокуратури України ліквідовано, а її функції відповідно до Закону України «Про прокуратуру» в редакції від 19.09.2019 р. виконуватиме Тренінговий центр прокурорів України [216].

Таким чином, опрацювавши доктринальні джерела дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах реформування, доходимо висновку, що наукові праці вітчизняних і зарубіжних авторів слід поділяти на два періоди:

а) які були написані до набуття чинності Закону України від 14.10.2014 р. «Про прокуратуру»;

б) ті, що були опубліковані вже після вступу в дію зазначеного Закону України.

Науковими джерелами вітчизняних і зарубіжних учених щодо конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування виступають:

- а) дисертації і монографії;
- б) підручники й посібники;
- в) наукові статті, доповіді й повідомлення на конференціях та круглих столах;
- г) науково-практичні коментарі нормативно-правових актів тощо [271].

Враховуючи предмет дослідження першого розділу, далі зупинимося на характеристиці нормативно-правових джерел конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування.

1.2. Нормативно-правові джерела конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування

Загальнотеоретичне розуміння нормативно-правових джерел дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України включає вивчення нормативно-правових актів, нормативних договорів і правових звичаїв. Нормативно-правові акти є результатом правотворчої діяльності компетентних органів і посадових осіб і поділяються на закони й підзаконні нормативно-правові акти. З огляду на вищесказане в рамках дослідження метою підрозділу є здійснення аналізу сучасних нормативно-правових джерел, які регулюють конституційно-правовий статус прокуратури України в умовах її реформування. У цьому контексті слід зазначити, що теоретики та практики, застосовуючи нормативно-правові акти, що становлять предмет дисертаційної роботи, формують концептуально нові алгоритми, принципи й засади реформування законодавства та шляхів покращення результативності його юридичної дії. Для здійснення поставленої мети слід вирішити такі завдання:

- а) провести аналіз стану нормативно-правових актів, що регулюють конституційно-правовий статус прокуратури України в умовах її реформування;
- б) сформулювати ознаки й дати визначення нормативно-правових джерел конституційно-правового статусу прокуратури України;
- в) схарактеризувати види нормативно-правових джерел конституційно-правового статусу прокуратури України;
- г) сформулювати висновки й рекомендації.

Дослідження питання сучасного стану нормативно-правового регулювання конституційно-правового статусу прокуратури України здійснювалося у працях: Л. Богачова, К. Годуєвої (Грейдіної), Т. Корнякова [104], М. Косюти, Д. Савенка, В. Тація, Ю. Шемшученка та ін. Однак досі не було здійснено комплексного, ґрунтовного, самостійного аналізу нормативних джерел, які б визначали

конституційно-правовий статус прокуратури України в умовах її реформування, що й обумовлює потребу проведення детального дослідження.

Виходячи з теорії і практики законотворення, діяльність держави, спрямована на врегулювання функціонування системи органів прокуратури України, відбивається в конкретних нормотворчих діях з прийняття нормативно-правових актів. Тому для сталого політичного, правового й економічного розвитку України потрібне прийняття обґрунтованих і доцільних правових норм, які складатимуть базис внутрішньої державної політики. Отже, беззаперечно актуальним є аналіз сучасного стану нормативних джерел, що регулюють конституційно-правовий статус прокуратури України. Векторальна спрямованість на нормативно-правовому регулюванні предмета нашого наукового дослідження – конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах реформування – обумовлено також тим, що дослідження повинно носити виключно практичний характер, пов'язаний із реальним станом речей, оскільки сам же інститут прокуратури України функціонує через систему відповідних правових норм.

Д. Савенко акцентував увагу на тому, що правовим регулюванням охоплено різні сторони суспільного життя, а юридичної форми набувають основні та найважливіші види суспільних відносин у різних сферах людської діяльності, які потребують змістовної правової наповненості [262].

Своєю чергою, І. Коваленко підкреслював факт того, що значення правового регулювання зростає з огляду на те, що Україна перебуває в процесі становлення, як правової держави. У свою чергу урегульованість суспільних відносин знаходить своє відображення в найважливіших державних документах [83].

Поняття «правові джерела» і «правове регулювання», що здійснюється за їхньою допомогою, ми розглядаємо як взаємодіючі категорії. З огляду на усталеність термінологічного апарату в юридичній літературі, під поняттям «правове регулювання» необхідно розуміти впорядкування суспільних відносин за допомогою норм права, які містяться в нормативно-правових актах. Своєю чергою, предмет правового регулювання конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування становлять найактуальніші

суспільні, піддані державному впливу та регулюванню. Ознаками цього поняття є: суб'єктний склад; зміст; складові елементи. Водночас, варто наголосити, що до розуміння терміна «нормативно-правове регулювання» в юриспруденції немає єдиного уніфікованого підходу. Так, у юридичній літературі це поняття використовується в таких значеннях: як власне вплив на суспільні відносини за допомогою юридичних норм або лише його форма чи процес; як упорядкування суспільних відносин; як різновид юридичної функції [15; 96; 107].

Враховуючи положення наукової роботи під нормативно-правовими актами, що регулюють конституційно-правовий статус прокуратури України в умовах її реформування, розуміються документи, прийняті компетентними суб'єктами нормотворчого процесу, що містять правові норми, за допомогою яких відбувається впорядкування й регулювання статусу прокуратури України через юридичний інструментарій з урахуванням особливостей процесу реформи. У цьому випадку слід зазначити, що вітчизняні науковці не давали правової оцінки та визначення поняття конституційно-правових джерел та нормативно-правового регулювання діяльності прокуратури України [10].

У рамках нашого дослідження під нормативно-правовим регулюванням діяльності органів прокуратури необхідно розуміти системну активність суб'єктів нормотворчого процесу (ВР України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Генерального прокурора та ін.) щодо врегулювання юридичним інструментарієм процесу діяльності прокуратури України, зокрема її конституційно-правового статусу. На наш погляд, саме тут доцільним буде навести основні загальновідомі критерії класифікації нормативно-правових актів та їхнього групування:

1) за суб'єктами ухвалення на акти: народу (прийняті референдумом), органів державної влади, органів місцевого самоврядування;

2) за юридичною силою – на Конституцію України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, закони й підзаконні нормативно-правові акти;

3) за галузями законодавства – на конституційні, цивільні, кримінальні, адміністративні та ін.;

4) за часом дії – на постійні та тимчасові [145].

Практичне застосування, на нашу думку, буде мати усталена серед науковців класифікація нормативних джерел за ступенем юридичної сили:

1) Конституція України;

2) чинні міжнародні договори та угоди, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

3) конституційні закони;

4) закони України;

5) підзаконні нормативно-правові акти суб'єктів нормотворчого процесу [145].

У контексті висвітлення питання системи нормативно-правових актів України варто підкреслити слушне зауваження правників щодо необґрунтованої відсутності в законодавстві єдиного уніфікованого конституційного закону, що міг би сформував ієрархічну структуру всіх нормативних актів суб'єктів нормотворчого процесу. Слушною є позиція вчених стосовно необхідності прийняття конституційного закону «Про нормативно-правові акти», яка нами цілком поділяється.

Аналізуючи нормативні джерела, які стосуються конституційно-правового статусу прокуратури України, відзначаємо передусім провідну роль Конституції України та законів, як регуляторів основоположних засад діяльності органів прокуратури. На нашу думку, основою нормативних джерел з регулювання конституційно-правового статусу прокуратури України є власне законодавство України (закони й підзаконні нормативно-правові акти). Аналіз терміну «законодавство України» необхідно здійснювати крізь призму рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок стосовно офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство»), яким Конституційний Суд України чітко визначив, що термін

«законодавство» треба розуміти як такий, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови ВР України, укази Президента України, декрети й постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України й законів України [250; 286, с. 29].

Ми поділяємо позицію вітчизняних практиків та науковців, які доводять, що нормативно-правове забезпечення статусу прокуратури України в умовах її реформування є системою нормативно-правових актів різної юридичної сили, які утворюють відповідне правове поле для функціонування названого правового інституту. Таким чином, у загальному вигляді всю нормативну базу, яка регламентує конституційно-правовий статус прокуратури України, правники умовно поділили на:

- 1) зовнішню, що створюється за межами системи органів прокуратури (Конституція України, закони України та постанови ВР України);
- 2) внутрішню (відомчі накази Генерального прокурора) [145].

Отже, аналіз різних позицій авторів відносно чинних нормативно-правових актів свідчить про можливість формулювати ознаки та визначення щодо нормативно-правових джерел дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування. До таких ознак, на нашу думку, слід віднести:

- а) систему законодавства України (законів, підзаконних нормативно-правових актів);
- б) закріплення, регулювання та охорону конституційно-правового статусу прокуратури України;
- в) утворення правового поля для функціонування прокуратури України;
- г) поділ на зовнішні і внутрішні нормативно-правові акти.

У результаті аналізу законодавства України ми дійшли висновку, що основою регулювання (нормативно-правовими джерелами) конституційно-правового статусу прокурора України в умовах її реформування є:

- 1) Конституція України 1996 р.[98];
- 2) Закони України:
 - а) «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. [233];
 - б) «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19 вересня 2019 р. [194];
 - в) «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 р. [187];
 - г) «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. [242];
 - г) «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» від 23 грудня 1993 р. [204];
 - д) «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 р. [199];
 - е) «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 р. [219];
 - є) «Про попереднє ув'язнення» від 30 червня 1993 р. [228];
 - ж) «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. [214];
 - з) «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. [203] та інші нормативно-правові акти, які стосуються регулювання діяльності прокуратури України.

Варто також зазначити, що, незважаючи на те, що ст. 133-1 Конституції України закріплено положення, згідно з яким організація та порядок діяльності прокуратури визначаються лише законом, конституційно-правовий статус прокуратури України в умовах реформування регулюється підзаконними нормативно-правовими актами:

- 1) Указами Президента України:
 - а) «Про символіку Генеральної прокуратури України»;
 - б) «Про Державний Протокол та Церемоніал України»;
- 2) постановами Кабінету Міністрів України:
 - а) «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників органів прокуратури»;

б) «Про деякі питання реалізації законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури»;

в) «Про оплату праці членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів» та ін.

Серед правових джерел, які стосуються безпосередньо конституційно-правового статусу прокуратури України, значну роль відіграють міжнародні правові акти, що слугують певним правовим орієнтиром у сфері реформування органів прокуратури. Так, згідно з міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, органи прокуратури здійснюють співробітництво з компетентними органами інших держав з питань проведення процесуальних дій при розслідуванні кримінальних правопорушень, видачі осіб, які їх вчинили, перейнятті кримінального провадження та з інших питань, передбачених такими договорами (ст. 92 Закону «Про прокуратуру» від 14.10. 2014 р.) [232].

Зауважимо, що міжнародно-правове регулювання діяльності прокуратури України здійснюється за допомогою багатосторонніх і двосторонніх міжнародних угод універсального, регіонального й міжвідомчого характеру. Так, А. Олійник, досліджуючи конституційні свободи і їх міжнародне регулювання, виділяє універсальні й регіональні міжнародні договори [146, с. 169]. В. Боняк, аналізуючи імплементацію в національне законодавство України міжнародних стандартів діяльності органів охорони правопорядку, підкреслює, що джерелами міжнародних стандартів з прав людини є міжнародні акти. Серед міжнародних актів вона розглядає:

- а) Загальну декларацію прав людини 10 грудня 1948 р.;
- б) Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 16 грудня 1966 р.,
- в) Міжнародний пакт про економічні соціальні і культурні права 1996 р.;
- г) Підсумковий документ Віденської зустрічі представників держав – учасниць Ради з безпеки і співробітництва в Європі від 15 січня 1989 р.;
- г) Паризьку хартію для нової Європи від 21 листопада 1990 р.;

д) Європейську конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. та ін. [25, с. 264–265].

Отже, вчені-конституціоналісти серед міжнародних джерел дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України розглядають універсальні й регіональні джерела, до яких відносять міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України і які є частиною національного законодавства України.

Резюмуючи викладене вище можна зробити висновок про те, що міжнародні договори як джерела дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України – це система універсальних і регіональних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, які забезпечують нормативно-правове регулювання конституційно-правового статусу прокуратури України й поділяються на загальні, спеціальні й локальні (міжвідомчі).

Як зазначалося вище, класифікація міжнародно-правових договорів як джерел конституційно-правового статусу прокуратури України може здійснюватися за різними критеріями. Розрізняють універсальні, регіональні й відомчі міжнародні договори. Серед універсальних міжнародних договорів, що є джерелами дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України, можна виділити:

- 1) Конвенцію ООН про боротьбу з торгівлею людьми і з експлуатацією проституції третіми особами;
- 2) Конвенцію ООН про боротьбу з незаконним захопленням повітряних суден;
- 3) Міжнародну конвенцію ООН про боротьбу із захопленням заручників;
- 4) Конвенцію ООН проти катувань та інших жорстоких або таких, що принижують гідність, видів поведження і покарання;
- 5) Конвенцію ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин та ін.

Так, Конвенція ООН про боротьбу з торгівлею людьми і з експлуатацією проституції третіми особами була прийнята 02 грудня 1949 р. і після приєднання

України набрала чинності 15 листопада 1954 р. Сторони в цій Конвенції зобов'язуються виконувати відповідно до власних законів і практики судові доручення, що стосуються передбачених у цій Конвенції злочинів. Передача судових доручень провадиться шляхом:

- 1) безпосередніх зносин між судовими властями;
- 2) безпосередніх зносин між міністрами юстиції двох держав;
- 3) безпосереднього звернення інших відповідних властей держави, від якої виходить доручення, до міністра юстиції держави, до якої воно звернено;
- 4) посередництва дипломатичних чи консульських представників держави, від якої виходить доручення, державі, до якої воно звернено.

При цьому, зазначений представник надсилає судове доручення безпосередньо відповідній судовій владі або ж владі, визначеній урядом тієї держави, до якої доручення звернено, причому він одержує від цієї влади безпосередньо документи, які є актом виконання судового доручення (ст. 13) [92].

До регіональних міжнародних договорів, що є джерелами дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України, належать такі конвенції:

- 1) Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми;
- 2) Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму;
- 3) Концепція Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства;
- 4) Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом;
- 5) Європейська конвенція про передачу провадження у кримінальних справах та ін.

Так, цілями Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми, яка була ратифікована Україною 16 січня 2008 року й набрала чинності 01 лютого 2008 року, є:

- а) запобігання торгівлі людьми й боротьба з нею з одночасним гарантуванням гендерної рівності;

б) захист прав людини стосовно жертв торгівлі людьми, розробка всеосяжної структури захисту жертв і свідків і допомоги їм з одночасним гарантуванням гендерної рівності, а також забезпечення ефективного слідства й кримінального переслідування;

в) сприяння міжнародному співробітництву в боротьбі з торгівлею людьми [93].

Разом з тим, маємо відзначити, що для забезпечення ефективного впровадження її положень Сторонами ця Конвенція започатковує спеціальний механізм моніторингу [93].

Серед міжвідомчих (локальних) договорів як джерел дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України можна назвати такі:

1) меморандуми про порозуміння:

а) між Департаментом Генерального Аторнея Австралії і Генеральною прокуратурою України з приводу співробітництва в переслідуванні воєнних злочинців;

б) між Генеральною прокуратурою України й Міністерством юстиції Сполучених Штатів Америки про співпрацю в переслідуванні нацистських воєнних злочинців;

в) між Генеральною прокуратурою України та Міністерством юстиції Канади та ін.;

2) угоди;

3) протоколи про наміри та ін. [292].

Судову практику також можна вважати джерелом дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України, виходячи з її прецедентного характеру. Досліджуючи юридичну природу рішень Конституційного суду України, А. Марченко у статті «Прецедентний характер рішень Конституційного суду України» [125] зазначив, що питання про юридичну природу рішень Конституційного суду України у правовій науці є дискусійним. Науковець зазначає, що, на думку деяких авторів, Конституційний Суд бере участь у правотворчості, та його рішення є джерелами права. При цьому, вчений

наголошує на тому, що рішенням Конституційного Суду України властива низка ознак серед яких: багаторазове використання, обов'язковість для виконання всіма суб'єктами права, поширення на всю територію України. Тому рішення Конституційного Суду України є особливими допоміжними джерелами права, які за своїм правовим змістом спрямовані на правильне та однозначне розуміння, застосування положень таких джерел права, як Конституція та закони України тощо [125]. Таким чином, враховуючи викладене, за доцільне видається погодитися з А. Марченком щодо прецедентного характеру рішень Конституційного Суду України. Для правників є очевидним, що практика Європейського суду з прав людини на законодавчому рівні закріплена як джерело права відповідно до статті 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», де зазначено, що суди застосовують при розгляді справ практику Суду як джерело права [186; 272]. Відповідно до ч. 5 ст. 9 КПК України кримінальне процесуальне законодавство України застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини [114].

Щодо рішень Верховного Суду, то варто вказати, що в статті 13 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» зазначено, що висновки щодо застосування норм права, викладені в постановах Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права, а також те, що вони мають преюдиційне значення для інших судів [242].

Враховуючи вищевикладене необхідно виділити серед судової практики як джерела дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України такі:

1) рішення Конституційного Суду України:

а) у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 8 квітня 1999 року № 3-рп/1999 [305];

б) у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про висновки Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України по перевірці фактів порушення прав українських акціонерів відкритого акціонерного товариства «Миколаївцемент» від 14 червня 2001 року [306];

в) у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 [307];

г) у справі за конституційним зверненням товариства з обмеженою відповідальністю «Амальгама Люкс» щодо офіційного тлумачення положення частини четвертої статті 21 Закону України «Про прокуратуру» від 12 жовтня 2011 року [304];

г) у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 5 червня 2019 року [308];

2) рішення Європейського суду з прав людини:

а) у справі *Guja v. Moldova*, §§ 85–91 (щодо необхідності гарантування відсутності будь-якого політичного тиску на суддів або органи прокуратури) від 12 лютого 2008 року [296];

б) у справі *Saygılı and Others v. Turkey*, §§ 34–40 (щодо необхідності захисту суддів та прокурорів у контексті свободи висловлювань) від 8 січня 2008 року [300];

в) у справі *Ramsahai and Others v. the Netherlands*, §§ 321–357 (щодо процесуальних обов'язків судів та відділів прокуратури розслідувати, обвинувачувати та карати за порушення прав людини) від 15 травня 2007 року [299];

г) у справі *Martins de Castro and Alves Correia de Castro v. Portugal*, §§ 51–66 (щодо внеску органів прокуратури в узгодження права судової практики) від 10 червня 2008 року [298];

г) у справі *Dumitru Popescu v. Romania*, §§68–86 (щодо юрисдикції та наглядових повноважень органів прокуратури у справах з прослуховування телефонних розмов) від 26 квітня 2007 року [295];

д) у справі *Lobo Machado v. Portugal*, §§ 28–32 (щодо «доктрини зовнішніх проявів судочинства», відповідно до якої присутність прокурорів на засіданнях судів суперечить частині 1 статті 6 Конвенції) від 20 лютого 1996 року [297];

3) постанови Верховного Суду:

а) у справі за касаційною скаргою Приватного підприємства «Чаплинське агро» на постанову Одеського апеляційного господарського суду від 11 червня 2018 року та рішення Господарського суду Херсонської області від 2 березня 2018 року (щодо підстав представництва інтересів держави в суді) від 5 грудня 2018 року [303];

б) у справі за касаційною скаргою Підприємства Укоопспілка «Житомирська паперова фабрика» на постанову Рівненського апеляційного господарського суду від 18 червня 2018 року (щодо субсидіарної ролі прокурора в судовому провадженні) від 2 жовтня 2018 року [302];

в) у справі за касаційними скаргами прокурора та потерпілих на вирок Лозівського міськрайонного суду Харківської області від 7 липня 2017 року та ухвалу Апеляційного суду Харківської області від 29 березня 2018 року (щодо обсягу повноважень прокурорів під час оскарження судових рішень в апеляційному та касаційному порядку) від 27 листопада 2019 року [301];

г) у справі про перегляд ухвали Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 29 березня 2017 року (щодо початку перебігу строку позовної давності у справах за позовом прокуратури) від 20 червня 2018 року [309].

Процес регулювання конституційно-правового статусу прокуратури України розпочався ще задовго до прийняття нового Закону України «Про прокуратуру»

від 14 жовтня 2014 р. Зупинимося на характеристиці історії розвитку конституційно-правового статусу, урегульованого Основним Законом. Після прийняття «Декларації про державний суверенітет», отримання Україною незалежності і створення незалежної прокуратури України були внесені зміни до глави 19 Конституції УРСР 1978 р., де закріплювалося, що «найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів усіма міністерствами, державними комітетами й відомствами, підприємствами, установами та організаціями, виконавчими і розпорядчими органами місцевих Рад народних депутатів, колгоспами, кооперативними та іншими громадськими організаціями, службовими особами, а також громадянами на території Української РСР здійснюється Генеральним прокурором СРСР і підлеглими йому Прокурором Української РСР і нижчестоящими прокурорами» (ст. 162). Органи прокуратури здійснюють свої повноваження незалежно від будь-яких місцевих органів, підлягаючи тільки Генеральному прокуророві СРСР (ст. 165) [100; 272].

Так, Україна ставши в 1995 році членом Ради Європи, взяла на себе зобов'язання щодо реформи прокуратури, зокрема її функцій, в тому числі і загального нагляду, відповідно до провідних європейських стандартів (Висновок Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190) [36; 270].

Конституція України, яка була прийнята 28 червня 1996 р., у розділі VII закріплювала: «Прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, які 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 (ст. 121) [98].

Відповідно до п. 9 розділу XV «Перехідні положення» прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування [98].

Однак, через шість років ПАСЕ у своїй Резолюції № 1244 від 26.04.2001 констатувала відсутність істотних зрушень в напрямку втілення реформи прокуратури [32]. Аналогічна позиція ПАСЕ була відображена і у Резолюції № 1346 від 29.09.2003 [33].

З метою забезпечення завершення виконання обов'язків і зобов'язань України перед РЄ була розроблена відповідна «дорожня карта» - «План заходів із виконання обов'язків і зобов'язань України, що впливають з її членства в РЄ», затвердженого Указом Президента України № 39/2006 від 20 січня 2006 року, яка передбачала відповідні кроки по імплементації вимог Ради Європи у вітчизняне законодавство [49, с. 308; 226].

Після внесення змін до Конституції України Законом України від 8 грудня 2004 р. закріплювалося: «Прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, які 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; 5) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами» (ст. 121 Конституції України) [99].

Як бачимо, простежуються деякі зміни у напрямку розширення компетенції органів прокуратури.

Стосовно реформи органів прокуратури, зокрема її функцій, то варто погодитись з М. Стефанчуком, який зазначає, що аналіз документів різних європейських інституцій свідчить про сприйняття функцій прокуратури саме у площині кримінальної юстиції [278, с. 33]. Ця позиція підтверджена Рекомендацією ПАРЄ № 1604 (2003) «Про роль служби публічних обвинувачів в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права» від 27.05.2003 [63, с. 41; 237].

Як влучно висловився В. Лобач, «насправді європейську спільноту турбує не наявність у прокуратури України функцій, не притаманних демократичним країнам, а ті повноваження, якими наділені органи прокуратури для реалізації своїх функцій, та випадки зловживання ними» [121, с. 14–15]. 28 квітня 2006 року Генеральна прокуратура України в рамках виконання Плану заходів звернулася до РЄ з проєктом Закону України «Про внесення змін до Конституції України» в частині реформування функцій та статусу органів прокуратури. Серед змін, викладених у проєкті Основного Закону, Венеціанська комісія позитивно відгукнулася про виключення п. 5 із ст. 121 Конституції України в частині наглядових повноважень прокурора. Крім того, на думку Комісії, роль прокуратури щодо захисту прав і свобод людини і громадянина має бути покладена в майбутньому на інші органи або виконуватися особами самостійно, за допомогою адвокатів за їхнім власним вибором (ухвалено Комісією на її 68-му пленарному засіданні 13–14 жовтня 2006 р., Венеція) [38].

Наступний крок у процесі трансформації функцій прокуратури було відображено в «Концепції реформування кримінальної юстиції України», затвердженій Указом Президента України 08 квітня 2008 року № 311/2008, яким на прокуратуру, як на єдиний орган у сфері кримінальної юстиції, передбачалось покласти виконання таких функцій:

а) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування;

б) кримінальне переслідування особи, в тому числі висунення обвинувачення, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та складанням обвинувального акту;

в) нагляд за додержанням законів органами та установами, які виконують судові рішення у кримінальних справах, а також застосовують інші заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян. Передбачалось, що досудове розслідування органами прокуратури може проводитись лише у виняткових випадках, спеціально визначених законом [235].

В подальшому, рекомендаціями ПАРЄ, сформовано наступні етапи реформи прокуратури:

а) внесення змін до Конституції;

б) перегляд законодавчо визначеної системи прокуратури, тобто перегляд закону про прокуратуру;

в) реформування кримінально-процесуального законодавства [237].

Вказані рекомендації, нажаль, в повному обсязі реалізовані не були.

Досліджуючи в подальшому правовий стан прокуратури в Україні загалом звертаємо увагу на зміст Резолюції ПАРЄ № 1755 (2010) «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 04.10.2010 року, ухваленій у Страсбурзі (Французька Республіка), щодо неналежним виконанням Україною взятих при вступі до РЄ зобов'язань, зокрема щодо необхідності позбавлення прокуратури функції загального нагляду та трансформування цієї інституції на орган, який відповідає стандартам РЄ [311].

Новий етап реформування прокуратури стартував разом із прийняттям Указу Президента України від 12.01.2011 року «Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають із її членства в Раді Європи» [227], що передбачав розробку ряду важливих для реформи прокуратури документів, зокрема нового КПК України та Закону України «Про прокуратуру» [173]. Пропозиції стосовно реформування прокуратури мала розробляти робоча група, створена відповідно до розпорядження Президента України від 22.11.2011

року № 362/2011-рп «Про робочу групу з питань реформування прокуратури та адвокатури» [236].

У 2012 році у зв'язку із прийняттям Кримінального процесуального кодексу (КПК) України розпочався новий етап реформування функцій органів прокуратури України. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» від 18.09.2012 р. були скасовані окремі повноваження функції загального нагляду [190].

Подальша активізація реформаційного процесу функціонування прокуратури України відбулася лише в другій половині 2014 року у зв'язку з законодавчими змінами, якими було виключено функцію загального нагляду [232].

Таким чином, логічним і очевидним є висновок про те, що для ліквідації функції досудового розслідування в органах прокуратури, як того вимагав Основний Закон, необхідно було виконати таке:

- 1) прийняти та ввести в дію Закон «Про прокуратуру» в новій редакції;
- 2) прийняти та ввести в дію Закони України «Про Національне антикорупційне бюро України» та «Про Державне бюро розслідувань»;
- 3) створити ці два правоохоронні органи, які б перейняли реалізацію функції досудового розслідування, що здійснювалась слідчими підрозділами органів прокуратури.

Так, у пункті 4 розділу XIII «Перехідних положень» Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року встановлено, що «до початку діяльності Державного бюро розслідувань, але не пізніше п'яти років після набрання чинності КПК України слідчі органи прокуратури здійснюють досудове розслідування у визначеному КПК України порядку» [232].

Незважаючи на наявність законодавчої вимоги про створення Державного бюро розслідувань в строк до 20.11.2017, функціонування слідчих підрозділів прокуратури тривало ще понад два роки. Однак ситуація змінилася лише наприкінці 2019 року, коли перед початком роботи Офісу Генерального прокурора кримінальні провадження, у яких досудове розслідування

здійснювалось слідчими прокуратури, були передані до слідчих підрозділів інших органів досудового розслідування.

Питання необхідності реформування органів прокуратури не оминуло і вітчизняних політиків, так в Угоді про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» зазначалось про необхідність виключення з Конституції України розділу VII «Прокуратура» та врегулювання статусу прокуратури окремою статтею в розділі VIII «Правосуддя», обмеживши її компетенцію лише сферою кримінальної юстиції (п. 9.5) [293].

У цьому документі було визначено основні напрями реформування прокуратури, чільне місце серед яких відводилось приведенню повноважень та діяльності органів прокуратури до європейських стандартів.

Однією з важливих новел останніх змін до Конституції України є істотна зміна конституційно-правового статусу органів прокуратури в Україні. Зміни до Конституції України, що сталися 2 червня 2016 р., сприяли зближенню конституційно-правового статусу прокуратури України з нормами Європейського права. Повністю було вилучено розділ VII «Прокуратура», а його положення, що визначають конституційно - правовий статус прокуратури, було включено до розділу VIII «Правосуддя». Організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом. Генерального прокурора, який очолює прокуратуру України, призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Президент України. Строк повноважень Генерального прокурора становить шість років, тобто збільшено на один рік. Уведено норму, що одна й та сама особа не може обіймати посаду Генерального прокурора два строки поспіль. Дострокове звільнення з посади Генерального прокурора здійснюється виключно у випадках і з підстав, визначених Конституцією та законом (ст. 131-1) [98].

Даючи загальну правову характеристику Закону України «Про прокуратуру», слід зазначити, що його якісними нововведеннями було відновлення військової прокуратури, як складової частини системи органів прокуратури з огляду на іноземну військову інтервенцію на територію України. Однак, уже 19 вересня 2019 р. Законом України «Про внесення змін до деяких

законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» п. 4 ст. 7 «Військова прокуратура» Закону України від 14 жовтня 2014 р. «Про прокуратуру» як елемент системи прокуратури України було виключено. З 25 вересня 2019 р. військові прокуратури, прокурори та слідчі військових прокуратур припиняють виконувати свої повноваження в порядку та строки, визначені Генеральним прокурором [194; 233]. Саме така постановка питання, на нашу думку, не сприяє вдосконаленню конституційного правового статусу прокуратури України. Закон України «Про прокуратуру» до набрання чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» містив прогресивне положення щодо нормативних наказів Генерального прокурора України. Відповідно до ч. 2 ст. 9 Закону України від 14 жовтня 2014 р. «Про прокуратуру» визначалось, що накази Генерального прокурора України нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Накази Генерального прокурора України, що є нормативно-правовими актами й після включення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, публікуються державною мовою в офіційних друкованих виданнях [232]. Крім того, прийнятий Закон України від 14 жовтня 2014 р. «Про прокуратуру» встановив чіткий порядок прийняття нормативних актів Генерального прокурора, зокрема визначив єдиним нормативним актом Генерального прокурора накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень, у межах повноважень на основі та на виконання Конституції і законів України [232].

Поділяємо точку зору, що у зазначеному Законі простежувалась й низка істотних недоліків, а саме: відсутність уніфікованого нормативного положення, яке б чітко окреслило конституційну компетенцію Генерального прокурора, належним чином врегулювало конституційну процедуру заміщення найвищої посади в системі органів прокуратури та вивільнення з неї, а також встановило конституційний порядок зносин Генерального прокурора з Президентом України,

ВРУ, КМУ, з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування України, офіційними представниками іноземних держав та організацій і т. п.

02 червня 2016 р. ВР України було прийнято Закон України «Про внесення змін до Конституції України (правосуддя)». Цим Законом було визначено новий конституційно-правовий статус прокуратури України та закріплення його в Конституції України (розділ VIII «Правосуддя»). Згідно зі статтею 131-1 Закону України «Про внесення змін до Конституції України (правосуддя)» в Україні діє прокуратура, яка виконує такі функції сутність яких зводиться до: підтримання публічного обвинувачення в суді; представництва інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом; організації та процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляду за негласними та іншими слідчими, а також розшуковими діями органів правопорядку. 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 України Президент України [196]. Усунення вказаних недоліків сприятиме вдосконаленню конституційно-правового регулювання діяльності прокуратури України.

Окрім того, з переліку функцій прокуратури виключено нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина; нагляд за додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, про що тривалий час наголошувала ПАРЄ, що в свою чергу надало можливість зосередитись на адаптації до українських реалій моделі функціонування органів (служби) публічного обвинувачення в демократичному суспільстві, керованому верховенством права в контексті взаємодії з органами правопорядку («law enforcement agency»), до яких, зокрема, і належить поліція [94, с. 317–319; 196; 217].

Підбиваючи підсумки, пропонуємо визначати нормативно-правові джерела конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування як Конституцію України та систему законів (включаючи й ратифіковані

міжнародні договори), а також підзаконних нормативно-правових актів, що закріплюють, регулюють і охороняють конституційно-правовий статус прокуратури України, поділяються на зовнішні і внутрішні нормативно-правові акти та утворюють правове поле для функціонування прокуратури України.

1.3. Методологія дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування

Питання методів та методології досліджень діяльності прокуратури України ніколи не залишалось поза увагою вітчизняних учених-конституціоналістів. Аналізом проблематики цього питання в різні часи займалися такі вчені, як: В. Бабкова [5], Р. Басараб, І. Вернидубов, Л. Давиденко [54], І. Європіна [66], В. Загородній, Я. Кондратьєв, О. Медведько, О. Михайленко [131; 132], М. Мичко [137], В. Сухонос, Б. Ференц, Ю. Шемшученко та ін. Актуальним це питання є зараз з огляду на таке.

Одним із ключових завдань науки конституційного права є вироблення способу втілення теоретичних напрацювань у правову дійсність, при цьому емпірика виступає як зв'язний елемент між теорією і практикою. Експериментальні знання не можна здобути без проведення належного наукового пізнавального процесу. Для цього має бути сформована відповідна стратегія, окреслено цілі та завдання роботи, вироблена система відповідних принципів та методів її реалізації. Для науки конституційного права характерним є дослідження юридичних констант – правових інститутів, що характеризуються своєю незмінністю. Особливістю цієї дисертаційної роботи є те, що предмет її дослідження не є сталим, а перебуває в процесі зміни під впливом відповідних

реформ. Динаміка конституційного процесу зумовлює необхідність вироблення індивідуальної системи методів та принципів дослідження.

Персоналізація методологічного апарату надасть змогу розширити спектр дослідження та адаптувати його відповідно до сучасних вимог науки конституційного права. Саме це визначає мету дослідження підрозділу. Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- а) розробка власної методології дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування;
- б) формулювання методів пізнання предмета дослідження;
- в) формулювання висновків та рекомендацій.

Очевидним є те, що методологічні принципи та методи дослідження повинні використовуватись упродовж усієї дисертаційної роботи. З початку ХХ ст. спостерігається якісно новий етап розвитку юридичної науки, що обумовлено загальними тенденціями науково – технічного прогресу суспільства. Для одержання логічних та об'єктивних висновків процес наукового дослідження має бути чітко регламентованим, здійснюватися системно та послідовно. Процес еволюційного розвитку науки потребував власних знарядь і засобів пізнання об'єктивної істини, що призвело до виникнення ряду методів наукових досліджень, сукупність яких відповідно сформувала методологію. Першооснова методології є науковий базис, що слугує відправною точкою процесу пізнання та дослідження наукових явищ, пізнаючи їхню сутність та природу. Фундаментальні постулати наукової думки і є методологічною основою наукового дослідження. Перед виробленням концепції використання методологічних основ дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування, необхідно пізнати правову природу таких понять як «методологія» та «методи» загалом. Поняття «методологія» та «метод» у деяких наукових школах вважають тотожними, хоча вітчизняна наука чітко їх розмежовує. Термін «методологія» (лат. *logos* – наука, знання, метод-шлях, напрям пізнання) означає вчення про методи пізнання [327].

Водночас необхідно зазначити, що в науковій літературі трапляються різні тлумачення поняття «методологія». Так, Ф. Чмиленко, Л. Жук вважають, що

методологія – це вчення про систему наукових принципів, форм і способів дослідницької діяльності, що має чотирирівневу структуру. Нині розрізняють фундаментальні, загальнонаукові принципи, що становлять власне методологію, конкретнонаукові принципи, які лежать в основі теорії тієї чи тієї дисципліни або наукової галузі, і систему конкретних методів і технік, що застосовуються для виконання спеціальних дослідних завдань [317, с. 5]. О. Крушельницька під методологією розуміє філософське вчення про методи пізнання й перетворення дійсності, використання принципів світогляду в процесі пізнання й практики [115, с. 64]. При цьому, найбільш поширені серед визначень є філософські тлумачення, де методологія розглядається як філософське вчення про методи пізнання та практику або перетворення дійсності [29, с. 691–692].

Сьогодні в науці активно відбуваються процеси відходу від розуміння методології лише як формально-логічних досліджень знання про об'єкт і предмет дослідження. На думку О. Гуторова, саме розуміння методології та її функцій зазнало суттєвих змін: вузький формально-логічний підхід змінився змістовним збагаченням проблематики, що включає соціокультурний, гуманістичний вимір знання й пізнавальної діяльності. Методологічний аналіз, будучи формою самосвідомості науки, прояснює способи поєднання знання й діяльності, будову, організацію, способи одержання та обґрунтування знань. Виявляючи умови й передумови пізнавальної діяльності, зокрема філософсько-світоглядні, методологічний аналіз перетворює їх на засоби усвідомленого вибору та наукового пошуку [53, с. 35–36].

Метод (з гр. – *metodos*) у широкому, класичному розумінні слова – «шлях до чогось», шлях дослідження, шлях пізнання, теорія, вчення, свідомий спосіб досягнення певного результату, здійснення певної діяльності, вирішення певних завдань. Метод визначається як:

- 1) сукупність певних правил, прийомів, способів, норм пізнання і дії;
- 2) система приписів, принципів, вимог, що орієнтують суб'єкта у вирішенні конкретного завдання, досягненні певного результату в певній сфері діяльності.

Методологія визначається як:

1) система певних правил, принципів і операцій, що застосовують у тій чи іншій сфері діяльності (у науці, політиці, мистецтві тощо);

2) вчення про цю систему, загальна теорія метода [53, с. 37].

На думку А. Конверського, методологія може бути визначена як філософське вчення про систему апробованих принципів, норм і методів науково-пізнавальної діяльності, про форми, структуру та функції наукового знання. Її призначення – виявити й осмислити рушійні сили, передумови, підстави та закономірності росту й функціонування наукового знання й пізнавальної діяльності, організувати проектно-конструктивну діяльність, її аналіз і критику [151, с. 24].

О. Скакун визначає методологію теорії держави і права як систему загальних підходів, принципів, методів, способів і засобів пізнання права й держави, реалізованих на основ знань про закономірності їхнього застосування за допомогою сукупності юридичних понять і категорій, вчення про теоретичні основи їхнього пізнавального використання [266, с. 8]. Отже, методологію науки вона розглядає як систему методів, підходів, принципів пізнавального використання.

В. Боняк, досліджуючи конституційно-правовий аспект реформування органів охорони правопорядку України в сучасному вимірі, підкреслює, що методологією пізнання організації і функціонування органів охорони правопорядку є система принципів, підходів та методів пізнання, що є об'єктивно-необхідною та ефективною для розв'язання визначених дослідницьких завдань [25, с. 64]. Отже, позиція В. Боняк стосовно методології дослідження майже збігається з точкою зору О. Скакун.

А. Олійник розглядає методологію як вчення про методи пізнання, а систему методів дослідження поділяє на загальнонаукові й спеціальні. До системи загальнонаукових методів пізнання він відносить:

- а) діалектичний;
- б) історичний;
- в) формально-логічний;
- г) системно-структурний;

- г) соціологічний;
- д) статистичний;
- е) порівняльний;
- є) моделювання та ін.

Серед спеціальних методів дослідження він виділяє:

- а) формально-юридичний (догматичний, юридико-технічний);
- б) герменевтичний;
- в) правової семіотики та ін. [146, с. 76–77].

Отже, А. Олійник визначає методологію як вчення про методи, а методи пізнання поділяє на загальнонаукові і спеціальні.

У процесі наукового дослідження необхідне розуміння поняття «методика наукового пізнання», під яким розуміється алгоритм досягнення наукової цілі, а також перелік та послідовність використання конкретних методів дослідження.

Тобто, методика дослідження – це певна сукупність алгоритмів процесу дослідження, що полягає у взаємодії юридичного інструментарію з емпіричним матеріалом. Не є новим для автора дисертаційної роботи розуміння того, що методика є вторинною відносно методології, тож очевидним є необхідність впровадження власної методології дослідження конституційно-правового статусу прокуратур України, яка є невід’ємним складником наукової роботи.

Враховуючи позиції різних авторів щодо розуміння поняття методології дослідження загальнотеоретичними й галузевими юридичними науками державно-правових явищ, включаючи й конституційно-правовий статус прокуратури України, спробуємо сформулювати авторське розуміння ознак та визначення методології дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування. Ознаками методології дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування є:

- 1) вчення про наукові методи пізнання конституційно-правового статусу прокуратури України;

2) система загальних підходів, принципів, методів, способів і засобів пізнання конституційно-правового статусу прокуратури України;

3) умови та передумови пізнавальної діяльності прокурорів, включаючи філософсько-світоглядний і методологічний аналіз, що перетворює їхню діяльність на засоби усвідомленого вибору та наукового пошуку [269].

Таким чином, методологія дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування – це вчення про наукові методи пізнання конституційно-правового статусу прокуратури України, що включає систему загальних підходів, принципів, методів, способів і засобів такого пізнання, умови та передумови пізнавальної діяльності, включаючи філософсько-світоглядний і методологічний аналіз з метою наукового пошуку найбільш усвідомленого вибору [269].

З огляду на наявність широкого спектру методологічного інструментарію дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування, постала необхідність у власне їхньому аналізі.

Використання в нашому дослідженні діалектичного, системного, історичного та формально-логічного методів забезпечить якісний та системний підхід до аналізу дослідження проблематики функціонування конституційно-правового статусу прокуратури України в процесі її реформування та сприятиме формуванню наукомісних висновків, практичних пропозиції та рекомендації.

Великий енциклопедичний юридичний словник розглядає значення терміну «діалектика» як науку про універсальні закони руху і розвитку природних та суспільних явищ [29]. Отже, всебічне вивчення руху й розвитку конституційно-правового статусу прокуратури України дає можливість у процесі оперування законами і категоріями діалектики простежити прогресивний процес розвитку доктринальних поглядів конституціоналістів та практиків на проблемні аспекти становлення системи органів прокуратури як правозахисної інституції.

Об'єктивно пізнати зміст конституційно-правового статусу прокуратури України можна піддавши комплексному аналізу проблематики її взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування, а також складових

елементів системи органів прокуратури між собою, що можливо здійснити використовуючи діалектичний метод, який базується на принципах та законах. Принципи є незмінним ідейним базисом для інших категорій та понять, визначаючи їхню природу та значення у процесі пізнання. В свою чергу закони являють собою відповідні умовно-стверджувальні формулювання, у яких виявляється сама сутність принципів діалектики. Вони фіксують єдність таких суперечливих сторін буття, як повторюваність, стійкість, регулярність, нескінченність, упорядкованість, загальність [172]. До основних законів діалектичного принципу пізнання належать:

- 1) закон єдності і боротьби протилежностей;
- 2) закон взаємного переходу накопиченої кількості до якісних змін;
- 3) закон заперечення [172].

Серед основних принципів діалектичного методу варто відзначити принципи розвитку, конкретності об'єктивності, детермінації, відображення, суперечності та взаємозв'язку. Тож застосування діалектичного методу забезпечить можливість пізнання та узагальнення періодів становлення інституту прокуратури, надасть змогу з'ясувати поняття та структуру її конституційно-правового статусу, організаційно-правові форми діяльності, а також проблеми правового регулювання та реалізації повноважень прокуратури України, її конституційного правового статусу [10].

Важливу роль у методології нашого дослідження також відіграє системний метод сутність якого зводиться до вивчення об'єктів як систем. Необхідно зазначити, що серед науковців відсутній уніфікований підхід щодо його розуміння та застосування. У доктрині його, зокрема, визначають як інтеграцію, синтез розгляду різних сторін явища або об'єкта. Системний підхід відповідно сприяв формуванню суті проблем інституту прокуратури України та її системи. Зокрема, його застосування надасть можливість пізнати алгоритмічний характер процесу становлення системи органів прокуратури України.

В науковій літературі можна віднайти низку вимог, які пред'являються до системного методу. Так, зокрема, А. Конверський до них відносить:

а) виявлення залежності кожного елемента від його місця та функцій у системі з урахуванням того, що властивості цілого не можуть бути зведені до суми властивостей цих елементів;

б) аналіз обумовленості поведінки системи особливостями її окремих елементів і властивостями її структури;

в) дослідження механізму взаємодії системи й середовища;

г) вивчення ієрархічності притаманної системі;

г) забезпечення всебічно багатогранного опису системи;

д) розгляд системи з позиції динамічної цілісності [151, с. 33].

У свою чергу, В. Корбутяк виокремлює такі основні правила системного підходу:

1) задля виявлення системи необхідно послідовно перебрати елемент за елементом та всі разом ймовірні пари з метою встановлення відносин між ними. Проте, як слушно зауважує вчений, здебільшого застосування даного правила супроводжується труднощами. Зокрема, велика кількість елементів у системі значно унеможлиблює його використання.

2) щоб уявити систему загалом, вводять поняття структури під якою розуміється часткове впорядкування елементів та відношень між ними за однією ознакою [102, с. 28–29].

Слушною є думка, що послідовне застосування системного методу є обов'язковим атрибутом наукового дослідження, дає змогу всебічно та неупереджено робити висновки на основі позитивних і негативних (дискусійних) фактів [11; с. 18].

Зауважимо, що застосування системного методу є притаманним для будь-якої дисертаційної роботи, що видається цілком логічним з огляду на те, що вказаний метод дозволяє, на основі аналізу об'єктивних і суперечливих подій та обставин, які стосуються конституційно-правового статусу прокуратури України в процесі її реформування, сформулювати достовірні і обґрунтовані висновки.

Історичний метод дав змогу проаналізувати хронологічну послідовність процесів та подій виникнення, формування й розвитку інституту прокуратури з

метою осмислення помилок, яких припускався законодавець, розпочинаючи черговий етап реформування наглядової інстанції. Важливо відзначити, що для одержання правових і соціальних результатів незалежно від того, яку функцію порівняльного правознавства ми розглядаємо доцільно використовувати історичний метод [78].

Можна прагнути вдосконалити національне законодавство, сприймаючи іноземне право, знаючи минуле та сьогодення конкретних народів. Кращого розуміння іноземного права можна досягти, якщо його розглядати разом із соціальною, економічною та правовою еволюцією людей, які його створили. Нарешті, ми можемо сподіватися на створення загального права для більш-менш значної групи держав, якщо ми знаємо історію приватних та публічних правових інститутів цих країн [78].

При цьому, необхідно врахувати, що найбільш розповсюдженими напрямками використання історичного методу в юридичній науці є: історико-типологічні (висвітлюють закономірності історичних явищ); історико-генетичні (вивчають закономірності між явищами та подіями); історико-порівняльні (пізнають явища або процес на підставі співпадіння шляхом аналогії) [129]. Так, історичний метод у межах нашого дослідження показує якісні еволюційні зміни інституту прокуратури України та правових джерел, регламентуючих її конституційно-правовий статус у процесі реформування.

Отже, ми будемо досліджувати генезу конституційно-правового статусу прокуратури, формувати напрями реформи, враховуючи помилки, допущені, зокрема, і законодавцем на різних етапах втілюваних у державі правових реформ, та аналізувати причини їх виникнення та шляхи усунення з урахуванням міжнародного досвіду.

Історичний метод має широкі пізнавальні можливості, оскільки він:

- 1) оперує емпіричним досвідом, як позитивним так і негативним;
- 2) має змогу робити швидкі та логічні висновки, проводячи історичні паралелі між подіями та явищами;

3) є автономним, водночас не виключає застосування інших методів наукового дослідження з метою детальнішого опису досліджуваних подій та явищ.

Науковці вже давно зрозуміли, що позитивного результату в науці можна досягти лише використовуючи історичний метод у сукупності з іншими, проте не варто це розцінювати як применшення його ролі з огляду на те, що жодна реформа не досягне своєї цілі без урахування історичного досвіду – позитивного й негативного. Отже, історичний метод надав змогу всебічно та неупереджено проаналізувати функційний інструментарій, питання становлення системи органів прокуратури та формування прокурорського корпусу.

У дисертаційній роботі плануємо використати ряд формально-логічних методів та прийомів.

Застосування методу аналізу дозволить повно та всебічно дослідити предмет нашого дослідження та його будову, тобто власне конституційно-правовий статус прокуратури в Україні та його складові елементи. Зазначений метод надасть можливість дослідити місце прокуратури серед органів правосуддя, що, своєю чергою, допоможе з'ясувати її конституційно-правовий статус та його складники.

Метод синтезу (з гр. *synthesis* – поєднання, з'єднання, складання) – це об'єднання, реальне й розумове, різних сторін, частин предмета в єдине ціле. А. Конверський наголошує, що синтез – це не довільне, еkleктичне поєднання розрізнених частин, «шматочків» цілого, а діалектична єдність із виділенням сутності [130, с. 6–7]. Застосування методу синтезу надасть можливість використати наукові доктрини щодо об'єкта дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України та його складників, а також сформулювати неупереджені висновки. Метод аналізу та синтезу нерозривно пов'язані між собою й можуть використовуватись лише в органічній єдності.

Аналізуючи явище, розбиваючи його на складові та вивчаючи кожне окремо, їх слід розглядати як частину єдиного цілого. Свого часу Арістотель аргументував ідею, що аналіз повинен перебувати у тісній взаємодії із синтезом,

тобто співвідносити розглянуту частину з цілим, встановлювати її місце в цьому цілому, для чого необхідно вивчити частини по суті як складові цілого. Такий аналіз надасть змогу виокремити загальне як суттєве у предметі дослідження, що в подальшому буде взято за основу для синтезу. При цьому, основним завданням аналізу є виділення тієї частини, з якої сам предмет виникає і розвивається. Об'єктом синтезу є єдність протилежностей. При цьому, якщо спочатку синтез виступає в аналізі, то потім включає аналіз у себе [130, с. 24; 151, с. 31].

Неабияку роль у ході дослідження відведено також методу індукції, що являє собою логічний прийом дослідження, який пов'язаний із узагальненням результатів спостереження та експерименту, рухом думки від окремого до загального. Використання цього методу базується на узагальненні емпіричного досвіду [53, с. 42]. В даному дослідженні цей логічний прийом дозволив дослідити правову природу рішень Конституційного Суду України, Верховного суду та Європейського суду з прав людини та прийти до висновку про необхідність віднесення їх до нормативно – правових джерел конституційного – правового статусу прокуратури України.

Уваги заслуговує у контексті досліджуваної теми також метод дедукції, який забезпечує можливість виведення одиничного із загального [53, с. 42]. Використовуючи метод дедукції, нам вдалось проаналізувати обставини, що перешкоджають ефективній реалізації конституційних функцій органами прокуратури та сформулювати рекомендації щодо оптимізації правозахисного потенціалу прокуратури.

Зауважимо, що індукція та дедукція – це два нерозривно пов'язані між собою методи, які використовуються при дослідженні проблематики нормативного регулювання функціонування органів прокуратури, законодавчих прогалин та шляхи їх подолання.

Аналогія (гр. *analogia* – відповідність) – встановлення подібності в деяких властивостях та взаємозв'язків між нетотожними об'єктами. На основі виявленої подібності роблять відповідний висновок - висновок за аналогією. Проте

необхідно зазначити, що висновки отримані із застосуванням методу аналогії є ймовірними [53, с. 42].

Метод аналогії дозволяє нам аналізуючи рекомендації Ради Європи зіставити діяльність прокуратури України із конституційно-правовими засадами діяльності прокуратур іноземних держав, національний та зарубіжний досвід правового регулювання функцій та процес кадрового підбору тощо.

Притримуємось думки вчених, як зазначають, що логічний метод аналогії лежить в основі порівняльного методу. Разом із Р. Басарабом притримуємося думки К. Осакве, який у своїй дослідницькій роботі дійшов висновку, що порівняльно-правовий метод реалізується в сім етапів. Зокрема, на першому етапі відбувається визначення існуючих правил або підходів у системах А і Б. на другому етапі визначені правила порівнюються задля пізнання їх загальних та / або відмінних рис. На третьому етапі визначаються історичні причини існування того чи іншого правила в кожній системі. На четвертому етапі з'ясовується життєздатність, ефективність правила у відповідному національному законодавстві. На п'ятому етапі встановлюється необхідність (доцільність) внесення змін до існуючих правил або заповнення прогалін у законі системи А шляхом запозичення певних ідей із системи Б. На шостому етапі вивчається сумісність ідей, запозичених із системи Б, з природою правової системи А. і, нарешті, сьомий етап - адаптація запозиченого правила до національних умов правової системи А [10, с. 4].

Також поділяємо думку, що заслуговує на увагу позиція К. Цвайгерта і Х. Кютца, які зазначають, що про порівняльне право в точному значенні цього слова можна було б говорити, тільки якщо висновки дослідження із цієї проблеми ґрунтуються на основі зіставлення представлених у ньому конкретних матеріалів різних країн. Досвід свідчить, що порівняльний метод діє більш ефективно, коли, по-перше, викладаються найбільш суттєві матеріали, які стосуються національного права в кожній країні, по-друге, використовує їх як основу для поглибленого критичного аналізу і, по-третє, пропонуються власні висновки, які мають значення для тлумачення свого національного права [11, с. 23; 58].

Для кращого пізнання змін, яких зазнає предмет наукового дослідження, вчені використовують статичний та динамічний методи. Статичний метод рекомендовано застосовувати для дослідження сталих, сформованих процесів, а динамічний метод дозволяє описувати процеси в русі при змінній величині.

З огляду на те, що на час написання дисертаційної роботи конституційно-правовий статус прокуратури України перебуває в процесі реформування, який на сьогодні не завершено, варто використовувати саме динамічний метод.

Проведення аналізу причинно-наслідкового зв'язку між змінами, яких зараз зазнає конституційно-правовий статус прокуратури, і наслідками, що настануть у майбутньому, було здійснено за допомогою методу наукового прогнозування.

Цей метод використовується для дослідження взаємозв'язку між інституційними змінами, яких зазнають органи прокуратури України, та побудовою правової держави з домінуючим принципом верховенства права, а також при наданні оцінки кадрової політики органів прокуратури крізь призму дотримання конституційних прав прокурорів та передбаченні наслідків їх порушення.

Одним із ключових завдань науки конституційного права є вироблення способу втілення теоретичних напрацювань у правову дійсність, при цьому емпірика виступає як зв'язний елемент між теорією і практикою. Експериментальні знання неможливо здобути без проведення належного наукового пізнавального процесу. Для цього має бути сформована відповідна стратегія, окреслено цілі та завдання роботи, вироблено систему відповідних принципів та методів її реалізації. Для науки конституційного права характерне дослідження юридичних констант – правових інститутів, що характеризуються своєю незмінністю. Особливістю цієї дисертаційної роботи є те, що предмет її дослідження не є сталим, а перебуває в процесі зміни під впливом відповідних реформ. Динаміка конституційного процесу зумовлює необхідність вироблення індивідуальної системи методів та принципів дослідження.

Висновки до розділу 1

Правові реформи, які проводяться в сучасній Україні, декларували свою орієнтованість на забезпечення прав людини і громадянина. Вони не могли обійти й реформування прокуратури України як невід'ємного складника правоохоронних органів. Дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування спрямоване на вдосконалення її діяльності щодо забезпечення конституційних прав людини.

Опрацювавши доктринальні джерела дослідження щодо конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах реформування, можна дійти висновку, що праці вітчизняних і зарубіжних авторів як наукові джерела дослідження слід поділяти на два періоди:

а) які були написані до набуття чинності Закону України від 14.10.2014 р. «Про прокуратуру»;

б) ті, що були написані після його прийняття і вступу в дію.

Серед названих наукових джерел слід виділяти: дисертації і монографії; підручники й посібники; наукові статті, доповіді й повідомлення на конференціях та круглих столах; науково-практичні коментарі нормативно-правових актів тощо.

Незважаючи на теоретичне і практичне значення, проблема вдосконалення конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування ще не ставала предметом окремого, самостійного наукового дослідження. Існує певна кількість публікацій на рівні наукових статей, тез доповідей і повідомлень, розділів і параграфів у підручниках та посібниках. Окремі аспекти проблеми розглядалися в останніх захищених дисертаціях та монографіях, про які мова йшла вище. Системної роботи з розкриття змісту й визначення конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування за останніх конституційних змін, внесених законом від 19.09. 2019 р. до Закону України від 14 жовтня 2014 р. «Про прокуратуру», не проводилось.

У сфері нормативно-правових джерел щодо конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування сформульовано їхні ознаки, подано визначення та види джерел. Такими ознаками є:

а) система законодавства України (Конституції України, законів, підзаконних нормативно-правових актів);

б) закріплення, регулювання та охорона конституційно-правового статусу прокуратури України;

в) утворення правового поля для функціонування прокуратури України;

г) поділ на зовнішні і внутрішні нормативно-правові акти.

Нормативно-правові джерела дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування – це Конституція України та система законів (включаючи ратифіковані міжнародні договори), а також підзаконних нормативно-правових актів, що закріплюють, регулюють і охороняють конституційно-правовий статус прокуратури України й поділяються на зовнішні і внутрішні нормативно-правові акти та утворюють правове поле для функціонування прокуратури України.

До джерел конституційно-правового статусу прокуратури України всупереч положенням ст. 133-1 Конституції України належать підзаконні нормативно-правові акти: укази Президента України; постанови Кабінету Міністрів України.

Судову практику необхідно вважати джерелом дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування, виділивши такі акти: рішення Конституційного Суду України; рішення Європейського суду з прав людини; постанови Верховного Суду.

Розроблено систему нормативно-правових джерел з регулювання конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування. З прийняттям Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. відкрито новий етап у дослідженні конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування. З'ясовано, що основу нормативно-правових джерел становлять внутрішнє законодавство (Конституція України й закони України та інші нормативно-правові акти). При цьому на формування вітчизняних джерел

значний вплив здійснює міжнародне європейське право, зокрема рекомендації ПАРЄ та висновки Венеціанської комісії, які сприяли наближенню та адаптації вітчизняного законодавства до європейських стандартів.

Закріплення конституційно-правового статусу прокуратури України в розділі VIII «Правосуддя» свідчить про необхідність удосконалювати нормативно-правові джерела, що регулюють проблеми реформування конституційно-правового статусу прокуратури України в нових умовах. Пропонується прийняти закони України: «Про внесення змін до Закону України „Про прокуратуру”» від 14 жовтня 2014 р. з урахуванням сформульованих по тексту недоліків щодо вдосконалення конституційно-правового статусу прокуратури України; «Про нормативно-правові акти», який регулюватиме процес прийняття і введення в дію нормативно-правових актів України.

Методологія дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування – це вчення про наукові методи пізнання конституційно-правового статусу прокуратури України, що включає систему загальних підходів, принципів, методів, способів і засобів такого пізнання, умови та передумови пізнавальної діяльності, зокрема філософсько-світоглядний і методологічний аналіз з метою наукового пошуку найбільш усвідомленого вибору. У дослідженні поєднуються філософські, загальнонаукові і спеціально-правові методи наукового пізнання конституційно-правового статусу прокуратури України в процесі її реформування, що забезпечило достовірність знання і вирішення поставлених перед дисертантом мети й завдань.

У дисертаційному дослідженні для отримання наукоємних і достовірних висновків стосовно проблематики конституційно-правового статусу прокуратури України в процесі її реформування використано такі методи: діалектичний, системний, історичний, а також прийоми: аналіз, синтез, індукцію, дедукцію, аналогію.

РОЗДІЛ 2

ПОНЯТТЯ, ФУНКЦІЇ ТА КАДРИ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ

2.1. Поняття конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування

Безумовно важливе значення в становленні основоположного конституційного принципу верховенства права на протипагу правовому хаосу має відігравати саме прокуратура України, підтримуючи баланс в суспільстві між приватними та публічними інтересами держави, суспільства, індивіда. Судова реформа та вдосконалення судочинства дедалі більшою мірою актуалізують питання конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування. Метою дослідження є характеристика ознак та формулювання визначення конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування. Для досягнення мети слід:

- а) з'ясувати зміст терміна «прокуратура України»;
- б) визначити поняття та зміст конституційно-правового статусу прокуратури України;
- в) розкрити елементи змісту названого статусу прокуратури України в умовах її реформування;
- г) сформулювати висновки й рекомендації.

Досліджуючи поняття «конституційно-правовий статус прокуратури України в умовах реформування», необхідно передусім визначитися із терміном «прокуратура України». Слід зазначити, що тривала відсутність його в конституційному праві була результатом того, що державна та суспільна значимість прокуратури як правозахисної інституції недооцінювалася. Зокрема, як наголошують правники, Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року розпочинався з визначення не терміна «прокуратура України», а терміна «прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів» [230]. Хоча й

номінально, але вже у статті 1 Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року було зазначено, що прокуратура України 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 [232]. Однак, навіть поверхневий аналіз зазначеної норми доводить, що таке термінологічне поняття не повною мірою відображає правозахисний потенціал прокуратури України. З огляду на зміст ст. 133-1 Конституції України та положень профільного закону, прокуратуру України необхідно розглядати як систему органів, що виконує надані їй державою та закріплені в Конституції України правозахисні повноваження.

Для дослідження проблеми реформування прокуратури України важливе значення має розуміння її конституційно-правового статусу. Насамперед, зауважимо, що під статусом в загальному розумінні мають на увазі становище чи положення.

Що ж стосується безпосередньо тлумачення дефініції «конституційно-правовий статус прокуратури України», то з доктринальної точки зору її слід розглядати як закріплену нормами Конституції та деталізовану в діючому законодавстві України правову реальність, що відображається в її компетенції, повноваженнях, принципах, завданнях і функціях, організаційній системі та кадрах.

При цьому, ознаками конституційно-правового статусу прокуратури України є:

а) урегульована нормами Конституції України та деталізована в поточному законодавстві правова реальність;

б) конституційне становище прокуратури України щодо її компетенції, повноважень, принципів, завдань і функцій, системи та кадрів;

в) метою її організації та діяльності є забезпечення прав, свобод та обов'язків людини у взаємодії з судовими органами та органами правопорядку, державою і суспільством.

Прокуратура України відповідно до норм Конституції України та чинного законодавства є незалежною державною єдиною централізованою системою, що на підставі і в межах своїх повноважень і у спосіб, передбачений законодавством [251], виконує покладені на неї функції, здійснює діяльність із захисту від протиправних посягань на права, свободи та обов'язки людини і громадянина, інтереси суспільства й держави. У цьому контексті вважаємо, що на законодавчому рівні цей термін повинен бути базовим та системоутворювальним поняттям, яке має стати визначальним у з'ясуванні місця прокуратури України в системі органів влади. Виходячи з цього термінологічного визначення, заслуговує на увагу думка О. Толочка, який розглядає прокуратуру як систему незалежних органів, що повинна входити до системи судової влади на правах самостійної підсистеми, яка має власну ієрархічну структуру і організаційно не входить до судової системи [120]. Крім того, науковець акцентує увагу, що конституційно-правовий статус прокуратури України та її функції теж безпосередньо повинні бути пов'язані із здійсненням виключно правосуддя, а функції прокурора є максимально наближеними до функцій судді. Виходячи з цього та беручи до уваги останні рішення Ради Європи щодо ролі прокуратури в демократичній правовій державі, ми в цьому розділі здійснимо спробу запропонувати наше бачення конституційного правового статусу прокуратури України в умовах її реформування та визначення її місця в механізмі державної влади. Пропонуємо внести відповідні зміни до ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. [120].

Погоджуємось з висновком Лейста О.Є., відображеного у його монографії «Сущность права. Проблемы теории и философии прав» [118] про те, що правосуддя обумовлюється соціальною потребою в «безсторонньому третьому», здатному «переоформити конфлікт» у змагання коли сторони, які хочуть вирішити спір «по праву», не бажаючи дотримуватися загальної матеріальної норми, зобов'язані принаймні прийняти загальну процесуальну норму їхньої взаємодії з метою вирішення спірної ситуації. При цьому, процес правосуддя

відбувається шляхом розв'язання юридичного спору за допомогою юридичних норм, домінуючими з-поміж яких є саме процесуальні норми [118; 171; 276; 310].

Можна стверджувати, що в основі правової природи правосуддя наявний нерозривний зв'язок суду, обвинувачення, захисту, при цьому прокурор та адвокат виконують субсидіарну роль по відношенню до суду доводячи до його відання свої точки зору з приводу юридичного конфлікту, цим самим сприяють реалізації останнім основоположному принципу права – принципу справедливості [263; 276]. Власне до цього і зводиться суть змагального судового процесу. Єдність цих трьох правових інститутів опосередковано доводиться і тим, що положення Конституції України, які визначають засади функціонування суду, прокуратури та адвокатури знаходяться в розділі VII «Правосуддя».

Прокурор розглядається як носій судової гілки влади, діяльність якого, як і судді, спрямована на реалізацію принципу верховенства права. Повноваження суддів та прокурорів носить взаємодоповнювальний характер, прокурори, як і судді, діють у загальних інтересах, лише різняться їхня роль. Так, суддя, будучи відповідно до рішення ЄСПЛ у справі «Олександр Волков проти України» від 09.01.2013 р. (заява № 21722/11) [294] «стороннім спостерігачем», при вирішенні правового спору приймає рішення, зважаючи на переконливість доказів та позиції сторін, займає пасивну роль, водночас прокурор, керуючись принципом змагальності, активно доводячи правильність своєї позиції, будучи «гравцем» в судовому процесі, виконує активну роль.

Підтримання прокурором публічного обвинувачення в суді необхідно розглядати як незамінний компонент системи відправлення правосуддя. Згідно зі статтею 22 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. прокурор, який бере участь у розгляді справ у судах, дотримуючись принципу незалежності суддів і підкорення їх тільки закону, має сприяти виконанню вимог закону про всебічний, повний та об'єктивний розгляд справ і постановленню судових рішень, що формулюються на основі закону [232]. Це повною мірою відповідає європейським нормам, згідно з якими легальний статус, компетенція і процедурна роль членів прокуратури мають бути визначені законом у такий спосіб, щоб

незалежність і неупередженість суддів була поза будь-якими сумнівами. Очевидно, що прокурор та суддя втілюючи в життя основоположний правовий принцип - принцип справедливості приймаючи процесуальні рішення та реалізуючи невідворотність кримінальної відповідальності повинен керуватися виключно критеріями справедливості та моральності, діяти виключно у спосіб передбачений Конституцією України, міжнародними конвенціями, судовою практикою Європейського суду з прав людини та стандартами Ради Європи, бути вільним від стороннього незаконного впливу, тиску та втручання, як цього вимагають високі демократичні стандарти функціонування прокуратури. Прокуратуру України необхідно розглядати виключно як самостійний конституційний інститут у системі органів правосуддя, призначенням якого є забезпечення реалізації обвинувальної функції при відправленні судочинства.

Аналізуючи чинні конституційні норми в Україні та юридичні напрацювання вчених, слід зазначити, що інтеграція прокуратури до судової гілки влади жодним чином не буде позначати посягання на особливий статус суддів. Щодо незалежності суддів, то в Україні, за визначенням Н. Рибалки й Р. Шестопалова, і на конституційному, і на законодавчому рівнях існують відповідні гарантії [247, с. 14–18].

Проте маємо зазначити, що ідея об'єднання органів прокуратури та судової влади має як переваги, так і недоліки. Так, зокрема, з одного боку, таке об'єднання сприятиме розширенню можливостей активної участі прокуратури в процесі здійснення правосуддя. Варто відзначити, що дана модель підпорядкування органів прокуратури нині запроваджена в низці європейських та постсоціалістичних країн серед яких: Бельгія, Іспанія, Італія, Нідерланди, Греція, Португалія, Франція, Казахстан, Молдова, Грузія тощо [325, с. 308]. З іншого боку, як зауважують О. Литвак та П. Шумський, об'єднання органів прокуратури та судової влади може призвести до змішування компетенції цих двох структур, та, як наслідок – до втрати органами прокуратури незалежності з огляду на поширення на неї загальних правових засад регулювання судочинства в Україні [120, с. 7-8]. Хоча ці дослідники припускають також, що це дасть змогу поширити

на прокурорів соціальні гарантії суддівського корпусу, однак такий крок можна здійснити для покращення соціально-правового забезпечення працівників прокуратури окремо, без розчинення прокурорської вертикалі в судовій гілці влади [324]. Знаковою подією, яка впливала на необхідність реформування правового статусу прокуратури України, було прийняття нового Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК України). Зокрема, у статті 36 вказаного кодексу чітко визначено повноваження прокурора у здійсненні нагляду за дотриманням законів при проведенні досудового розслідування. Такий нагляд він здійснює шляхом процесуального керівництва досудовим розслідуванням [114].

Звідси виникає проблема, про яку зазначали О. Литвак та П. Шумський щодо розмежування понять напряму прокурорського нагляду і процесуального керівництва слідством, адже вони настільки тісно пов'язані, що їх практично неможливо розглядати окремо [120, с. 8]. Так, саме процесуальне керівництво за своєю сутністю є формою такого нагляду, а з іншого, будучи фактично керівником розслідування, прокурор, особисто за ним і наглядає, що ставить під сумнів об'єктивність такого розслідування. Більше того, протиріччя супроводжують функцію кримінального переслідування прокуратури й на етапі судового розгляду. Адже роль прокурора як особи, яка здійснює процесуальне керівництво слідством, обумовлює його зацікавленість у невикритті помилок, допущених слідчими підрозділами, за якими він наглядав, на стадії досудового розслідування. Водночас у розглянутому випадку прокурор краще ознайомлений із матеріалами кримінального провадження, а отже він здатен ґрунтовніше підтримувати державне обвинувачення. Не можна також забувати і про закріплення координаційних повноважень прокурора на рівні КПК України [120].

Отже, фіксуючи позитивну тенденцію до переорієнтації вектору діяльності прокуратури з правоохоронної на правозахисну діяльність, вважаємо, що відбувається свідоме обмеження її повноважень, і це є лише початком комплексного реформування не лише прокуратури України, а й усіх органів правопорядку.

Необхідно констатувати, що на сьогодні прокуратура перебуває в процесі трансформації від радянської (всеосяжної) [231] до європейської інституції, що, своєю чергою, призводить до того, що в Україні наразі функціонує модель прокуратури перехідного періоду, яка поступово стає правозахисним органом, проте продовжує виконувати невластиві їй функції.

Варто зазначити, що у 2005 році розпочалася робота над проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України стосовно прокуратури». Ст.121 цього проекту передбачала що «прокуратура України становитиме єдину незалежну систему органів судової влади» [197].

Поділяємо точку зору правників, що ця обставина є безумовно логічною з огляду на положення Конституції України. Концептуально важливим є статус Вищої Ради правосуддя, як органу, що поширює свою виключну конституційну юрисдикцію як на суддів так і на прокурорів, вирішуючи питання наявності в їхніх діях дисциплінарного делікту [187].

Однак, головне, що слід мати на увазі, вирішуючи питання про віднесення прокуратури до системи судової влади, – це безумовна вимога одночасного перейняття прокуратурою та судовою владою європейських стандартів верховенства права [276]. Зазначена ідея нами повністю поділяється.

На думку вітчизняних конституціоналістів важливим аспектом у процесі реформування правового статусу прокуратури України є проблема забезпечення режиму законності, що є однією з найскладніших проблем вітчизняного державотворення, яка потребує вирішення, починаючи з конституційних органів найвищого рівня: ВР України, Президента України, Уряду та ін. Зокрема, правники тривалий час задають риторичні питання, хто і що може змусити Парламент України дотримуватися Конституції України й Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», наприклад, у питанні індивідуального голосування парламентарями? З іншого боку, як зазначалося вище, забезпечення дотримання законності є важливою наглядовою функцією прокуратури. Високий критичний рівень сприйняття цього функціонального інструментарію прокуратури серед вітчизняних фахівців і правозахисників, а також з боку

структур Ради Європи зумовлена, по-перше, неналежною практикою такого виконання, насамперед в історичній ретроспективі, по-друге, політичною залежністю прокуратури, яка, своєю чергою, спричинена насамперед нинішнім механізмом наділення і припинення повноважень Генерального прокурора [41].

Загальновідомо, що Генпрокурор перебуває під постійним прямим юридичним та під латентним політичним впливом Президента (його оточення), керівних політичних кіл Парламенту та промислово-фінансових груп, оскільки вони безпосередньо впливають на його повноваження, кар'єру, статус та фінансування очолюваної ним інституції. Тобто для звільнення Генпрокурора досить лише мотивації та політичної волі, і жодних законних підстав не потрібно, що підтверджено практикою вивільнення переважної більшості Генеральних прокурорів з займаних ними посад. Очевидно, що така ситуація свідчить насамперед про те, що проблема прокуратури полягає перш за все в її конституційному статусі. Ця проблема є предметом тривалого юридичного дискурсу серед конституціоналістів. Більш ґрунтовно про статус Генерального прокурора та підпорядкованих йому прокуратур буде розглянуто у 3-ому розділі дисертаційної роботи.

Виходячи із зазначеного, вважаємо за необхідне визначити і статус прокурорів у ході реформування. У сучасній вітчизняній правовій науці вже стало звичним вживати поряд із терміном «статус» слово «правовий». У юридичній літературі це словосполучення є досить сталим та вживаним, його застосовують і в наукових дослідженнях в нормах законодавства. Такої позиції дотримуються В. Долежан [60], М. Косюта [105; 106; 108], П. Каркач [80; 81], Г. Мамедов [123; 124], О. Медведько [127], Н. Якимчук [330] та інші. Так, відповідно до юридичної енциклопедії, правовий статус – сукупність прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб [327].

Концептуально правильним буде пізнати природу конституційно – правового статусу прокуратури в Україні крізь призму розуміння проблематики статусу власне прокурора на прикладі доктринальних поглядів проф. О. Комарницької. Науковець зазначає, що спеціальний правовий статус (депутата,

військовослужбовця, посадової особи тощо) доповнює загальний правовий статус (особи) додатковими (спеціальними) правами та обов'язками, іншими категоріями (обмеженнями, вимогами), коригуючи його на певний проміжок часу (перебування у складі соціальної групи) [26]. Більшість учених дотримується позиції, згідно з якою до правового статусу можуть входити такі категорії, як принципи правового статусу, законний інтерес, права та обов'язки, повноваження, правові обмеження, функції та завдання, гарантії, правосуб'єктність, засади відповідальності. Водночас поняття статусу – фізичної чи посадової особи, адміністративного керівника тощо – вченими майже не досліджувалось [91].

Що ж стосується законодавчого підходу щодо тлумачення цієї категорії, то аналіз нормативно-правової бази за темою роботи дає підстави стверджувати, що тлумачення поняття статусу прокурора України у нині чинному законодавстві України відсутнє. Більше того, ні Основний Закон нашої держави [98], ні Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року [230] не містять дефініції «статус прокурора». Хоча, у положеннях Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року роз'яснювалось поняття «прокурор» через перелік прокурорських посад у двох аспектах: як слід його розуміти при застосуванні ст. 8, ч. 4 ст. 9 та ін., а також при застосуванні ч. 3 ст. 20, ст.ст. 21, 23, 24 Закону від 5.11.1991 року [91].

Не наводить визначення вказаної дефініції й нині чинний Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року [232]. У той же час, в цьому законі, на відміну від попереднього, зазначається про те, що статус прокурорів визначається низкою нормативно-правових актів серед яких: Конституція України, Закон України «Про прокуратуру» та інші закони України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (ст. 4 Закону від 14.10.2014 р.) [91; 233].

З огляду на вказане, на наш погляд, з метою часткового заповнення цієї законодавчої прогалини доцільно звернутися до законодавства, що регулює, наприклад, статус народного депутата. Для прикладу, у Законі України «Про статус народного депутата України» статус народного депутата визначається як

права, обов'язки й відповідальність (преамбула Закону). Схоже тлумачення наведено також у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» [241], Законі України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [91; 239].

Аналізуючи національне законодавство та праці вітчизняних правників приходимо до сформованого професором О. Комарницькою висновку, що статус особи – комплексна правова категорія, яка відображає її положення в певній групі, наприклад, за віком, статтю, походженням, видом діяльності, професійним рівнем тощо. Він може виступати у видах соціального статусу (політичного, економічного, професійного), правового статусу (загального, спеціального, галузевого, індивідуального), адміністративного статусу (у правовідносинах керівника з підлеглим) та інших. Водночас, статус прокурора включає статус державного службовця, є спеціальним і містить низку додаткових особливостей, що виокремлюють прокурора в середовищі інших державних службовців. Загальновідомо, що спеціальним стосовно Закону України «Про державну службу» є Закон України «Про прокуратуру» (в редакції від 14 жовтня 2014 року), яким, зокрема, окреслено ряд статусних ознак прокурора: вимоги до осіб, які призначаються на посади прокурорів, порядок їх добору, проведення іспиту, спеціальної перевірки, спецпідготовки, конкурсу, призначення та звільнення (ст.ст. 27–42, 51–63); повноваження прокурорів (ст.ст. 9, 11, 13, 22–26); вимоги щодо несумісництва та обмеження за посадою (ст. 18, п. 2 ч. 1 ст. 49, ст. 64); притягнення до дисциплінарної відповідальності (ст.ст. 43–50), соціальне, матеріально-побутове та пенсійне забезпечення працівників органів прокуратури тощо (ст.ст. 81–86) [91; 232]. З огляду на зміст положення Розділу I «Загальні засади» та ст. 133-1 Основного Закону, конституційно-правовий статус прокуратури України в умовах її реформування – це компетенція системи органів прокуратури України, що здійснюють встановлені Конституцією України правозахисні функції, характеризуються сукупністю повноважень її структурних елементів (завдань, функцій, гарантій та відповідальності), забезпечують стабільність та ефективність функційних взаємозв'язків з метою забезпечення верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі й гідності,

недоторканності й безпеки найвищою соціальною цінністю. До змісту конституційно-правового статусу прокурора України в умовах її реформування передусім входять права, обов'язки, відповідальність і гарантії. Реалізуючи конституційні функції прокурор оперує відповідними повноваженнями, які слугують головним елементом його статусу та забезпечують досягнення поставлених перед органами прокуратури цілей щодо захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави (ст. 1 вказаного Закону). Повноцінне й безперешкодне виконання прокурором своїх повноважень забезпечується гарантіями, визначеними законом, зокрема засобами юридичного, персонального, а також соціального та матеріального захисту [249; 253]. Стаття 43 профільного закону зазначає, що невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків є підставою для юридичної відповідальності прокурора, зокрема дисциплінарної. Статус прокурора є спеціальним у силу того, що прокурор є спеціальним суб'єктом правовідносин, оскільки наділений законом властивими лише йому правами та обов'язками, має додаткові гарантії та особливі вимоги для набуття цього статусу. Варто зазначити, що поняття «прокурор» частково розкривається у ч. 1 ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» (від 14 жовтня 2014 року) наданням повного переліку прокурорських посад у кількості 19 [91; 233].

Особливий статус з урахуванням окремо окреслених меж повноважень, порядку призначення та звільнення має Генеральний прокурор. Так, виключно він організовує роботу органів прокуратури України, призначає прокурорів на адміністративні посади та звільняє їх з адміністративних посад, видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень, та нормативно-правового змісту тощо (ст. 9 вказаного Закону). Перший заступник та заступники Генерального прокурора також можуть бути носіями повноважень Генерального прокурора на час його відсутності. На особливому статусі вищевказаних посадових осіб наголошує і Закон України «Про державну службу» (ст. 3) [201], у якому зазначено, що їхній статус регулюється Конституцією та спеціальними законами України. Водночас, у ч. 2 статті 15 Закону України «Про прокуратуру»

(від 14 жовтня 2014 року) підкреслено принцип єдності системи органів прокуратури, де наголошено, що прокурори в Україні мають єдиний статус незалежно від місця прокуратури в системі прокуратури України чи адміністративної посади, яку прокурор обіймає у прокуратурі (див. також п. 2 ч. 4 ст. 7 цього Закону). Усі ці працівники є посадовими особами органів прокуратури та наділені однаковими функційними повноваженнями. Крім того, особливий правовий зміст полягає в тому, що повноваження прокурора реалізуються здебільшого в разі порушення вимог закону іншими суб'єктами державно-публічних правовідносин, також для них характерні спеціальні форми вираження (акти прокурорського реагування). Гарантії незалежності реалізації повноважень прокурора створюють правове поле стабільності його діяльності, а державний примус забезпечує здійснення прокурором цих повноважень [91; 232].

Права та обов'язки прокурора як основного елемента його статусу визначаються не тільки Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру», а також додатково регламентуються профільними процесуальними кодексами та законами («Про виконавче провадження», «Про оперативно-розшукову діяльність» [218]), та підзаконними нормативно – правовими актами, зокрема наказами, як приклад, «Про затвердження Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні». На цьому етапі конкретизується провідна роль прокурора як представника сторони обвинувачення в кримінальному процесі з синхронним здійсненням нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням [192], моментом набуття такого статусу та відповідних повноважень є дата та час внесення керівником органу прокуратури відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Важливо відзначити, що КПК України, на відміну від інших законодавчих актів, які регулюють напрями діяльності органів прокуратури, містить визначення керівника органу прокуратури та прокурора, зокрема у статті 3. Процесуальний закон формує процесуальний статус прокурора у провадженні залежно від управлінського

рішення керівника органу прокуратури на початковій стадії провадження й під час досудового та судового розгляду справи. У цьому відношенні слід відзначити позитивний висновок Венеціанської комісії (від 2 червня 2014 року) з приводу введення в Законі України «Про прокуратуру» положень про загальні права й обов'язки прокурорів (ст. 19) [233]. Серед цих обов'язків прокурора є й такі, що раніше не застосовувались. Наприклад, Закон зобов'язує прокурора щорічно проходити таємну перевірку доброчесності (ч. 5 ст. 19) [91].

У цьому контексті варто зазначити, що принципи професійної діяльності, загальні обов'язки прокурора, гарантії його незалежності, обмеження, основні вимоги до позаслужбової поведінки працівника прокуратури тощо, відповідальність за порушення вказаних положень, правове регулювання в цій сфері закріплюються Кодексом професійної етики та поведінки працівників прокуратури, затвердженим наказом Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року № 123, який наразі втратив чинність [185]. Подальше запровадження та вдосконалення правил професійної етики й поведінки прокурорів Закон України «Про прокуратуру» (від 14 жовтня 2014 року) покладає на Всеукраїнську конференцію працівників прокуратури (ст. 67). Саме Всеукраїнська конференція прокурорів 27 квітня 2017 р. затвердила Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів [85; 91].

Такий елемент статусу прокурора, як громадянство, передбачений у статті 27 Закону України «Про прокуратуру» (від 14 жовтня 2014 року) [232]. Ця стаття, визначаючи додаткові вимоги щодо кандидатів на прокурорські посади, підкреслює особливий характер статусу прокурора. Окрім громадянства України, ці особи повинні мати вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше двох років та володіти державною мовою. Також застосовуються певні вимоги щодо здоров'я особи, її дієздатності та несудимості (відсутність притягнення до адміністративної відповідальності за корупційне правопорушення) [91].

Важливим елементом конституційно-правового статусу прокуратури України є відповідальність прокурорів. Це врегульована нормами законодавства

процедура, що регулює порядок застосування до прокурора негативних наслідків за вчиненням ним відповідного делікту. При цьому сам інститут юридичної відповідальності носить потрійний характер, оскільки для прокурора за вчинення ним протиправного діяння можуть настати одночасно негативні наслідки у вигляді кримінальної, цивільної та дисциплінарної відповідальності. Так, за вчинення корупційного правопорушення прокурор може понести кримінальну відповідальність як спеціальний суб'єкт злочину, на нього може бути накладене дисциплінарне стягнення за вчинення дій, що порочать звання прокурора, а також він може бути підданий цивільно-правовій відповідальності у справі про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави [195]. Найпоширенішим видом юридичної відповідальності прокурора є дисциплінарна відповідальність, яка у вигляді дисциплінарного стягнення застосовується за невиконання або неналежне виконання ним службових обов'язків чи за вчинок, який порочить його як працівника прокуратури, з інших підстав, передбачених ст. 43 Закону (від 14 жовтня 2014 року) [91; 233]. Визначаються питання дисциплінарної відповідальності також й на рівні міжнародного законодавства. Зокрема, маємо на увазі ухвалені на 8-му Конгресі ООН з проблем злочинності, який відбувся в Гавані у 1990 році «Керівні принципи, що стосуються ролі осіб, що здійснюють судові переслідування» [82], а також Рекомендації, прийняті Комітетом міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 року, які загалом перегукуються з положеннями Керівних принципів [91].

Системний аналіз ст.ст. 15–20 Закону України «Про прокуратуру» та змісту Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів дозволяє дійти висновку, що правовий статус, яким наділений прокурор, являє собою сукупність взаємопов'язаних його прав та обов'язків, а також професійних гарантій і службових обмежень, визначених на законодавчому рівні, безумовне дотримання яких є запорукою реалізації конституційних функцій прокуратури виключно у спосіб, передбачений Конституцією та законами України [85; 233].

Отже, ми поділяємо думку вчених про те, що в контексті Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року конституційно-правовий статус

прокуратури України розглядається як правовий. Його сутність складають сукупність формально визначених правових норм, які закріплюють:

а) уніфіковані права та обов'язки прокурорів при реалізації ними конституційних функцій органів прокуратури;

б) організаційно-управлінські (адміністративні) функції прокурора;

в) гарантії їхньої діяльності;

г) єдині вимоги до осіб, які претендують на заміщення посад в органах прокуратури, процедуру відбору, прийняття на службу та її проходження;

г) відповідальність прокурорів; фінансування та матеріальне (зокрема соціальне) забезпечення прокурорів;

д) правила професійної етики та поведінки прокурорів.

Важливими елементами правил професійної етики та поведінки прокурорів є принципи професійної діяльності, загальні обов'язки прокурора, гарантії його незалежності, обмеження (щодо участі в політичній діяльності та сумісництва, недопущення конфлікту інтересів та ін.), основні вимоги до позаслужбової поведінки працівника прокуратури тощо, відповідальність за порушення вказаних положень.

Підбиваючи підсумок щодо поняття конституційно-правового статусу прокуратури України в процесі реформування, пропонуємо такі висновки й рекомендації. Прокуратура України є незалежним державним інститутом і становить єдину централізовану систему, що в межах своїх повноважень і у спосіб, що передбачений Конституцією України та чинним законодавством, а також шляхом виконання покладених на неї Конституцією та законом функцій, здійснює діяльність із захисту від неправомірних посягань на права та свободи громадян, інтереси суспільства та держави.

Конституційно-правовий статус прокуратури України в умовах її реформування – це компетенція єдиної системи органів прокуратури України, що здійснюють встановлені Конституцією України правозахисні функції, характеризуються сукупністю повноважень її структурних елементів (завдань, функцій, гарантій та відповідальності), забезпечують стабільність та ефективність

функційних взаємозв'язків з метою забезпечення верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі й гідності, недоторканності й безпеки найвищою соціальною цінністю.

Вищезазначена дифеніція відповідає сучасному стану прокуратури моделі перехідного періоду. Розглядаючи прокуратуру, як конституційний правозахисний інститут, необхідно більш широко розуміти її конституційно-правовий статус прокуратури України в умовах реформування як єдину систему прав, обов'язків і відповідальності органів прокуратури, що здійснюють встановлені Конституцією України функції, характеризуються сукупністю її структурних елементів (завдань, функцій, компетенцій, гарантій), забезпечують стабільність та ефективність функційних взаємозв'язків з метою забезпечення верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі й гідності, недоторканності й безпеки найвищою соціальною цінністю.

2.2. Функції прокуратури України в умовах її реформування

Варто відзначити, що на сьогодні реформування функцій прокуратури триває вже 30 років, але сам процес зводиться лише до зменшення їхньої кількості без зміни принципів та стандартів їх реалізації. Тож метою підрозділу є дослідження процесу реформування функцій прокуратури відповідно до Конституції та Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року з погляду їхньої ефективності та відповідності принципам правової держави. Для досягнення мети слід вирішити такі завдання:

- а) дати визначення поняття «функції прокуратури України»;
- б) розглянути процес реформування функцій прокуратури України;
- в) сформулювати висновки й рекомендації.

Актуальним питанням є формування оптимальної моделі реформування функцій органів прокуратури в Україні, оскільки основним покликанням останніх є практичне утвердження принципу верховенства права в суспільстві, а також протидія свавільному порушенню конституційних прав і свобод людини та громадянина, а також державних інтересів. Крім того, слід зазначити, що однією з найважливіших передумовами розвитку правової системи та становлення громадянського суспільства в державі має стати законодавство, яке б відповідало сучасним правовим та політичним реаліям та було здатне забезпечити захист прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, а також ефективно протидіяти правовому та суспільному хаосу. З огляду на це, існує потреба в теоретичному та практичному осмисленні проблемних аспектів загальної реформи органів прокуратури та їхніх функцій відповідно до міжнародних вимог, як складової частини судової реформи покликанням якої є реальне втілення принципу верховенства права в суспільні відносини. У цьому контексті значну теоретичну базу становлять праці таких вітчизняних та зарубіжних дослідників, як В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Грошевий, В. Долежан, М. Косюта, О. Михайленко, В. Сухонос, В. Тацій, Н. Цакадзе, Ю. Шемшученко, М. Якимчук

та ін. Однак, незважаючи на велику кількість наукових розробок, досить мало уваги приділялося саме розгляду питання щодо вирішення проблем та визначення основних перспектив реформування функцій прокуратури України відповідно до міжнародних стандартів.

Для того щоб детально з'ясувати функції прокуратури на сучасному етапі державотворення та в умовах реформування органів прокуратури, на нашу думку, спочатку необхідно визначити зміст поняття «функції», його сутність та значення для практичного забезпечення всієї системи прокурорських органів. На сьогодні в юридичній науці цей термін вживається для характеристики соціальної ролі й призначення держави та права. Поняття «функція права» має охоплювати одночасно і призначення права, і напрями його впливу на суспільні відносини. Про це зазначали В. Тацій [287], В. Тертишник [288] та інші дослідники. Крім того, М. Мичко, проаналізувавши законодавство України та країн Співдружності Незалежних Держав (СНД), а також визначення науковців щодо окресленої проблематики, науково обґрунтовує функції прокуратури в праці «Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України», де доходить висновку, що під функціями прокуратури необхідно розуміти загальні напрями її діяльності, які закріплені в законі й здійснюються з використанням специфічних форм і методів у межах чітко окреслених повноважень [135, с. 14].

На нашу думку, з огляду на зміст ст. 131-1 Конституції України функціями прокуратури України в процесі її реформування мають бути виключно законодавчо закріплені основні напрями її діяльності, що спрямовані на:

- а) підтримання публічного обвинувачення в суді;
- б) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими й розшуковими діями органів правопорядку;
- в) представництво інтересів громадян і держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [99].

Разом з цим необхідно врахувати, що прокуратура України тривалий час виконувала відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування, а саме до початку функціювання Державного бюро розслідувань, а також продовжує виконувати 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 [97; 99]. Тож, очевидно, що необхідно вносити відповідні зміни до чинного законодавства з метою вдосконалення функцій прокуратури України з урахуванням її подальшого реформування.

Отже, реалізація органами прокуратури функції досудового розслідування носила тимчасовий характер. При цьому, є лише питанням часу передача ж функції нагляду за дотриманням законодавства при виконанні, як і судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших примусових заходів, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, іншому органу.

В умовах сьогодення питання верховенства права стають вкрай актуальними з огляду на наявність тенденцій до зростання проявів правового нігілізму в державі, тому і роль прокуратури, як органу, що має протистояти цьому негативному правовому явищу є незамінною [70]. Варто наголосити на слушній позиції правників, що в процесі становлення правової держави роль прокуратури повинна зростати, але в жодному випадку не зменшуватися.

Упродовж усієї історії розвитку органів прокуратури їм належала провідна роль у державному правозахисному механізмі. Прийняття 14 жовтня 2014 року Закону України «Про прокуратуру» є підтвердженням євроінтеграційного вибору України, а й випробуванням щодо доцільності збереження правозахисного потенціалу вітчизняної прокуратури поза межами кримінального судочинства, прогнозування перспектив її розвитку, наділення оптимальною сукупністю функцій та вдосконалення правового забезпечення [247, с. 11]. Як відомо, відповідно до Висновку № 190 (1995) [36], вступаючи до Ради Європи в 1995 р., Україна зобов'язалася виконати низку вимог, що були поставлені перед нею.

Однією з таких вимог стала зміна функцій прокуратури та приведення їх у відповідність до міжнародних стандартів. Проте відповідно до цих положень реформування органів прокуратури України здійснювалося досить повільно, і неодноразово простежувалася різна динаміка таких змін. Крім того, у Резолюції 1244 (2001) Парламентської Асамблеї Ради Європи [32] наголошувалося на тому, що Україна як держава-член Ради Європи не повною мірою виконує взятий на себе обов'язок щодо реформування функцій прокуратури. Однак після прийняття Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. [232], який врахував рекомендації Ради Європи з приводу реформи прокуратури в Україні, вдосконалив діяльність цих органів та покращив механізм їхньої взаємодії з іншими органами державної влади. Закон запровадив низку концептуальних та важливих нововведень і врегулював багато питань, піднятих у Спільному висновку [41] і в попередніх висновках Венеціанської комісії, а також у коментарях, що надані експертами Ради Європи. Загалом, говорячи про конкретні зміни в органах прокуратури, слід зазначити, що насамперед є потреба звільнити українську прокуратуру від зайвих функцій, що й було запропоновано та прийнято до уваги в Законі від 14.10.2014 р. Так, реформою прокуратури України відповідно до Закону 14 жовтня 2014 р. передбачено важливу зміну, що полягала у ліквідації функції загального нагляду. Закон визначив пріоритетними напрямками реалізації конституційних функцій прокуратури, щодо становлення принципу верховенства права в державі у наступних сферах: протидія корупції та організованій злочинності, захист інтересів держави в судах, організація ефективного досудового розслідування. Так, відповідно до ст. 2 Закону встановлено чотири функції прокуратури [232]. Функції прокуратури, що закріплені в Конституції України (ст. 131-1) і в ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р., мають суттєві розбіжності. Пропонуємо внести до названого Закону зміни, привівши норму ст. 2 до вимог, передбачених ст. 131-1 Конституції України. Аналогічним чином необхідно привести до вимог Конституції України положення Кримінально процесуального кодексу.

Законодавець визначив порядок реалізації прокуратурою України колишньої конституційної функції загального нагляду шляхом імплементації її в іншу – функцію представництва. Відповідно до Розділу XII «Прикінцеві положення» Закону від 14.10.2014 р. який набирає чинності через шість місяців з дня опублікування, крім п. 5 Розділу XII (окрім підпунктів 3, 5, 8, 9, 12, 20, 42, 49, 63, 67), Розділу XIII цього Закону, які набирають чинності з дня, наступного за днем його опублікування, тобто із 26 жовтня 2014 року. При цьому Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року № 1789-ХІІ втрапить чинність з 25 квітня 2015 року [230].

Отже, після прийняття Закону від 14.10.2014 р. однією з вагомих змін у діяльності органів прокуратури стосовно обмеження її функцій стало скасування функції загального нагляду. Адже, на думку експертів Венеціанської комісії, наявність таких повноважень надає прокуратурі досить широкі можливості для втручання в діяльність органів виконавчої влади та для перешкоджання діяльності й утиску інтересів приватних осіб та організацій [41].

Хоча тут слід також мати на увазі, що органи прокуратури на сьогодні перебувають на перехідному етапі свого реформування. Тому цей перехід законодавцем було враховано. Так, відповідно до розділу XV Конституції України «Перехідні положення» п. 9 «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» [98]. Проте зазначені зміни призвели до дискусій серед відомих науковців. Наприклад, Ю. Шемшученко та Г. Мурашин виступили категорично проти зскорочення функційного апарату прокуратури, посиляючись на формування ринкових відносин та загальну ситуацію в країні, що потребує зміцнення законності, а отже, посилення прокурорського нагляду в державі [140, с. 188]. Таку думку підтримав

М. Косюта, який стверджував, що коли ми відмовимось від наглядової функції, то це істотно послабить контрольно-наглядові механізми та сприятиме подальшому розбалансуванню правоохоронної системи України [108, с. 60].

Таким чином, на нашу думку, не варто забувати про сформований десятиліттями назад постулат, що прокурорський нагляд є однією з форм реалізації функцій держави, спрямованих на виявлення, усунення та попередження порушень закону в правовідносинах, на які поширюється компетенція прокуратури [283, с. 18].

Багато вітчизняних вчених, зокрема Л. Богачова, відзначають, що в більшості демократичних зарубіжних країн, зокрема в Німеччині, Франції, Італії, Великій Британії, США тощо, органи прокуратури не виконують функцію загального нагляду, натомість в країнах функціонують ефективні та дієві механізми судового оскарження рішень органів державної влади та муніципалітетів особами, які вважають, що їхні права та законні інтереси було порушено. В свою чергу позитивний досвід може бути використаний і нами при розбудові правової держави в частині поліпшення доступу особами до правосуддя. Однак, на думку Т. Пікулі, Україна не повинна копіювати законодавство, яке регламентує діяльність органів прокуратури жодної з європейських держав, оскільки система органів кримінальної юстиції тісно пов'язана з національними традиціями, ментальністю народу України, іншими інститутами українського суспільства. Тому вона стверджує, що таке необґрунтоване залучення її елементів із чужої правової системи, штучне перенесення їх до нашого правового простору не стільки сприятиме досягненню очікуваної мети (поліпшенню ситуації в кримінальному процесі), скільки призведе до несподіваних шкідливих наслідків [155, с. 12]. Проте ми хочемо зауважити, що реформування функцій прокуратури та приведення їх до міжнародних стандартів вкрай потрібне на сьогодні для нашої країни для покращення функціонування всього механізму діяльності органів прокуратури, встановлення їхньої злагодженої діяльності з іншими органами державної влади та чіткого визначення повноваження органів прокуратури щодо наданих їм

функцій. Незважаючи на те, що думки науковців із приводу реформування функцій органів прокуратури України не мають одностайності, законодавець у Законі «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р., закріпив такі чотири функції прокуратури:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених 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 [233].

Ліквідувавши функції загального нагляду та слідства, прокуратура України може сфокусувати свою діяльність на захисті інтересів людини та держави.

Зауважимо, що питання здійснення прокуратурою України так званого загального нагляду є одним із найбільш проблемних питань, і полягає воно в тому, що прокуратура має виконувати виключно функцію публічного обвинувачення в судах, Венеціанська комісія неодноразово акцентувала увагу на необхідності переходу прокуратури України до цієї демократичної моделі.

Водночас Венеціанська комісія наводить практику того, що функції прокуратури в деяких країнах правомірно не обмежуються виключно кримінальним переслідуванням. Насамперед прокурор повинен виконувати свої повноваження таким чином, аби гарантувалась повага до принципу розподілу державної влади, а також до принципів незалежності судів, субсидіарності, спеціалізації та неупередженості прокурорів [41]. Загалом сформована європейськими інституціями для України концепція передбачає поступове позбавлення прокуратури усіх функцій, окрім підтримання публічного обвинувачення.

Проте, до цього часу всупереч статті 133-1 Конституції України продовжують діяти положення ст. 109 Житлового кодексу УРСР, які дають право

з санкції прокурора виселяти в адміністративному порядку осіб, які самоправно зайняли жиле приміщення або проживають у будинках, що загрожують обвалом [68]. Очевидно, що зазначена норма не відповідає положенням Конституції України, отже Законодавець має її скасувати.

Разом з цим, хочемо відзначити, що для Держави загалом і для прокуратури як її інституції зокрема більш позитивний ефект досягався б за рахунок попередження та припинення порушень законів, зокрема кримінального, а не за рахунок боротьби з наслідками такого порушення шляхом організації процесуального керівництва слідчими діями, підтриманням державного обвинувачення чи представництвом інтересів держави в суді, проте Законодавцем таке превентивне завдання перед наглядовою інстанцією не ставиться. Але ми вважаємо це помилкою.

Так, сама по собі функція так званого «загального нагляду», що включає поняття нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина; нагляду за додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами є застарілою і не відповідає сучасним викликам, що стоять перед Державою, оскільки за своєю природою зводиться лише до дублювання перевірки, що має проводитись контрольним органом, тобто прокуратура в цьому випадку виконує субсидіарну роль, підміняючи повноваження іншого профільного інституту державної влади.

Водночас з огляду на світові глобалізаційні процеси наявність великої кількості електронних джерел, інформаційних систем та загалом закономірних тенденцій до оцифрування (діджиталізації) суспільних відносин більш ефективно було б виявляти випадки порушення законодавства шляхом використання спеціальних комп'ютерних програм, можливостей «штучного інтелекту» та інших сучасних високотехнологічних знарядь і засобів, без безпосереднього втручання в роботу підприємства, установи, організації. Наприклад, набагато ефективнішим і кориснішим для держави буде виявлення факту порушення законодавства, що регулює публічні закупівлі шляхом

перегляду відкритої інформації, розміщеної в електронній системі публічних закупівель «ProZorro», ніж здійснювати виїзну перевірку до органу державної влади або місцевого самоврядування та безпосередньо на місці перечитувати тендерну документацію учасників торгів. Тому ми пропонуємо здійснити перехід від застарілої функції нагляду за додержанням законів до сучасної – моніторингу додержання законів, під яким ми розуміємо превентивну, правозахисну діяльність, спрямовану на попередження, виявлення та припинення порушень чинного законодавства, шляхом отримання та обробки інформації з відкритих та закритих інформаційних систем без безпосереднього втручання в роботу відповідного суб'єкта правовідносин, прав та інтересів якого стосується запитувана інформація. Також сферу дії моніторингу можна поширити (спрямувати) на виявлення фактів порушення прав і свобод людини і громадянина.

Є. Блажівський зазначає, що на сьогодні системі органів прокуратури властивий поліфункційний характер. Змістом її діяльності є передусім впорядкування та налагодження ефективного функціонування цієї системи. При цьому в Рекомендації 11 від 2012 р. зазначено, що, якщо прокуратура має функції за межами кримінального права, ці функції повинні реалізовуватись з особливою увагою до захисту прав і свобод людини та відповідно до принципів верховенства права, законності, об'єктивності, справедливості та неупередженості [154]. Десятиліттями тривала дискусія щодо представництва прокуратурою інтересів громадянина та держави в суді з огляду на зміст ст. 6 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, яка закріплює право людини на суд в контексті того, що прокурор представляючи інтереси держави в суді може вступити в конфлікт з інтересами особи [141]. Однак, представницькі повноваження прокурора мають право на існування з огляду на зміст Рекомендації CM/Rec (2012) 11 Комітету міністрів Ради Європи, які допускають наявність у прокурора чітко визначених повноважень, поза межами кримінальної юстиції [22] При цьому, європейська інституція розробила ряд загальних та спеціальних принципів, якими прокурор має керуватися, реалізуючи

повноваження у не кримінальному судочинстві. До загальних принципів, зокрема, відноситься вимога дотримуватися відповідних обмежень стосовно поширення конфіденційності інформації та потреба у регламентації поведінки прокурора відповідними кодексами етики. Панівним серед спеціальних принципів є принцип *res judicata*, відповідно до якого судові рішення слід сприймати за істину [153].

Відповідно до чинного законодавства України прокуратуру слід розглядати як монолітну систему, компоненти якої діють по аналогії з інтегральною схемою, виконуючи чітко визначені функції та реалізуючи відповідні повноваження зі спільною метою захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави. Органи прокуратури позбавлені права безпосереднього втручання в діяльність громадян, приватних підприємств й організацій поза сферою кримінального судочинства. У Законі також зазначається, що функції прокуратури в Україні здійснюються виключно прокурором, і делегування його повноважень не допускається [233].

Конституційний Суд України у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 5 червня 2019 року визнав неконституційним положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про національне антикорупційне бюро України», згідно з яким Національному антикорупційному бюро України надавалось право «за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України», відзначивши, що оскаржуваним положенням Закону Бюро наділено повноваженнями, які належать прокуратурі відповідно до статті 131-1 Конституції України. З урахуванням наведеного Конституційний Суд України вважає, що Основний Закон України не наділяє Верховну Раду України як єдиний орган законодавчої влади в Україні правом делегувати конституційні повноваження прокуратури як конституційно визначеного державного органу іншим органам поза межами, встановленими конституційними нормами [308].

Проте, має місце інша ситуація, коли законодавчий орган делегував прокуратурі функції суду. Так, відповідно до Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції» [198] прокурору на місцевості (адміністративній території), на якій діє правовий режим воєнного, надзвичайного стану, проведення антитерористичної операції, делеговані окремі функції слідчого судді щодо контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні. Конституційність вищезазначеної норми Закону викликає сумнів, проте варто зазначити, що при прийнятті зазначеної норми Закону парламент діяв в умовах крайньої необхідності, враховуючи, що судові органи не могли функціонувати на території, де відбувалися військові дії.

Можна зробити висновок, що ця функція:

- 1) є неконституційною, оскільки не передбачена ст. 131-1 Конституції України;
- 2) є тимчасовою, адже діє в умовах воєнного, надзвичайного стану, проведення антитерористичної операції, яка не може тривати вічно;
- 3) не поширюється на всю територію України, а лише на ту її частину, на якій діють умови, передбачені пунктом 2;
- 4) належить до компетенції судових органів, а не прокуратури.

Суттєвою обставиною, що залишилась поза увагою Верховної Ради України при прийнятті нею Закону від 12 серпня 2014 року стало ігнорування положення ст. 124 Конституції України, яка передбачає, що делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються [99].

Таким чином, під делегованою функцією необхідно розуміти визначений Верховною Радою України тимчасовий напрям діяльності органів прокуратури, не передбачений ст. 131-1 Конституції України, який поширюється на території, на якій діє особливий правовий режим, і полягає у відправленні правосуддя в окремих справах безпосередньо прокурорами.

На наше переконання, цифровізація функцій судочинства сприяла б уникненню ситуації, коли виконання функції слідчого судді було покладено на прокурорів, що ставить під сумнів законність процесуальних рішень останніх у контексті пріоритетності норм Конституції України перед нормами інших нормативно-правових актів. Діючи на випередження, законодавець мав би вже зараз почати розробляти концепцію цифровізації функцій прокуратури та суду.

Говорячи про еволюційний процес нормотворчого регулювання функції нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими та службовими особами, варто зазначити, що раніше (до 2 червня 2016 р.) Конституція України від 28 червня 1996 р. у п. 5 ст. 121 закріплювала зазначену функцію за прокуратурою України. Після внесення змін до розділу VIII Конституції України 1996 р. представництво відповідно до пункту 3 частини першої статті 131-1 та статті 131-2 Конституції України виключно прокурорами або адвокатами у Верховному Суді та судах касаційної інстанції здійснюється з 1 січня 2017 року; у судах апеляційної інстанції – з 1 січня 2018 року; у судах першої інстанції – з 1 січня 2019 року. Представництво органів державної влади та органів місцевого самоврядування в судах виключно прокурорами або адвокатами здійснюється з 1 січня 2020 року[99], що, на нашу думку, потребує певного узгодження між цими нормативно-правовими актами для уникнення розбіжностей між останніми.

Наріжним каменем у питанні визначення підстав представництва прокуратурою інтересів держави в суді є постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 5 грудня 2018 року у справі за касаційною скаргою Приватного підприємства «Чаплинське агро» на постанову Одеського апеляційного господарського суду від 11 червня 2018 року та рішення Господарського суду Херсонської області від 2 березня 2018 року [303]. Переглядаючи судові рішення суду першої та апеляційної інстанцій, колегія суддів сформулировала наступний правовий висновок з питань підстав представництва прокуратурою інтересів держави в суді.

Проаналізувавши положення ч.3 ст.23 Закону «Про прокуратуру» можна зробити висновок про те, що прокурор може бути представником державних інтересів в суді за таких обставин:

1) органи державної влади, місцевого самоврядування, інші суб'єкти владних повноважень, до компетенції яких віднесено відповідні повноваження не здійснюють або неналежним чином здійснюють захист державних інтересів. В даному випадку прокурор виконує субсидіарну роль;

2) у разі відсутності такого органу.

При цьому, необхідно зазначити про те, що, якщо «нездійснення захисту» проявляється в усвідомленій пасивній поведінці уповноваженого суб'єкта владних повноважень, то здійснення захисту «неналежним чином» виявляється в активній поведінці (сукупності дій та рішень). У даному контексті варто відзначити, що «неналежність» захисту може бути оцінена з огляду на встановлений порядок захисту інтересів держави.

Прокурор не може вважатися альтернативним суб'єктом звернення до суду й замінювати належного суб'єкта владних повноважень, який може й бажає захищати інтереси держави [303].

Вважаємо, що відсутність чіткого закріплення на законодавчому рівні підстав для представництва прокуратурою інтересів держави в суді, зважаючи на вищевикладену позицію Верховного Суду, може призводити до безпідставного та необґрунтованого прийняття судами рішень про залишення позовів, поданих прокурорами без розгляду, або скасування кінцевих рішень у таких справах з формальних підстав, тобто зазначена функція прокуратури буде номінальною.

Також варто проаналізувати та зіставити статистичні показники роботи суддів та органів прокуратури. Так, суди першої інстанції у 2019 році розглянули понад 100 тисяч цивільних, адміністративних та господарських справ [4]. Водночас за позовами органів прокуратури в судах перебувало менше 5 тисяч справ аналогічних категорій [75].

Таким чином, прокуратура представляє інтереси держави у менше ніж 0,5% від загальної кількості судових справ, тобто статистичні дані свідчать, що

прокуратура підставами для представництва інтересів держави в суді не зловживає, що, своєю чергою, призводить до логічного висновку про те, що сам факт звернення прокурора до суду з позовом (позовною заявою) є виключним випадком.

На наш погляд, суб'єкти владних повноважень, уповноважені захищати інтереси держави, умисно не виконують цей обов'язок, керуючись, насамперед, корупційною зацікавленістю, у продовженні існування спірних правовідносин.

Вважаємо, що достатньою підставою підтвердження права прокурора на звернення до суду був би факт внесення в Єдиний реєстр досудових розслідувань відомостей про те, що орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження про захист інтересів держави, не здійснює або неналежним чином їх здійснює.

Сам факт звернення до суду прокурором не призводить до порушення прав відповідача, його права в цьому випадку можуть бути порушені лише незаконним судовим рішенням, яке може бути переглянуте в апеляційному або касаційному порядку.

Стримувальним чинником від зловживання правом органів прокуратури на звернення до суду є обов'язок сплати ними судового збору та те, що цим правом наділені лише керівники органів прокуратури, що є думкою більшості прокурорів.

Не варто забувати про пов'язаність функції представництва інтересів держави в суді з функцією організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підтриманням публічного обвинувачення в суді. Так, прокурор, здійснюючи кримінальне переслідування особи, реалізує у кримінальному провадженні свої повноваження щодо організації збирання, перевірки та оцінки доказів задля встановлення обставин, які мають значення для кримінального провадження.

Тягар доведення вини обвинуваченого покладається виключно на прокурора. Проте може бути випадок, коли в останнього відсутня можливість належним чином виконати покладений на нього обов'язок, оскільки він не може

надати суду доказів незаконності укладеного правочину як однієї з обставин, що підлягає доказуванню у кримінальному провадженні. Зокрема, з огляду на відсутність у прокурора підстав для здійснення представництва державних інтересів в порядку цивільного, господарського або адміністративного судочинства, цей правочин не був розірваний у судовому порядку. При тому, що уповноважений суб'єкт владних повноважень очолює власне особа, кримінальне переслідування якої здійснює прокурор.

В контексті розгляду положення ст. 34 Конституції України варто зауважити, що велике значення з питань захисту прав людини має діяльність прокуратури України з питань вирішення звернень громадян. Робота прокуратури України зі зверненнями громадян, що була вивчена за п'ять років, свідчить про таке:

1) протягом 2015 р. вирішено звернень – 235737, (100%), з них з питань досудового розслідування – 143055 (60,68%), з питань представництва інтересів громадян та держави в суді – 14354 (6,1%), з питань щодо поновлення конституційних прав громадян у межах КПК – 3281 (1,39%);

2) протягом 2016 р. вирішено звернень – 227892 (100%), з них з питань досудового розслідування – 153113 (67,19%), з питань представництва інтересів громадян та держави в суді – 5710 (2,51%), з питань щодо поновлення конституційних прав громадян у межах КПК – 7412 (3,25%);

3) протягом 2017 р. вирішено звернень – 209556 (100%), з них з питань досудового розслідування – 144900 (69,15%), з питань представництва інтересів громадян та держави в суді – 3297 (1,57%), з питань щодо поновлення конституційних прав громадян у межах КПК – 10191 (4,86%);

4) протягом 2018 р. вирішено звернень – 176543 (100%), з них з питань досудового розслідування – 121883 (69,04%), з питань представництва інтересів громадян та держави в суді – 3220 (1,82%), з питань щодо поновлення конституційних прав громадян у межах КПК – 5322 (3,02%);

5) протягом 2019 р. вирішено звернень – 129602 (100%), з них з питань досудового розслідування – 89840 (69,31%), з питань представництва інтересів

громадян та держави в суді – 1751 (1,35%), з питань щодо поновлення конституційних прав громадян у межах КПК – 1818 (1,40%). Як бачимо, аналіз вищенаведеної статистики свідчить про те, що від 60% до 70% вирішень звернень громадян прокуратурою України протягом 2015–2019 рр. стосується питань досудового розслідування. Поновлення конституційних прав громадян у межах КПК становлять від 5 до 1,5%, а щодо представництва інтересів громадян та держави в суді вирішення звернень перебувають у межах від 6 до 1,4 % [74].

Таким чином, незважаючи на висновки Венеціанської комісії, органи прокуратури продовжують виконувати окремі наглядові та представницькі функції і надалі, однак лише в чітко визначених Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. межах [232].

Аналізуючи наукові праці таких відомих правників, як Є. Блажівського, Н. Рибалки, Р. Шестопалова, Л. Богачової акцентуємо увагу, що така прогалина в майбутньому могла породити практичну проблему реалізації органами прокуратури правозахисних повноважень поза межами кримінальної юстиції, тому в Конституції України (ст. 131-1) передбачено представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [232]. Крім того, поділяємо думку вчених, що позбавлення прокуратури правозахисних повноважень поза межами кримінальної юстиції порушує норми міжнародно-правових актів і норми національного законодавства України, а саме: ст. 13 Європейської Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод (1950 р.) зазначає, що кожен, чиї права та свободи, визнані в цій конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі [93; 247]. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН № 39/140 «Національні установи, які займаються захистом і заохоченням прав людини» (1984 р.), зазначає, що Генеральна Асамблея заохочує всі держави-члени до прийняття відповідних заходів щодо створення, а там, де вони вже існують, щодо зміцнення національних установ, які займаються захистом і заохоченням прав людини; ст. 2 Міжнародного пакту про цивільні і політичні права (1966 р.) наголошує, що право на юридичний захист для будь-якої особи, яка потребує такого захисту, повинно

забезпечуватися компетентними судовими, адміністративними чи іншими компетентними органами, що встановлені правовою системою держави [22; 23], а також безпосередньо Конституція України в ст. 59 встановлює, що кожен є вільним у виборі захисника своїх прав [18; 247]. Також зауважимо, що відповідно до ч. 2 ст. 2 зазначеного Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. прокуратура з метою реалізації своїх функцій може здійснювати міжнародне співробітництво. Важливим також є законодавче застереження з приводу того, що на прокуратуру не може бути покладено виконання функцій, не передбачених Конституцією України та законами, тобто прокуратурі забороняється здійснювати будь-які інші функції, які прямо не закріплені в цих нормативно-правових актах [233]. Належний ефект від реформування прокуратури буде досягнуто лише тоді, коли три основні компоненти правосуддя (суд, прокуратура та адвокатура) одночасно зазнають еволюційних змін, що в свою чергу сприятиме становленню принципу верховенства права в державі та демократизації суспільства.

На сьогодні питання із прийняттям 2 червня 2016 р. Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до Конституції України (правосуддя)», вдосконалення прокурорського нагляду не втрачають своєї актуальності. До того ж виникають нові проблеми, які вимагають теоретичного та практичного вирішення. Хоча деяке обмеження сфери застосування функцій загального нагляду є потенційно значним досягненням, зрештою приведення функціонального інструментарію прокуратури у відповідності з рекомендаціями Венеціанської комісії можливе лише шляхом внесення змін до Конституції України.

Законодавець наділив прокуратури правом представляти інтереси держави в цивільному, адміністративному та господарському судочинстві. Повноважень на представництво інтересів держави в конституційному судочинстві прокуратура не має. Г. Васильєв, В. Тацій та інші вчені висловлювали пропозиції щодо надання Генеральному прокурору права ставити питання про неконституційність законів, що ми цілком поділяємо, проте це не дістало свого закріплення на законодавчому рівні до цього часу. Вважаємо, що відсутність у органів прокуратури права

звертатися до органу конституційної юрисдикції з конституційним поданням не може бути перешкодою в прагненні захистити інтереси держави, людини і громадянина на цьому рівні з огляду на правозахисний характер повноважень наглядової інституції. Для забезпечення верховенства Конституції пропонується використовувати механізми співпраці з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, який наділений відповідною компетенцією з огляду на правозахисний характер діяльності обох інституцій шляхом укладання відповідного меморандуму про співпрацю. При цьому весь тягар з вироблення правової позиції та підготовки проєктів процесуальних документів лежав би на органах прокуратури. Аналогічний формат партнерства можна було б реалізувати у співпраці з Верховним Судом шляхом внесення змін до Регламенту Пленуму Верховного Суду, наділивши Генерального прокурора правом клопотати (ініціювати питання) перед колегіальним органом про звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням.

Водночас хочемо зазначити, що органи прокуратури на сьогодні не наділені повноваженнями ініціювати або брати участь у досудовому врегулюванні спору. Звісно, з огляду на те, що законодавець розцінює представництво інтересів держави в суді лише як виключний випадок, відсутність такого повноваження є логічним кроком щодо звуження компетенції прокуратури в цьому питанні. Однак сучасна судова практика показує, що судові органи не в змозі оперативно з огляду на існування великої кількості суб'єктивних та об'єктивних чинників вирішити судовий спір по суті в короткий термін, а ставка судового збору, яку орган прокуратури зобов'язаний сплатити, може сягати 735 700 грн. і в більшості випадків є непомірною для нього, що в сукупності призводить до зниження ефективності правозахисних можливостей прокуратури при виконанні представницької функції, хоча медіація як альтернативний спосіб вирішення спорів правниками вважається найбільш ефективним способом врегулювання спірних правовідносин.

Підсумовуючи результати дослідження цього підрозділу, зазначимо таке: функціями прокуратури України в умовах її реформування є законодавчо

закріплені основні напрями її діяльності, що спрямовані на реалізацію низки законодавчо визначених завдань органів прокуратури. При цьому, серед постійних основних функцій органів прокуратури України можна вирізнити: підтримання державного обвинувачення в суді; організація досудового розслідування та процесуальне керівництво досудового розслідування; здійснення нагляду за негласними та іншими слідчими й розшуковими діями органів правопорядку; представництво в судах інтересів громадян у передбачених законодавством випадках; представництво державних інтересів в судах.

2.3. Кадри прокуратури України в умовах її реформування

Виходячи зі змісту попереднього підрозділу, слід зазначити, що завдання та функції органів прокуратури зумовлюють її організаційну структуру, яка є одним із основних елементів управління системою. Метою цього підрозділу є дослідження кадрів у системі прокуратури України в процесі її реформування.

Визначена мета передбачає вирішення таких завдань:

- а) проаналізувати джерела щодо поняття кадрів у системі прокуратури України;
- б) сформулювати ознаки й визначення реформування кадрів у системі прокуратури України;
- в) запропонувати висновки й рекомендації.

Актуальність окресленої проблематики полягає у необхідності проведення якісного та системного аналізу стану імплементації положень статей 5 та 43 Конституції України у правовідносини, що сформувались під впливом кадрових процесів в органах прокуратури.

Сам процес реформування прокуратури України носить структурний і комплексний характер, тому його необхідно розглядати в нерозривному зв'язку всіх складників, які становлять систему прокуратури та її кадри. Своєю чергою, структурність – це неодмінний атрибут будь-якої системи, адже не існує систем, які не мають структури, оскільки відсутність самих елементів або взаємозв'язків

між ними не дає можливості говорити про наявність єдиного цілісного утворення, тобто системи. Організаційна структура системи органів прокуратури є організаційною формою розподілу праці щодо прийняття (видання) та реалізації управлінських рішень [246].

Предмет науки державного управління включає в себе дослідження проблемних аспектів та закономірностей функціонування системи та кадрів прокуратури, синхронізуючи активність її структурних компонентів формуючи цим самим аналог інтегрованої конструкції. Однією з умов ефективної роботи кадрів у системі прокуратури України є належна їхня організація, постійне вдосконалення стилю й методів діяльності, забезпечення злагодженої та ритмічної роботи всіх органів, підрозділів і посадових осіб для належного виконання поставлених перед ними практичних завдань [11].

Наука, що вивчає моделі та способи найефективнішого використання працівників для досягнення цілей підприємства, називається управлінням персоналом (менеджментом персоналу).

Адаптувавши вищезазначені смислові категорії під предмет нашої дисертаційної роботи, можна зазначити, що під терміном «персонал» розуміються всі особи, які перебувають у трудових відносинах з органами прокуратури в Україні. Відповідно під кадрами органів прокуратури розуміються всі кваліфіковані працівники, до яких поряд із прокурорами необхідно віднести членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, членів Ради прокурорів України, державних службовців, науково-педагогічних працівників. Проте найбільший інтерес для нас становить організована спільнота прокурорів, які безпосередньо виконують конституційні функції прокуратури. Для цієї категорії осіб доцільно використовувати термін «прокурорський корпус», що позначає сукупність усіх прокурорів органів прокуратури, метою діяльності яких є служіння закону, захист прав і законних інтересів людини, громадянина і держави.

Так, у сучасній доктрині трапляються різні підходи до розуміння поняття «організація». Зокрема, В. Гусаров вважає, що організація діяльності прокуратури

має статичну й динамічну сторони. При цьому статичну сторону утворюють заходи, спрямовані на раціональний поділ праці, створення й підтримання організаційного ладу, належних умов праці, здорової психологічної атмосфери тощо. Динамічна сторона утворює повсякденну процесуальну й непроцесуальну діяльність прокурорів, що пов'язана з постановкою перед підлеглими оперативних задач, наданням конкретних завдань, контролем за їх виконанням та оцінкою проведеної роботи [51, с. 4–9]. Цю точку зору підтримують В. Сухонос [282, с. 21–22], І. Вернидубов [30, с. 7] та ін. Ми погоджуємось, що ця позиція науковців заслуговує на увагу.

В контексті нашого дисертаційного дослідження слушним є визначення управління як імперативного впливу владного органу на суспільні відносини та їх учасників для досягнення відповідних цілей та завдань.

В. Цветков під управлінням розуміє функцію організованих соціальних систем, що забезпечує збереження їхньої структури і впорядкування відповідно до закономірностей функціонування. Соціальне управління здійснюється через вплив на свідомість і волю людей [313, с. 218]. Натомість Г. Пономарьов розглядає управління як цілеспрямований, свідомий, продуманий, організуючий і регулюючий вплив людей на власну, суспільну, колективну і групову життєдіяльність, що здійснюється безпосередньо (самоврядування) й через спеціально створені структури [165, с. 5]. Перш за все варто зауважити, що суб'єктами правовідносин управлінського характеру є Генеральний прокурор та підпорядковані йому прокурори, що обіймають адміністративні посади в системі органів прокуратури.

Функціонування кадрів органів прокуратури України як певної системи ґрунтується на відповідно визначених Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. засадах:

- 1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі й гідності, недоторканності й безпеки найвищою соціальною цінністю;
- 2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності;
- 3) територіальності;

- 4) презумпції невинуватості;
- 5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків;
- 6) політичної нейтральності прокуратури;
- 7) неприпустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади;
- 8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їхнього оскарження в порядку, передбаченому процесуальним законом;
- 9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання;
- 10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки (ст. 4) [232].

При цьому, необхідно врахувати, що під територіальністю в даному контексті розуміється розміщення та діяльність прокуратур (обласних та окружних) пропорційно та рівномірно у відповідності до адміністративно-територіального устрою країни. Така розгалуженість сприяє відсутності території, на яку не поширювалася б діяльність органів прокуратури. Тобто органи прокуратури України мають консолідовану юрисдикцію, охоплюючи всю територію України.

При цьому прокурори всіх рівнів у своїй діяльності завжди повинні керуватися Конституцією та законами України. Працівник прокуратури не має права втручатися в діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування, крім випадків, коли їхні рішення, дії чи бездіяльність суперечать законодавству та потребують вжиття заходів прокурорського реагування (зокрема внесення відомостей до ЄРДР, здійснення представницьких повноважень) [232].

Важливим елементом конституційно-правового статусу вітчизняної прокуратури є засада прозорості (транспарентності). Сутність цієї засади зводиться до відкритості прокуратури, що проявляється у доступності інформації про неї як для учасників прокурорських правовідносин та органів влади, так і для ЗМІ та широкої громадськості. Для прикладу, у друкованих засобах масової інформації та на офіційних веб-сайтах органів прокуратури розміщується у відкритому доступі статистична й інша довідкова інформація щодо керівного складу, кадрових призначень, дисциплінарна практика та ін.

Реалізація цієї засади забезпечує суспільний контроль за діяльністю прокуратури, зростання ступеня довіри населення до прокуратури і прокурорів, сприяє легітимації прокуратури й реалізації прав громадян. Вказана засада визначається на міжнародному рівні, впливаючи із положень низки міжнародно-правових актів, відповідно до яких органи державної влади повинні діяти гласно, відкрито й інформувати суспільство про результати своєї діяльності. Безпосередньо стосовно прокуратури вона закріплена у п. 6 Рекомендацій СМ/Рес (2012)¹¹, згідно з яким органи прокуратури повинні, наскільки це можливо, керуватись у своїй роботі принципами прозорості та відкритості, при цьому повною мірою дотримуватись обов'язку забезпечувати конфіденційність [41]. Потрібно зауважити, що вперше ця засада була закріплена в Кодексі професійної етики та поведінки прокурорів [85]. Так, відповідно до ст. 12 цього Кодексу працівник прокуратури зобов'язаний забезпечувати конфіденційність інформації, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень, крім тих випадків, коли законом передбачено право чи обов'язок розкривати таку інформацію [85]. Для забезпечення прозорості службової діяльності прокурор має права відмовляти фізичним чи юридичним особам у своєчасному наданні повної і достовірної інформації, зокрема щодо його діяльності чи прийнятих ним рішень, якщо це передбачено законом [85]. Таким чином було імплементовано засади принципу гласності в положення Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів. Засада неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки, на нашу думку, визначає такі, зокрема, положення, як: виконання

покладених на прокуратуру завдань потребує від її працівників високого професіоналізму, неупередженості, чесності, порядності та здатності протистояти намаганням неправомірного впливу на їхню службову діяльність [85]. Саме з такою метою було прийнято Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів. Ця засада є по суті комплексною та широкою, оскільки включає перелік принципів, на яких ґрунтується професійна діяльність працівників прокуратури (верховенство права та законності; повага до прав і свобод людини і громадянина; незалежність і самостійність тощо). Відповідно, прокурор під час виконання ним своїх функційних службових обов'язків і у вільний від роботи час повинен поводити себе коректно і пристойно, додержуватися правил прокурорської етики, зокрема не допускати поведінки, яка дискредитує його як представника прокуратури та може зашкодити авторитету органів прокуратури України. Відповідно до чинного Закону систематичне (два й більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики є підставою для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності [85; 233].

Крім загальних принципів організації та діяльності прокуратури, визначених Основним Законом України та чинним Законом України «Про прокуратуру», управлінська діяльність ґрунтується також на таких внутрішньо-організаційних принципах, як зональний і предметний. Зокрема, тривалий час, в основу роботи галузевих структурних підрозділів прокуратури було покладено симбіоз зонального (територіального) та предметного (фахового) принципу.

Говорячи про реформування організаційної структури прокуратури України, слід зазначити, що ні в самому Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р., ні в наказах і розпорядженнях Генерального прокурора України не містяться визначення терміна «орган прокуратури». Так, у частині 1 статті 13 Закону України від 5 листопада 1991 року наводиться лише перелік таких органів. До їхнього числа, зокрема, закон відносив: Генеральну прокуратуру України, прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міські, районні, міжрайонні, районні в містах. При цьому до прийняття закону від 14.10.2014 р. у разі необхідності Генеральний прокурор

України міг створювати спеціалізовані прокуратури на правах обласних, міських, районних та міжрайонних прокуратур [230]. Таким чином, згідно з Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. організаційна структура прокуратури зазнала змін. Так, у відповідності із вищезазначеним Законом були ліквідовані спеціалізовані прокуратури та закріплено положення про військові прокуратури, які входили до системи органів прокуратури. В подальшому, у вересні 2019 р. знову були внесені зміни до вищезгаданого закону і змінена система прокуратури України стала виглядати наступним чином: Офіс Генерального прокурора; обласні прокуратури; окружні прокуратури; Спеціалізована антикорупційна прокуратура. У разі потреби рішенням Генерального прокурора можуть утворюватися спеціалізовані прокуратури на правах структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора, на правах обласних прокуратур, на правах підрозділу обласної прокуратури, на правах окружних прокуратур, на правах підрозділу окружної прокуратури [194].

Перш ніж досліджувати систему прокуратури України в умовах її реформування, слід з'ясувати поняття «система», під яким розуміється впорядковану сукупність взаємопов'язаних часток (елементів). Компонентами сучасної системи прокуратури України є її окремі органи, які мають власну структуру з огляду на організацію їхньої функціональності. Виходячи з цих організаційних змін, вважаємо за необхідне запропонувати власне визначення органу прокуратури України. На нашу думку, це організаційно відокремлений колектив посадових і службових осіб, сфера компетенція якого поширена на відповідну територію, який очолює керівник, що підпорядкований і підзвітний лише вищестоящому керівнику. Водночас орган прокуратури очолює власне прокурор. Окрім того, порівняльний аналіз норм ч. 1 ст. 7 нового Закону (14.10.2014 р.) з положеннями Закону України «Про прокуратуру» від 5.11.1991 року, вказує на те, що «прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних)» трансформувались у регіональні прокуратури, «міські, районні, міжрайонні, районні в містах» - у місцеві, в подальшому цю норму було новелізовано військовою та Спеціалізована

антикорупційна прокуратура згідно із Законом України № 198-VIII від 12.02.2015 р. [193]. Отже, систему органів прокуратури України до 25.09.2019 становили: Генеральна прокурора України; регіональні прокуратури; місцеві прокуратури; військові прокуратури; Спеціалізована антикорупційна прокуратура [232].

В контексті нашого наукової роботи варто відмітити слушне зауваження М. Руденка про те, що особливістю спеціалізованих прокуратур була більша автономність від будь-якого місцевого впливу [257; 260]. Разом з цим, спеціалізовані прокуратури, що активно утворювалися за законом України «Про прокуратуру» від 5.11.1991 р., були ліквідовані. З огляду на це не будемо зупинятися на дослідженні етапів їхнього становлення та ліквідації.

Розглянуті позиції різних авторів та нормативно-правові акти, що регулювали систему прокуратури України, дають нам можливість сформулювати основні ознаки такої системи. На нашу думку, до таких ознак слід віднести:

- а) органи прокуратури діють як цілісний взаємозалежний комплекс;
- б) їхня діяльність ґрунтується на різних засадах (верховенства права, законності, територіальності тощо);
- в) елементами системи є Офіс Генерального прокурора, обласні прокуратури, окружні прокуратури і Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

Таким чином, система прокуратури України в умовах її реформування – це цілісний комплекс взаємозалежних її органів, що функціонують на засадах верховенства права, законності, територіальності відповідно до адміністративно-територіального устрою країни і включають Офіс Генерального прокурора, обласні прокуратури, окружні прокуратури, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру та спеціалізовані прокуратури.

Відповідно до Закону України № 198-VIII від 12.02.2015 р. до системи прокуратури України включено «Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру». Особливості її організації і діяльності визначені статтею 8-1 зазначеного Закону. Визначення структури та штату Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, здійснюються Генеральним прокурором за погодженням із Директором Національного антикорупційного бюро України [232]. Враховуючи той факт, що

Спеціалізована антикорупційна прокуратура функціонує нетривалий час, і відсутня практика її реформування, є захищена в 2017 р. дисертаційна робота Є. Вандіна «Організаційно-правові засади діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України» [27; 28], вважаємо за потрібне не зупинятися на розгляді її реформування.

Тобто систему прокуратури України в розумінні ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» складає сукупність органів прокуратури, які взаємодіють між собою та об'єднані загальними цілями, завданнями й функціями. Поряд з органами прокуратури, які реалізують конституційні функції, Закон України «Про прокуратуру» передбачає функціонування й інших органів: що здійснює дисциплінарне провадження, прокурорського самоврядування та установа, що здійснює підвищення кваліфікації прокурорів, які виконують субсидіарні (допоміжні) функції. З огляду на принцип єдності і взаємодоповнюваності, на підставі якого функціонує прокуратура України, до системи її органів (у широкому розумінні) варто включити також Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів, Раду прокурорів України, Тренінговий центр прокурорів України. Важливе значення для функціонування системи прокуратури України в умовах реформування відіграє питання оптимізації її кадрового потенціалу. Відповідно до вимог профільного закону загальна чисельність працівників органів прокуратури становить не більше 15000 осіб, 10000 з яких – прокурори, решта - державні службовці та технічні працівники [233]. У Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. закріплюється порядок:

- а) зайняття посади прокурора;
- б) призначення прокурора на адміністративну посаду;
- в) дисциплінарне провадження щодо прокурора;
- г) звільнення з посади в органах прокуратури.

Уперше були регламентовані організаційно-правові засади прокурорського самоврядування, що регулюють порядок зайняття посади прокурора. З цією метою в Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. створено два самоврядні органи, зокрема Всеукраїнська конференція прокурорів та Рада

прокурорів України. Відповідно до статті 74 Закону до складу Органу, що здійснює дисциплінарне провадження (далі – Орган) входять 11 членів, з яких лише 5 членів репрезентують органи прокуратури, а решту складають науковці, правознавці та адвокати. При цьому свої рішення Орган приймає простою більшістю голосів, тобто роль прокурорської спільноти в кадрових питаннях певним чином мінімізується [233]. Однак, незважаючи на ці новації, ключова роль у призначеннях на адміністративні посади лишається саме за Генеральним прокурором [233]. Необхідно зазначити, що добір кандидатів на посаду прокурора здійснюється за конкурсом із числа осіб, які відповідають встановленим вимогам, за результатами кваліфікаційного іспиту, проведеного в установленому порядку. Кожен, хто відповідає вимогам, має право звернутися із заявою про участь у доборі кандидатів на посаду прокурора. Для участі необхідно подати: письмову заяву; копію паспорта громадянина України; анкету кандидата на посаду прокурора, що містить інформацію про нього та біографію; копії документів про освіту, науковий ступінь, вчене звання; копію трудової книжки; медичну довідку про стан здоров'я, затверджену Міністерством охорони здоров'я України; копію військового квитка; довідку про допуск до державної таємниці; письмову згоду на збирання, зберігання та використання особистої інформації з метою оцінки готовності до роботи на посаді прокурора та проведення щодо неї спеціальної перевірки; декларацію про майно, доходи, витрати, зобов'язання фінансового характеру за минулий рік за формою, затвердженою Законом України «Про запобігання корупції» [205; 233]. Форма та зміст заяви про участь у доборі кандидатів на посаду прокурора, анкети кандидатів затверджуються Генеральним прокурором з подальшим їх розміщенням на веб-сайті Офісу Генерального прокурора. При цьому, варто відзначити, що відповідно до законодавства України забороняється вимагати від кандидата на посаду прокурора документи надання яких не передбачено законом. Днем завершення приймання документів є день визначений в оголошенні в якості кінцевого терміну їх подання. І лише кандидати, які подали всі необхідні документи й відповідають законодавчо

встановленим до кандидатів на посаду прокурора вимогам допускаються до участі в доборі [233].

Як значний позитив громадськими діячами та активістами розцінюється також і те, що в Законі України «Про прокуратуру» [233] визначено виключно конкурсну процедуру відбору претендентів на зайняття вакантних посад прокурорів. У зв'язку із цим виникає необхідність уведення посад помічників процесуальних керівників (процесуального асистента) – прокурорів, які не будуть мати виключних процесуальних повноважень. Можливий такий варіант: тривалість процедури зайняття посади процесуального асистента визначалася б керівником прокуратури, а після зарахування до резерву – ще впродовж 2 – 6 місяців буде проводитись спеціальна підготовка майбутніх прокурорів у Тренінговому центрі прокурорів України. Логічно було б Законодавцю передбачити спрощений порядок заміщення вакантних посад прокурорів судьями і адвокатами, а також навпаки, що в свою чергу сприяло б консолідації судової влади та полегшило б інтеграцію прокуратури до неї. Варто також звернути увагу на міжнародний досвід, зокрема німецький, який передбачає планову періодичну процедуру ротації (трансферу) посад суддів на посади в органах прокуратури, що з одного боку сприяло б подоланню кадрового дефіциту в судовій гілці влади, а з іншого – підвищенню професіоналізму серед прокурорів.

Отже, підбір кадрів у системі прокуратури України в умовах її реформування – це закріплена в законі конкурсна процедура, що включає такі етапи: подання документів щодо добору кандидатів на посаду прокурора, їх приймання до дня, визначеного в оголошенні як кінцевий термін їх подання, допуск осіб, які подали всі необхідні документи й відповідають вимогам, установленим до кандидата на посаду прокурора, проведення кваліфікаційного іспиту з метою перевірки рівня теоретичних знань, аналітичних здібностей кандидатів та практичних навичок шляхом анонімного тестування та вирішення практичного завдання, проведення співбесіди, формування попереднього рейтингового списку кандидатів, проходження стажування, формування остаточного рейтингового списку, призначення кандидата на посаду прокурора.

Як підсумок, слід зазначити, що орган прокуратури України – це організаційно відокремлений колектив посадових і службових осіб, компетенція якого поширена на відповідну територію або інший об'єкт із чітко визначеними територіальними, функціональними межами чи предметом відання, який очолює відповідний керівник, який є прокурором, що у своїй діяльності є підпорядкованим і підзвітним лише вищестоящому прокурору у передбачених законом випадках.

Висновки до розділу 2

З метою підкреслити правозахисну спрямованість діяльності прокуратури як державного органу пропонуємо таке її визначення: «є незалежним державним інститутом і становить єдину централізовану систему, що функціонують на підставі, у межах своїх повноважень і у спосіб, що передбачений Конституцією України та чинним законодавством, а також шляхом виконання покладених на неї Конституцією та законом функцій, здійснює діяльність із захисту від неправомірних посягань на права та свободи громадян, інтереси суспільства та держави».

Під конституційно-правовим статусом прокуратури в Україні слід розуміти єдину систему прав, обов'язків і відповідальності органів прокуратури, що здійснюють встановлені Конституцією України правозахисні функції, характеризуються сукупністю її структурних елементів (завдань, функцій, компетенції, гарантій), забезпечують стабільність та ефективність функційних взаємозв'язків з метою забезпечення верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності й безпеки найвищою соціальною цінністю.

За період існування сучасної незалежної Української держави можна виділити чотири головних етапи еволюції конституційно-правового статусу прокуратури України:

- а) з липня 1990 р. до червня 1996 р.;
- б) з 28 червня 1996 р. до початку 2000 років;
- в) з початку 2000 р. до 15 липня 2015 р.

Віднесення прокуратури до конституційної системи правосуддя є логічним з погляду чинного українського законодавства. Однак слід мати на увазі, що це безумовна вимога одночасного наближення судової влади і прокуратури до європейських стандартів конституційного регулювання їхніх спільних правовідносин. Ключова ідея вітчизняних правників полягає в тому, що інтеграція прокуратури до системи судової влади буде доцільною і виправданою лише у разі реальної незалежності останньої.

Система прокуратури України в процесі реформування – це цілісний комплекс взаємозалежних її органів, що функціонують на засадах верховенства права, законності, територіальності відповідно до адміністративно-територіального устрою країни і включають Офіс Генерального прокурора, обласні прокуратури, окружні прокуратури, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру та спеціалізовані прокуратури.

Підбір кадрів у системі прокуратури України в процесі реформування її конституційно-правового статусу – це закріплена в законі конкурсна процедура, що включає такі етапи: подання документів щодо добору кандидатів на посаду прокурора, їх приймання до дня, визначеного в оголошенні як кінцевий термін їх подання, допуск осіб, які подали всі необхідні документи й відповідають вимогам, установленим до кандидата на посаду прокурора, проведення кваліфікаційного іспиту з метою перевірки рівня теоретичних знань, аналітичних здібностей кандидатів та практичних навичок шляхом анонімного тестування та вирішення практичного завдання, проведення співбесіди, формування попереднього рейтингового списку кандидатів, проходження стажування, формування остаточного рейтингового списку, призначення кандидата на посаду прокурора.

Рекомендуємо розробити:

1) проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо порядку проведення спеціальної перевірки кандидата на посаду прокурора»,

яким передбачено внесення змін до законів України «Про запобігання корупції» та «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р., які б враховували особливості організації спеціальної перевірки кандидатів на посаду прокурора окружної прокуратури;

2) законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» в частині забезпечення реалізації повноважень прокуратури з метою підготовки пропозицій щодо внесення змін до законодавства спрямованого на приведення повноважень органів прокуратури у відповідність до вимог Конституції України;

3) проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України», спрямованого на підвищення ефективності роботи Генеральної інспекції Офісу Генерального прокурора та забезпечення її діяльності, детальне врегулювання роботи вказаного структурного підрозділу.

Пропонуємо внести такі зміни до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р.:

а) ст. 1 після слів «Прокуратура України» доповнити словами «є незалежною конституційною системою органів» і далі по тексту;

б) ст. 2: «закріпивши функції прокуратури України відповідно до ст. 131-1 та п. 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України 1996 р.»;

в) ст. 7 доповнити п.4 зазначивши наступне: «Орган прокуратури є організаційно відокремлений колектив посадових і службових осіб, компетенція якого поширена на відповідну територію або інший об'єкт із чітко визначеними територіальними, функціональними межами чи предметом відання, який очолює керівник. Керівником органу прокуратури є прокурор, який у своїй діяльності є підпорядкованим і підзвітним лише вищестоящому прокурору у передбачених законом випадках».

РОЗДІЛ 3

СИСТЕМА ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ

3.1. Офіс Генерального прокурора України

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. місце й роль Офісу Генерального прокурора (далі – Офіс) у системі органів прокуратури України є визначальними, оскільки саме Офіс організовує та координує діяльність усіх органів прокуратури, забезпечує належне функціонування Єдиного реєстру досудових розслідувань [221] та його ведення органами досудового розслідування, визначає єдиний порядок формування звітності про стан кримінальної протиправності й роботу прокурора з метою забезпечення ефективного виконання функцій прокуратури України, а також здійснює управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління Офісу [221]. Очолює Офіс Генеральний прокурор, який має двох перших заступників та заступників, а також заступника Генерального прокурора – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (ст. 8) [232].

Метою підрозділу є дослідження напрямів реформування Офісу та її очільника – Генерального прокурора. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання:

- а) дослідити праці вітчизняних і зарубіжних учених щодо напрямів реформування діяльності Офісу та її очільника;
- б) сформулювати пропозицію напрямів їх реформування;
- в) сформулювати висновки й рекомендації.

Існує ряд проблем щодо конституційно-правового статусу Генерального прокурора та його Офісу. Комплексне окреслення напрямів їхнього реформування є невід'ємним етапом реформи всієї прокуратури України. У результаті проведеного дослідження наголошуємо на найбільш проблемних напрямках

конституційно-правового статусу Генерального прокурора та його Офісу, які потребують реформування [233].

Необхідно зазначити, що питання реформування діяльності Генерального прокурора та його Офісу є предметом значної кількості наукових досліджень. Зокрема, окремі аспекти даної теми вивчали: В. Бессарабов, М. Біденко, Є. Блажівський, В. Гусаров, Л. Давиденко, В. Долежан, Д. Заброта, Р. Загородній, О. Ігнатенко, О. Козачук, М. Косюта, О. Литвак, М. Мичко, С. Подкопаєв, Г. Попов, Д. Суходубов, В. Сухонос, Н. Рибалка, Р. Шестопалов, П. Шумський, М. Якимчук та багато інших.

Безспірно, що науковий доробок зазначених вчених є визначним, однак їхній пізнавальний процес був сфокусований на дослідженні проблемних аспектів функціонування системи органів прокуратури, без вироблення рекомендацій стосовно напрямків реформуванню статусу Генерального прокурора та його Офісу на конституційному рівні. Для цих науковців є характерним те, що їхні дослідження розглядали проблематику статусу найвищої посади в системі органів прокуратури з позиції різних галузей права, переважно адміністративного, однак власне не конституційного, що в свою чергу є важливим для нашого дисертаційного дослідження, метою якого є проведення комплексного та системного аналізу досліджуваного питання та вироблення конкретних напрямків вдосконалення профільного законодавства.

Переходячи до безпосереднього вивчення даного питання, насамперед, зазначимо, що ключовим напрямом реформування діяльності Генерального прокурора та його Офісу є запровадження ефективного контролю з боку Президента України, а також ВР України. У даному контексті важливо зазначити щодо існування трьох дискусійних підходів з цього приводу. Так, представники першого підходу наголошують щодо необхідності встановлення контролю за діяльністю Генерального прокурора з боку Президента України, представники другого - з боку ВР України, представники третього виступають за спільний контроль за діяльністю прокуратури України з боку Президента України та ВР України [11]. На наш погляд, позиція щодо спільного контролю є більш вдалою,

враховуючи ключову роль ВР України у питанні призначенні Генерального прокурора на посаду. Відтак, і підконтрольним та підзвітним Генеральний прокурор повинен бути перед ВР України та Президентом України.

Так, відповідно до статті 131-1 Конституції України Генеральний прокурор призначається на посаду чи звільняється з посади Президентом України за згодою ВР України [99]. Своєю чергою, ВР України має право висловити недовіру Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади. Висновок про домінуючу роль Президента України в питанні контролю за діяльністю Генерального прокурора можна зробити, виходячи й з того, що саме глава держави своїм указом № 392/2017 від 29 листопада 2017 року затвердив символіку Генеральної прокуратури України [238].

Зважаючи на це, на нашу думку, слід належним чином деталізувати конституційний статус Генерального прокурора доповнивши ст. 42 ч.1, п. 4 Закону України «Про прокуратуру» наступним: «Генеральний прокурор звільняється з посади в разі: досягнення шістдесяти п'яти років; подання письмової заяви про припинення повноважень за власним бажанням; неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я; порушення вимог щодо несумісності; набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; припиненні його громадянства або встановлення факту наявності громадянства іншої країни, набрання законної сили судовим рішенням про притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією наявності негативного висновку комісії з проведення незалежного аудиту діяльності Офісу Генерального прокурора» [232]. Окрім того, Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. потребує доповнення ст. 40-1: «У діяльності щодо дотримання стану законності в державі Генеральний прокурор є підзвітний перед Президентом України та Верховною Радою України. На вимогу Верховної Ради України Генеральний прокурор звітує перед Верховною Радою України про діяльність виключно з питань виконання органами прокуратури своїх конституційних функцій. Верховна Рада України за результатами звіту Генерального прокурора може висловити йому вмотивовану недовіру, що

має наслідком його відставку з посади. Контроль Президента України та Верховної ради України за діяльністю Генерального прокурора здійснюється лише у формі планового незалежного аудиту».

Запропоновані законодавчі зміни сформовані на підставі системного аналізу норм чинного законодавства, що регулює діяльність Офісу Генерального прокурора, органів правопорядку та доктринальних поглядів вітчизняних науковців з цього питання [11; 98; 112; 232].

Отже, реформування Офісу Генерального прокурора – це діяльність Верховної Ради України, Президента України, Генерального прокурора та Кабінету Міністрів України (в частині формування видатків на функціонування органів прокуратури при підготовці проекту Закону України «Про Державний бюджет України на відповідний рік»), спрямована на вдосконалення компетенції, функцій, системи та кадрів органів прокуратури вищого, обласного та окружного рівнів, які розташовані в межах адміністративно-територіальної одиниці й підпадають під територіальну юрисдикцію відповідної прокуратури України та спеціалізованих прокуратур.

Таким чином, доповнення у запропонований спосіб ст. ст.40-1 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. сприятимуть процесу деполітизації органів прокуратури та сфокусують їхню діяльність виключно на питанні забезпечення реалізації конституційного принципу верховенства права.

В. Сухонос вважає, що за діяльністю органів прокуратури має бути встановлено державний та громадський контроль [284, с. 216]. На його погляд, керівника системи органів прокуратури повинні контролювати лише ВР України, Президент України та інститути громадянського суспільства. При цьому, порядок та способи контроль мають бути чітко визначені та законодавчо регламентовані. Проте, на жаль, в даний час законодавчо не передбачається громадський контроль за діяльністю Генерального прокурора.

В 2014 році мали місце певні спроби запровадити громадський контроль за діяльністю Генеральної прокуратури України шляхом формування при ній Консультативної ради з числа представників інститутів громадянського

суспільства, проте ця спроба зазнала невдачі і зазначене формування швидко припинило своє існування. Проте, ми цілком погоджуємось щодо необхідності проведення регламентованої та стандартизованої процедури контролю Президентом України, ВР України та інститутами громадського суспільства.

Наголошуємо, що сама процедура контролю за діяльністю Генерального прокурора не має розуміти під собою втручання в його виключну компетенцію. Ця діяльність радше має бути спрямована на пошук проблемних питань функціонування органів прокуратури та шляхи їх подолання. Тому пропонуємо здійснювати контроль у формі незалежного аудиту, що буде проводитись визнаними експертами з питань правоохоронної та судової діяльності, делегованих до комісії органами державної влади, інститутами громадянського суспільства та науковими установами. З метою нівелювання спроб політичного, а також будь-якого іншого неправомірного впливу на діяльність прокурорського корпусу одним із напрямів роботи комісії експертів має бути аудит незалежності прокуратури як системи органів правосуддя і прокурора як носія судової влади. При цьому, висновки комісії мають бути сформовані у вигляді адресованих Президенту України та Верховній Раді України рекомендацій, у яких будуть висвітлені проблемні питання прокурорської діяльності та шляхи їх вирішення, зокрема й на законодавчому рівні. При розробці нормативного порядку проведення аудиту Офісу Генерального прокурора необхідно врахувати негативний досвід Національного антикорупційного бюро України з цього питання, коли правовий процес аудиту не був належним чином регламентований, що призвело до його надмірної політизації і, як наслідок, ефективність діяльності Національного бюро жодного разу не була належним чином перевірена.

Аналізуючи та узагальнюючі напрацювання вчених [11], що досліджували проблемні функціонування органів прокуратури, а також зміст ст. 27 Закону України «Про прокуратуру», варто зазначити, що напрямом реформування діяльності Офісу Генерального прокурора є законодавче визначення вимог до кандидатури на пост Генерального прокурора, серед яких виділяємо такі:

- 1) громадянство;

- 2) освітній ценз;
- 3) віковий ценз;
- 4) стаж роботи в органах прокуратури або суду;
- 5) відсутність конфлікту з законом;
- 6) політична нейтральність;

7) ценз осілості. Виходячи із зазначеного, пропонуємо до кандидатів на посаду Генерального прокурора законодавчо закріпити узагальнені вимоги, а саме: «На посаду Генерального прокурора України може бути рекомендований громадянин України, не молодший сорока років, який має вищу юридичну освіту і стаж роботи в органах прокуратури або суду не менше п'ятнадцяти років, безперервно проживає в Україні не менше десяти років та володіє державною мовою».

Не можуть рекомендуватися на зайняття посади Генерального прокурора громадяни:

- 1) дієздатність яких обмежено, або ж яких визнано недієздатними;
- 2) які мають непогашену судимість;
- 3) які мають захворювання, що перешкоджають виконанню обов'язків прокурора;
- 4) відомості про яких містяться в Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення;
- 5) які були членами політичних партій, мали статус народного депутата України або депутата місцевої ради протягом останніх п'яти років;
- 6) не проживали на території України протягом останніх десяти років безперервно [11; 232].

У черговий раз підкреслюємо позицію Р. Басараба про те, що у зв'язку з призначенням Генерального прокурора за згодою ВР України Президентом України є питання про можливе запровадження присяги, складання якої може бути тісно пов'язано із вступом на посаду [11]. Щоправда, дискусії з цього приводу серед науковців і практиків не виникало, і саме по собі це питання не є дискусійним. Статтею 36 Закону України «Про прокуратуру» передбачається

складання присяги працівниками прокуратури [232]. З огляду на інтеграцію прокуратури до судової системи текст присяги Генерального прокурора має бути сформований на основі присяги судді.

Питання політичного впливу на діяльність Генерального прокурора розглядалось у другому розділі дисертаційної роботи, тож для подолання цього негативного явища пропонується змінити механізм заміщення найвищої посади в системі органів прокуратури. Перший варіант, більш консервативний, сформований на підставі аналогії з порядком заміщення адміністративних посад у судових органах. Так, голови відповідних судів та їхні заступники обираються на посади зборами суддів шляхом таємного голосування більшістю від кількості суддів відповідного суду [242]. Відповідно Генеральний прокурор міг би обиратися на Всеукраїнській конференції прокурорів.

Другий варіант, більш прогресивний, сформований на підставі тенденцій цифровізації країни й передбачає порядок обрання Генерального прокурора всім корпусом шляхом електронного голосування за допомогою цифрового підпису, якій є у всіх прокурорів. У першому і другому випадках конституційний порядок призначення Генерального прокурора на посаду змінювався б на церемоніальну функцію і сприяв би підвищенню рівня незалежності цієї конституційної інстанції.

Наступним етапом реформування статусу Генерального прокурора має стати розкриття юридичної природи комунікаційної діяльності Офісу генерального прокурора. На нашу думку, термін «комунікаційна діяльність» охоплює поняття «координації та взаємодії прокуратури із іншими правоохоронними органами та органами державної влади і місцевого самоврядування. На цьому рівні діяльності Генерального прокурора та його Офісу застосовуються два ключові поняття: – «координація» та «взаємодія». Виходячи зі змісту профільної літератури, застосовуючи герменевтичний підхід до тлумачення змісту цих термінів, можна прийти до проміжного висновку, що процес взаємодії передбачає вплив одного об'єкту на інший, термін «координація» є дотичним до терміну «погодження» [20, с. 16; 142; 143].

Таким чином, у рамках нашого дослідження під координацією ми розумітимемо використання імперативних методів впливу керівником органу прокуратури на слідчі та оперативні підрозділи органів правопорядку з метою спонукання останніх до реалізації ними принципу верховенства права засобами кримінально-правового впливу на суспільні відносини та їхніх учасників у передбаченій Конституцією та законами України спосіб з метою забезпечення відповідного упорядкування.

Що ж стосується Офісу Генерального прокурора, координація його діяльності з іншими правоохоронними органами повинна базуватись виключно на основі Конституції та законодавства України. В. Долежан акцентував увагу, що під час взаємодії, на відміну від координації, в учасників, як правило, відсутні будь-які обов'язки з розробки й застосування єдиних заходів, з розподілу сил і засобів, зі встановлення вимоги виконання заходів, що рекомендуються, а головне – не виділяється спеціальний учасник, що має повноваження з організації взаємодії [60, с. 385]. Ми вважаємо такий підхід правильним.

Переходячи до діяльності Генерального прокурора насамперед варто наголосити, що в ч. 1 ст. 9 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. визначено, що Генеральний прокурор «представляє прокуратуру у зносинах з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, особами, підприємствами, установами та організаціями, а також прокуратурами інших держав та міжнародними організаціями» [232]. Реалізація зазначеного повноваження Генеральним прокурором, як підказує нам практика реалізації прокурорами «загальнонаглядової» функції, тривалий час здійснювалась насамперед шляхом проведення спільних нарад. Звертаючись до аналізу доктрини Н. Рибалки та Р. Шестопалова, у якій наголошується, що предметом координаційної діяльності прокуратури України можуть бути лише спільні для правоохоронних органів завдання, які зумовлюються наявністю функційних зв'язків між цими суб'єктами. Специфічні для кожного органу функції, такі як судочинство, тактика і методика оперативно-розшукової роботи підрозділів МВС України (Національної поліції)

чи наглядові функції прокуратури, предметом координації бути не можуть, оскільки їх здійснення належить до компетенції лише кожного з названих органів окремо [247, с. 13–14].

Слушною є також позиція Д. Суходубова, який зазначає, що метою координації є сприяння узгодженим діям суб'єктів боротьби зі злочинністю і зміцнення законності в межах певної територіальної одиниці. Метою координації може бути вирішення окремих питань, серед яких головними є покращення стану розкриття злочинів, виявлення та попередження помилок і недоліків досудового слідства тощо [281].

Загалом, з точки зору конституційної доктрини, координація по суті є врегульована нормами Конституції України та чинним законодавством узгодженим динамічним процесом взаємодії органів правосуддя (прокурорів) з однієї сторони та органів правопорядку (слідчих та оперативних підрозділів правоохоронних органів) з іншої сторони, спрямованого на забезпечення принципу справедливості учасниками відповідних правовідносин.

З огляду на положення ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р., Генеральний прокурор координує лише тоді, коли це питання віднесено до його відання як старшого прокурора групи прокурорів у кримінальному провадженні або як до керівника органу прокуратури [232]. До аналогічного висновку можна прийти проаналізувавши положення ст. 36 Кримінального процесуального кодексу України та ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність». На цьому нормативне регулювання координаційної діяльності Генерального прокурора закінчується. Як зазначає профільна юридична література, тривалий час Генеральний прокурор та підпорядковані йому прокурори координували діяльність із протидії злочинності з усіма правоохоронними органами. З цією метою прокурор скликав координаційні наради, організовував робочі групи, вимагав статистичну та іншу необхідну інформацію, а також брав участь в організації нарад [101].

З метою врегулювання наведених пропозицій, на основі власного досвіду, аналізу чинного законодавства, доктринальних праць вчених та практиків

пропонуємо внести зміни до Кримінального процесуального кодексу України: доповнити ч. 1 ст. 37, виклавши її в такій редакції: «Після початку досудового розслідування керівник відповідного органу прокуратури призначає прокурора, який здійснюватиме повноваження у конкретному кримінальному провадженні. У разі необхідності керівник може визначити групу прокурорів, а також старшого прокурора такої групи, який керуватиме діями інших прокурорів».

У кримінальних провадженнях, які мають міжвідомчий характер, Генеральний прокурор або його заступник має право визначити групу прокурорів з числа прокурорів будь-якого органу прокуратури.

У разі, якщо кримінальне провадження, підслідне детективам Національного антикорупційного бюро України, старшим прокурором групи прокурорів може бути тільки прокурор Спеціалізованої антикорупційної прокуратури». Статтю 39 вищезазначеного кодексу доповнити п. 4 таким змістом: «Для проведення досудового розслідування обставин кримінальних правопорушень, які мають міжвідомчий характер, за погодженням з керівником органу прокуратури можуть створюватися спільні міжвідомчі слідчі групи. За письмовим рішенням Директора Національного антикорупційного бюро України у кримінальних провадженнях, підслідним детективам Національного антикорупційного бюро України, можуть створюватись міжвідомчі слідчі групи. Старшим слідчим такої міжвідомчої слідчої групи може бути тільки детектив Національного антикорупційного бюро України». Порядок здійснення координації керівниками органів прокуратури поза межами реалізації конституційних функцій належним чином на законодавчому рівні не регламентовано, що ускладнює його здійснення, про що неодноразово наголошували правники.

Варто відзначити, що координація, спрямована на пошук і фіксацію фактичних даних про протиправні діяння осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, розвідувально-підривною діяльністю спеціальних служб іноземних держав та організацій з метою припинення правопорушень та в інтересах кримінального судочинства, а також отримання

інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства й держави, що врегульована Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» [218], повинна здійснюватися із дотриманням вимог секретності, а комунікація прокурора з працівниками правоохоронних органів має здійснюватися у спеціально обладнаних режимно-секретних об'єктах. Координаційні заходи в цій сфері можуть передувати початку кримінального провадження й бути спрямованими на попередження злочинів, що готуються, тобто носять превентивний характер. Міжвідомча координація Генеральним прокурором здійснюється на підставі ст. 9, 25 Закону України «Про прокуратуру». Так, наказом Генерального прокурора № 306 від 27 листопада 2019 року з метою підвищення ефективності взаємодії з питань запобігання та протидії кримінальним правопорушенням, пов'язаним з управлінням об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі, створено міжвідомчу робочу групу у сфері протидії кримінальним правопорушенням в оборонному секторі держави [240]. Аналізуючи зміст вищезазначеного документа, можна зробити такі висновки:

1) міжвідомча координація здійснюється в тих випадках, коли порушення закону носять системний характер і реалізація прокурором своїх повноважень, передбачених ст. 36 Кримінального процесуального кодексу України, є недостатньою;

2) міжвідомча координація дозволяє використовувати нові механізми збирання доказів, не передбачених процесуальним законом, органи досудового розслідування можуть у легальний спосіб отримувати висновки перевірок, ревізій, аудитів для їх використання в процесі доказування за відсутності законодавчих можливостей (у спосіб, передбачений Кримінально-процесуальним кодексом України), призначити їх проведення;

3) провідну роль при здійсненні міжвідомчої координації відіграє саме аналітична діяльність.

Форма взаємодії Генерального прокурора та підпорядкованих йому прокурорів з органами державної влади та місцевого самоврядування, окрім, наприклад, щорічного звіту Генерального прокурора перед Верховною Радою

України, після ліквідації функції «загального нагляду» законодавчо не врегульовано. На практиці виникають ситуації, коли органи прокуратури під час виконання ними конституційних функцій акумулюють відомості про порушення вимог законодавства, однак законодавчих механізмів реагувати на ці правопорушення прокурори не мають. Для виходу з цієї ситуації потрібно належним чином регламентували порядок обміну даними (інформаційний трансфер) про виявленні факти порушення законодавства між органами прокуратури та контролюючими інстанціями для відповідного та своєчасного реагування, шляхом укладання Генеральним прокурором та керівниками органів державного контролю відповідних меморандумів, договорів про співпрацю та спільних інструкцій.

В контексті нашого дисертаційного дослідження під взаємодією та координацію правозахисної діяльності необхідно розуміти нормативно врегульований активний процес, який здійснюється як на постійній так і на тимчасовій основі, що передбачає вироблення алгоритму спільних узгоджених дій органів правосуддя та правопорядку, спрямованих на забезпечення реалізації конституційного принципу верховенства права учасниками правовідносин, на яких поширюється юрисдикція відповідної прокуратури.

Отже, на нашу думку, оптимізація координації Генеральним прокурором та його Офісом діяльності органів правопорядку є досить актуальним питанням, адже на сьогодні ця діяльність зводиться до консолідації зусиль з розслідування конкретного кримінального провадження, а питання попередження злочинності взагалі залишилось поза увагою законодавця.

Актуальним є питання підвищення професіоналізму прокурорів, як складової частини реформи Офісу Генерального прокурора.

Питанню професіоналізму прокурорського корпусу приділяється недостатньо уваги, тому необхідно його аналізувати в контексті ст.19 Конституції України, яка визначає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [99].

З огляду на зміст наукової роботи, під терміном «професіоналізм» необхідно розуміти здатність прокурора захищати права людини, інтереси суспільства і держави виключно у спосіб передбачений Конституцією України з дотриманням приписів Кодексу професійної етики. Відповідно професіоналом є прокурор, який реально здатен спрямувати свою діяльність на утвердження і забезпечення прав і свобод людини, принципу верховенства права та захисту інтересів держави, сприяючи становленню України як правової держави. Підвищення авторитету прокуратури серед населення відбудеться тоді, коли професія прокурора буде мати синонімічне значення до слова «професіонал».

Поділяємо думку вчених – дослідників етичних засад функціонування прокуратури, що дотримання прокурором високих моральних засад та професійних стандартів сприяє підвищенню довіри суспільства до їхньої професії [21; 61; 160; 183; 184].

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» (ст. 9) Генеральний прокурор забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів, тож повинен особисто контролювати постійне підвищення професіоналізму всіх підпорядкованих йому прокурорів [232].

Тривалий час основи прокурорського корпусу поповнювались в основному за рахунок випускників вищих навчальних закладів, а також за рахунок переміщення прокурорів з одного органу до іншого. Відсутність стабільності всередині прокурорської системи вимагає від прокурорів дотримуватись високих стандартів в своїй роботі, як запоруки реалізації конституційних повноважень на належному професійному рівні.

Ми підтримуємо пропозиції вчених та практиків стосовно того, що професійна підготовка кадрів для органів прокуратури має здійснюватися у спеціалізованому навчальному закладі, цю функцію має виконувати Тренінговий центр прокурорів України.

Таким чином, ми вважаємо, що з боку Офісу Генерального прокурора питанню підвищення професіоналізму прокурорів має приділятися належна увага.

З цією метою пропонується використовувати ресурси Системи електронного документообігу органів прокуратури України для таких цілей:

- 1) своєчасного доведення до відома працівників Офісу Генерального прокурора законодавчих новел;
- 2) ознайомлення з аналізом судової та слідчої практики;
- 3) проведення дистанційного навчання та підвищення кваліфікації;
- 4) проходження професійного тестування.

Дотримання моральних вимог має бути однією з ключових засад функціонування Офісу Генерального прокурора та системи органів прокуратури загалом. Етичні засади діяльності прокурора на нормативному рівні врегульовані Кодексом професійної етики та поведінки прокурорів, затвердженим Всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 р. [85].

Як зазначають Алексєєва В. О. та Мороз І. В. Кодекс є систематизованим зведенням правил етичної поведінки при здійсненні функцій прокуратури у взаємовідносинах із органами державної влади та органами місцевого самоврядування, з правоохоронними органами, з органами судової влади, з іншими учасниками судочинства, із засобами масової інформації, з громадянами, у колективах прокуратур, у взаємовідносинах керівного складу органів прокуратури з підпорядкованими працівниками й має на меті підтримання авторитету прокуратури та підтримання її іміджу в суспільстві [3]. Звертаємо увагу, що орієнтиром у цьому векторі реформування для Офісу Генерального прокурора повинна бути ст. 4 Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури, відповідно до якої професійна діяльність працівників прокуратури ґрунтується на принципах:

- 1) верховенства права та законності;
- 2) поваги до прав і свобод людини і громадянина, недопущення дискримінації;
- 3) незалежності та самостійності;
- 4) політичної нейтральності;
- 5) презумпції невинуватості;

- 6) справедливості, неупередженості та об'єктивності;
- 7) професійної честі й гідності, формування довіри до прокуратури;
- 8) прозорості службової діяльності, конфіденційності;
- 9) утримання від виконання незаконних наказів та вказівок;
- 10) недопущення конфлікту інтересів;
- 11) компетентності та професіоналізму;
- 12) доброчесності, зразковості поведінки та дисциплінованості;
- 13) поваги до незалежності суддів [85].

Варто відзначити низку чинників, що вплинули на стан дотримання прокурорами високоморальних норм у процесі виконання своїх службових обов'язків:

- 1) зупинення повноважень Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів до 1 вересня 2021 року;
- 2) втрата чинності постанови Верховної Ради «Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України» [206];
- 3) втрата чинності Постанови Верховної Ради «Про затвердження Положення про класні чини працівників органів прокуратури України [208];
- 4) зміна структури заробітної плати таким чином, що її основну частину тепер складає оклад, а не надбавки чи премії.

Вищеназвані зміни відбулись у зв'язку з набранням чинності Закону № 113-ІХ від 19.09.2019. Так, тривалий час контроль за дотриманням етичних норм прокурорами здійснювався Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів, до складу якої входили:

- 1) п'ять прокурорів, призначених Всеукраїнською конференцією прокурорів;
- 2) дві особи (вчені), призначені з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ;
- 3) одна особа (адвокат), призначена з'їздом адвокатів України;

4) три особи, призначені Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини за погодженням із комітетом Верховної Ради України, до предмету відання якого належить організація та діяльність органів прокуратури [233].

На сьогодні дисциплінарні провадження щодо прокурорів відповідно до наказу Генерального прокурора № 9 від 09.01.2020 здійснює кадрова комісія з розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів, до складу якої входять сім прокурорів Офісу Генерального прокурора [233].

Тобто в першому випадку контроль за дотриманням норм етики здійснювали особи, які не входили до складу прокурорського корпусу, причому більшість із них була делегована не органами прокурорського самоврядування. У другому випадку ця діяльність здійснюється виключно прокурорами, що перебувають в ієрархічній підпорядкованості Генеральному прокурору. Разом з цим, члени кадрових комісій поряд із контролем за дотриманням етичних норм прокурорами виконують і свої професійні обов'язки як прокурори Офісу Генерального прокурора, що вказує на дуалізм їхнього правового статусу і другорядність їхнього статусу як члена кадрової комісії, оскільки свої обов'язки вони виконують не на постійній основі, з огляду на пріоритет виконання ними конституційних функцій прокурора. Оплата праці членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів здійснювалась на підставі однойменної постанови Кабінету Міністрів України № 456 від 4 липня 2017 року, поряд з цим додаткових видатків на оплату праці членів кадрової комісії не передбачено. Також різниться й порядок оскарження рішень, прийнятих за результатом розгляду дисциплінарних проваджень. Так, ч. 1 ст. 50 Закону України «Про прокуратуру» в редакції від 01.01.2019 передбачала, що прокурор може оскаржити рішення, прийняте за результатами дисциплінарного провадження, до адміністративного суду або до Вищої ради правосуддя протягом одного місяця з дня вручення йому чи отримання ним поштою копії рішення [233].

Частина 10 ст. 78 цього Закону передбачала, що 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 [233]. Досить дивною і нелогічною видається ця норма з огляду на необхідність отримання дозволу на оскарження від органу, чії дії має намір оскаржити. Кодекс адміністративного судочинства (ст. 22 в редакції до 15.01.2020) передбачав, що Верховному Суду як суду першої інстанції підсудні справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. В даний час, з цієї норми законодавцем слова «Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів» вилучено, і тепер для оскарження рішення кадрової комісії необхідно подавати позов до місцевого адміністративного суду, що, на нашу думку, знижує статус рішення, прийнятого за результатом дисциплінарного провадження. Дисциплінарний статут прокуратури України не відповідав вимогам Конституції з огляду на те, що був затверджений постановою Верховної Ради України, а не Законом. Та і його положення не відповідали вимогам профільного Закону. Так, Дисциплінарний статут (ст. 9) визначав такі види дисциплінарних стягнень: догана; пониження в класному чині; пониження в посаді; позбавлення нагрудного знаку «Почесний працівник прокуратури України»; звільнення; звільнення з позбавленням класного чину. Проте Закон України «Про прокуратуру» (ст. 9) в редакції від 01.01.2019 як види дисциплінарних стягнень передбачав лише: догану; заборону на строк до одного року на переведення до органу прокуратури вищого рівня чи на призначення на вищу посаду в органі прокуратури, у якому прокурор обіймає посаду (крім Генерального прокурора); звільнення з посади в органах прокуратури [233].

Разом з цим, Дисциплінарний статут (ст. 5) визначав такі види заохочень: подяка; грошова премія; подарунок; цінний подарунок; дострокове присвоєння класного чину або підвищення в класному чині; нагородження нагрудним знаком «Почесний працівник прокуратури України» [206]. На сьогодні порядок заохочень в органах прокуратури на належному нормативному рівні не врегульовано.

Тривалий час Генеральний прокурор України відповідно до Постанови Верховної Ради «Про затвердження Положення про класні чини працівників органів прокуратури України» мав право:

1) в окремих випадках за зразкове виконання службових обов'язків присвоювати працівникам чергові класні чини до закінчення строку, зазначеного в статті 5 цього Положення;

2) при призначенні на вищу посаду присвоювати чин без дотримання черговості, але не більш як на два чини вище того, у якому працівник перебуває;

3) входити з поданням до Президента України про присвоєння класного чину Державного радника юстиції 1, 2 і 3 класів [208].

Дія вищезазначених норм пояснювалась як засіб заохочення, стимул до дотримання етичних норм, проте на сьогодні вищезазначена постанова втратила чинність, і класні чини в органах прокуратури не діють. Прихильники скасування класних чинів аргументують свою позицію міжнародним досвідом, вказуючи, що в демократичних країнах класні чини або спеціальні звання в органах прокуратури відсутні, така відзнака сама по собі є пережитком минулого. Водночас варто зауважити, що власне класні чини згадуються в ст. 106 Конституції України [99], а їхня ліквідація опосередковано призводить до звуження конституційних повноважень Президента України у спосіб не передбачений Конституцією України.

Питання оплати праці слід розглядати як складову частину заохочення прокурора до безумовного дотримання етичних норм у його професійній діяльності з урахуванням висновків, зроблених Конституційним Судом України у справах № 1-32/2004 та N 1-29/2007 [37; 252]. Так, Закон України «Про прокуратуру» (ст. 81) визначає, що заробітна плата прокурора складається з посадового окладу, премій та надбавок, причому останні два складники до 19.09.2019 складала її більшу частину [232].

Проте після внесення відповідних змін до цього Закону ситуація мала бути змінена, і більшу частину заробітної плати прокурора мав складати саме посадовий оклад, що на законодавчому рівні було закріплено. Проте продовжили

діяти норми, які регулюють оплату праці прокурорів праці, що суперечать Конституції України. Оскільки ми неодноразово наголошували, що в Конституції України (ст. 131-1) вказано, що організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом. Вищезгадана ст. 81 Закону України «Про прокуратуру» врегулювала порядок оплати праці прокурорам. Разом з цим положенням пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу визначено, що згідно з нормою і положенням статті 81 Закону «Про прокуратуру» застосовуються в порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного й місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування [232].

Схеми посадових окладів працівників органів прокуратури затверджені Постановою Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників органів прокуратури» № 505 від 31 травня 2012 року [243]. Тобто оплата праці прокурорам здійснюється у спосіб, що прямо суперечить Основному Закону. Також Закон України «Про прокуратуру» (ст. 81) визначає, що преміювання прокурорів здійснюється в порядку, затвердженому Генеральним прокурором, за результатами оцінювання якості їхньої роботи за календарний рік у межах фонду преміювання, утвореного в розмірі не менш як 10 відсотків посадових окладів та економії фонду оплати праці, проте методику оцінки якості роботи прокуратури на сьогодні не затверджено. Зазначена ситуація не сприяє реалізації принципу верховенства права щодо прокурорів і призводить до формування подвійних стандартів: так, державні органи вимагають від органів прокуратури забезпечити вимоги законності в певній сфері, хоча самі не дотримуються цих вимог щодо прокурорів.

Таким чином, спостерігаємо негативні тенденції в етичній сфері функціонування прокуратури, що, своєю чергою, потребує невідкладного нормативного регулювання з боку держави для відвернення негативних тенденцій.

У нашій роботі під добросесністю розуміється сукупність законодавчо визначених та морально-етичних критеріїв, дотримання яких дозволяє поза

межами розумного сумніву стверджувати, що прокурор при виконанні своїх професійних обов'язків керується виключно принципом верховенства права, а його поведінка на роботі та в побуті є еталоном для наслідування іншими особами. Певні критерії доброчесності закріплені в наказі Генерального прокурора «Про затвердження Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України» № 205 від 16.06.2016, а саме:

1) невчинення дій, що порочать звання прокурора й можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури;

2) своєчасність та достовірність декларування майна, доходів, видатків і зобов'язань фінансового характеру, а також членів сім'ї прокурора в порядку, встановленому Законами України «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про запобігання корупції»;

3) відповідність рівня життя прокурора наявному у нього та членів його сім'ї майна й одержаним ними доходам;

4) невчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення та непорушення обмежень, передбачених законодавством у сфері запобігання корупції;

5) нездійснення у випадках, не передбачених законодавством, втручання у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування чи суддів, зокрема шляхом публічних висловлювань стосовно їхніх рішень, дій чи бездіяльності;

б) сумлінного виконання обов'язків прокурора та неухильного дотримання Присяги працівника прокуратури;

7) відсутність застосування заборон, передбачених Законом України «Про очищення влади» [210].

Питання професійності, дотримання норм етики та доброчесності стало ключовим при проведенні атестації працівників Генеральної прокуратури України. Цей процес був запущений на підставі пунктів 7-17 розділу II

«Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» та знайшов своє відображення в Наказі Генерального прокурора «Про затвердження Порядку проходження прокурорами атестації № 221 від 03 жовтня 2019 року [211].

Предметом атестації було визначено оцінку: професійної компетентності прокурора (зокрема загальних здібностей та навичок); професійної етики та доброчесності прокурора. Атестація складається з наступних етапів:

- 1) проходження анонімного тестування щодо виявлення рівня знань та умінь у застосуванні закону;
- 2) здійснення анонімного електронного тестування на загальні здібності та навички;
- 3) виконання письмового практичного завдання;
- 4) проведення співбесіди з прокурором [211].

Відповідно до висвітленої на сайті Офісу Генерального прокурора публічної інформації, з 1339 прокурорів Генеральної прокуратури України з заявою відповідної форми про намір пройти атестацію звернулось 1082 прокурори. На першому етапі прокурорам було необхідно за допомогою комп'ютерної техніки дати відповідь на 100 питань за 100 хвилин. За кожну правильну відповідь нараховується 1 бал. Прокурори, які набрали потрібну кількість балів (прохідний бал – 70) допускаються до наступного етапу [291].

До складання іспиту у формі анонімного тестування з використанням комп'ютерної техніки з метою виявлення рівня знань та умінь у застосуванні закону, відповідності здійснювати повноваження прокурора було допущені 964 прокурора, з яких 795 успішно склали іспит, ще 118 осіб не з'явилися на атестацію. 6 – 8 листопада 2019 року прокурори Генеральної прокуратури України пройшли другий етап атестації – іспит у формі анонімного тестування на загальні здібності та навички з використанням комп'ютерної техніки [291].

Наступний етап відповідно до Наказу Генерального прокурора № 254 від 29.10.2019 передбачав тестування на загальні здібності та навички, яке

складається з двох блоків – абстрактно-логічного та вербального, кожен з яких включає 30 запитань. За допомогою адаптивного механізму система обирала кожне наступне питання з урахуванням індексу складності попереднього. Таким чином, при наданні правильної відповіді на запитання наступне було із підвищеним рівнем складності. Це забезпечує більш точне вимірювання здібностей кожного респондента. Тестування відбувалось на комп'ютерах, які не були підключені до мережі Інтернет. На вербальний блок виділено 8 хвилин, на абстрактно-логічний – 20 хвилин. Так, 769 прокурорів набрали необхідні 93 і більше балів, не пройшли цей етап 24 прокурори, ще 2 не з'явилися. З 3 до 19 грудня 2019 року тривав третій етап атестації прокурорів Генеральної прокуратури України. Перед початком співбесід було сформовано 6 кадрових комісій, які почали отримувати в усіх органах прокуратури, органах правопорядку, антикорупційних установ та інших органах державної влади будь-яку необхідну для цілей атестації інформацію про прокурора, зокрема про його доброчесність. На підставі спільного наказу Генерального прокурора та директора Національного антикорупційного бюро України «Про затвердження Порядку співпраці Генеральної прокуратури України і Національного антикорупційного бюро України з окремих питань» № 215/114 від 30 вересня 2019 року здійснювався обмін інформацією, необхідною для забезпечення формування об'єктивної характеристики кандидатів на посади прокурорів, щодо яких вирішується питання їхнього переведення та/або призначення в Офіс Генерального прокурора, іншою необхідною для цілей атестації інформацією [212].

Фізичні та юридичні особи, органи державної влади, органи місцевого самоврядування мали право подавати до відповідної кадрової комісії відомості, зокрема на визначену кадровою комісією електронну пошту, які можуть свідчити про невідповідність прокурора критеріям компетентності, професійної етики та доброчесності. Кадровою комісією під час проведення співбесіди та ухвалення рішення без додаткового офіційного підтвердження могли братися до уваги

відомості, отримані від фізичних та юридичних осіб (у тому числі анонімно) [212, 291].

Прокурори перед проходженням співбесід виконали відповідні практичні завдання. Загалом співбесіди тривали 488 годин, як наслідок з 769 прокурорів ГПУ, які вдало пройшли два попередні етапи атестації, за рішенням кадрових комісій 610 прокурорів успішно пройшли третій етап атестації, 154 – неуспішно, 5 – не з'явилися [291].

Таким чином, лише 56% прокурорів ГПУ успішно пройшли всі етапи атестації та були переведені до Офісу Генерального прокурора.

На сьогодні велика кількість прокурорів, що була звільнена з Генеральної прокуратури, оскаржує своє звільнення в судовому порядку. Серед них можна виділити 4 великі групи:

- 1) прокурори, що відмовилися проходити атестацію;
- 2) прокурори, що подали заяву про проходження атестації довільного зразка;
- 3) прокурори, які з'явилися для проходження атестації або не пройшли два перших два її етапи;
- 4) прокурори, які не пройшли співбесіду.

Звертаємо увагу саме на останню групу прокурорів, адже визначальним критерієм для прийняття рішення про переведення прокурорів до Офісу Генерального прокурора за результатом проходження співбесід із кадровими комісіями було саме питання доброчесності кандидата. З огляду на абстрактність доброчесності як категорії, представнику Офісу Генерального прокурора в суді не просто довести правильність дій кадрових комісій. При цьому, в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування покладається на відповідача, що, у свою чергу, може призвести до поновлення звільненого прокурора на посаді.

При проведенні оцінки професійної компетентності, професійної етики та доброчесності прокурорів не було оцінено результати їхньої роботи за попередній період. Вважаємо, що для більшої об'єктивності необхідно було провести аудит

виконаної прокурором роботи, що дозволило б, по-перше, більш об'єктивно оцінити професійний рівень кандидата, по-друге, це надало б можливість Генеральному прокурору в разі виявлення фактів невиконання або неналежного виконання прокурором своїх професійних обов'язків звільнити його за конкретне порушення професійних обов'язків, що, своєю чергою, знизило б шанси поновитися на посаді прокурору, що не пройшов атестацію.

Вважаємо, що з метою запобігання виникненню аналогічних ситуацій у майбутньому доцільно внести відповідні зміни до Положення про проходження прокурорами атестації в частині проведення аудиту виконаної прокурором роботи. На наш погляд, це допоможе уникнути кадрового колапсу, а також необґрунтованих видатків із Державного бюджету як компенсації прокурорам за вимушений прогул згідно з рішенням суду. Слід також відзначити, що реформа Офісу Генерального прокурора – це передусім зміна принципів, стандартів та методів роботи прокурорів, а не скорочення їхньої кількості. Атестацію прокурорів можна розглядати як елемент (етап) реформи Офісу Генерального прокурора, а не як власне завершену реформу, що може виявитися лише в еволюційно якісних змінах її роботи.

Таким чином, в умовах реформування прокуратури України діяльність Офісу Генерального прокурора слід здійснювати за такими напрямками:

1. Встановлення дієвого контролю з боку Президента України і з боку ВР України, а також громадськості за діяльністю Офісу Генерального прокурора у формі незалежного аудиту.
2. Чітке законодавче закріплення вимог до кандидата на пост Генерального прокурора, зміна порядку заміщення його посади.
3. Конституційно-правове визначення виду, способів і методів координації органів прокуратури України та органів правопорядку, а також комунікації з органами державної влади та місцевого самоврядування.
4. Нормативне закріплення професійних стандартів роботи прокурорів України.
5. Корегування кадрових процесів в органах прокуратури. Зазначені рекомендації сформовані на підставі власного емпіричного досвіду, аналізу нормативно-правових прогалин та окресленої теоретиками та практиками проблематики цього питання.

Щодо реформи Генеральної прокуратури і зміни її назви на «Офіс Генерального прокурора» серед учених-юристів (знавців діяльності прокуратури України) не існує повного розуміння. Так, О. Баганець вважає, що слово «офіс» більш притаманне назві якоїсь компанії чи фірми, а не державної установи. До того ж, вказане позначення центрального апарату органів прокуратури, де, окрім самого Генпрокурора і його секретаріату чи апарату, розміщено інші підрозділи відповідно до конституційних функцій прокуратури, не є юридично вмотивованим [6]. На нашу думку, назва «Генеральна прокуратура» була більш змістовною, мала реальний конституційно-правовий статус державного органу й могла б цілком реалізувати конституційні функції центрального органу прокуратури України. Також неправильним було перейменування Генеральної прокуратури України на Офіс Генерального прокурора, оскільки в разі поновлення звільнених за результатом атестації прокурорів на підставі судових рішень буде мати місце кадровий хаос у діяльності центрального органу в системі прокуратури. Доцільно було б створити нову юридичну особу «Офіс Генерального прокурора» та залишити функціювати юридичну особу «Генеральна прокуратура України».

Підбиваючи підсумок, слід сформулювати висновки й рекомендації з підрозділу. Удосконалення конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування щодо Офісу Генерального прокурора – це перш за все діяльність Генерального прокурора, спрямована на вдосконалення конституційних функцій, системи та кадрів органів прокуратури, а також стандартів та принципів їх діяльності.

3.2. Обласні та окружні прокуратури України

З набуттям чинності Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року розпочався процес системного реформування органів прокуратури України. Так, відповідно до ст. 7 названого Закону до системи органів прокуратури поряд з Офісом Генерального прокурора входять також обласні та окружні прокуратури.

Метою цього підрозділу є дослідження умов реформування органів обласних та окружних прокуратур України [233]. Для досягнення поставленої мети слід вирішити такі завдання: розглянути етапи реформування обласних та окружних прокуратур України; визначити основні напрями їх реформування; сформулювати висновки та рекомендації.

У системі органів прокуратури України діють обласні прокуратури, до яких відносяться прокуратури областей, прокуратура Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, Київська міська прокуратура. Очільником обласної прокуратури виступає керівник обласної прокуратури, керівник прокуратури Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, керівник Київської міської прокуратури, кожен з яких має першого заступника та не більше трьох заступників. Структурно обласна прокуратура має відповідні підрозділи – управління та відділи. Утворення, перелік, територіальна юрисдикція, реорганізація та ліквідація обласних прокуратур, визначення їхньої компетенції, структури і штатного розпису здійснюються Генеральним прокурором [233].

Також, у системі прокуратури України діють окружні прокуратури, перелік та територіальна юрисдикція яких визначається наказом Генерального прокурора. Утворення, реорганізація та ліквідація окружних прокуратур, визначення їхньої компетенції, структури і штатного розпису здійснюються Генеральним прокурором. Окружну прокуратуру очолює керівник окружної прокуратури, який має першого заступника та не більше двох заступників. У структурі окружної прокуратури в разі необхідності утворюються такі підрозділи, як відділи [233].

Перший етап реформування окружних прокуратур відбувся у вересні – грудні 2015 року. Суть цього етапу зводилась до консолідації міських, районних, міжрайонних, районних у містах в місцеві прокуратури шляхом переведення в новостворені органи прокурорів за результатом проведення конкурсної процедури, а також призначення їхніх керівників на підставі рейтингового оцінювання претендентів.

У конкурсі на адміністративні посади взяли участь понад 5,4 тис. кандидатів, причому вперше в історії України в конкурсному відборі брали участь

юристи, які ніколи не працювали в системі органів прокуратури. Крім того, для обіймання посад прокурорів місцевих прокуратур змагалися майже 10 тис. працівників прокуратур районного рівня, кращих з яких призначено на посади. З 15 грудня 2015 р. почали функціонувати 155 новостворених місцевих прокуратур. Конкурс не було проведено лише у 8 місцевих прокуратурах АР Крим та 15 місцевих прокуратурах Донецької (9) і Луганської (6) областей у зв'язку із окупацією території Автономної Республіки Крим та проведенням антитерористичної операції [291].

Чотирирівневий відкритий конкурсу на зайняття посад у місцевих прокуратурах проводився для осіб, які претендували на заміщення вакантних адміністративних посад в місцевих прокуратурах, відповідно дворівневий конкурс проводився для прокурорів, які виявили бажання зайняти посади прокурорів місцевих прокуратур.

Перші два етапи конкурсу, які проводилися за допомогою комп'ютерної техніки та унеможливлювали будь-який людський чинник при прийнятті рішень, успішно пройшли лише 17% зовнішніх кандидатів. Для порівняння – прокурорські працівники показали значно кращий результат, 90% з яких перейшли до третього етапу конкурсу. Отже, до психологічного тестування та співбесіди за рейтинговими списками було допущено 578 зовнішніх кандидатів з 3388 осіб, які подали документи для участі в конкурсі [291]. За результатами конкурсу призначено 652 керівника місцевих прокуратур та їхніх заступників (раніше керівний склад прокуратур районного рівня налічував 2550 штатних одиниць) [291]. Прокурорів зазначених прокуратур призначено на посади після проходження ними тестувань на знання законодавства та загальних здібностей.

Отже, конкурсний відбір на посади до місцевих прокуратур проводився в чотири етапи:

- а) тестування на знання законодавства (професійний тест);
- б) тестування загальних здібностей;
- в) тестування особистісних характеристик;

г) співбесіда. Одним із важливих досягнень реформи низової ланки прокуратури є виконання вимог Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. щодо скорочення штатної чисельності працівників прокуратури.

Особливу увагу слід звернути на запровадження справедливих та рівних засад змагальності, коли на посади прокурорів місцевих прокуратур було призначено працівників, які отримали найкращі результати за проведеним тестуванням. Так, у ході реформування загальну штатну чисельність працівників місцевих прокуратур зменшено з 9708 до 7381. Загалом у ході реформи скорочено 2327 штатних посад окружних прокуратур, зокрема прокурорських – 1762. Також здійснено оптимізацію структури прокуратур областей та м. Києва. Як наслідок, кількість прокурорів загалом скорочено майже на чверть та приведено у відповідність із чинним законодавством. Разом з тим, у ході реформи відбулося суттєве оновлення та омолодження кадрів органів прокуратури, насамперед керівного складу. Так, майже 80% призначених керівників місцевих прокуратур мають вік від 25 до 40 років. Середній вік їхніх підлеглих склав 28 – 29 років [244; 291]. Омолодження основної ланки системи органів прокуратури можна вважати цілком успішним. Як зазначає В. Теличенко, якісна зміна основного складу не може бути зроблена за півтора – два роки. Швидко змінити культуру у великій системі також не вийде. Зміни розпочалися, але вони будуть тривати ще певний час. Від прокуратури ми очікуємо результативності, виконання функцій, передачі справ до суду та якісної підтримки обвинувачення в суді. Однак є ще і старі кадри. Останні 10 років добір проходив за основним критерієм «лояльності до керівництва». Лише останні два роки ці критерії змінилися [244].

Отже, позитивна конкурсна практика свідчить про необхідність подальшої роботи щодо реформування конституційно-правового статусу обласних і окружних прокуратур України з метою вдосконалення функцій, системи й кадрів прокуратури України, а також принципів та стандартів їхньої діяльності.

З метою висвітлення процесу конкурсного відбору та участі в ньому громадськості Генеральною прокуратурою України було вжито певних заходів. Зокрема, тестування у п'яти регіональних центрах та всі співбесіди з кандидатами

транслявалися в режимі онлайн у мережі Інтернет. Звертає на себе увагу й те, що іншими правоохоронними органами, які наразі реформуються, такі заходи не запроваджувалися. До процесу конкурсного відбору як спостерігачів було залучено численні міжнародні та громадські організації, серед яких Консультативна місія Європейського Союзу з реформування сектору цивільної безпеки в Україні, Громадянська мережа «ОПОРА», ГО ВО «Автомайдан», Асоціація адвокатів України, Консультативна рада при Генеральній прокуратурі України [291]. На наш погляд, такі заходи безперечно сприяють більш ефективному та якісному реформуванню органів прокуратури. Адже у своєму комплексі вони значно мінімізують ризик застосування корупційних схем у процесі конкурсного відбору на прокурорські посади.

Позитивним кроком на етапі реформування органів прокуратури також варто визнати вжиття низки заходів щодо професійної підготовки призначених керівників окружних прокуратур, їхніх перших заступників та заступників. На базі Національної академії прокуратури України було організовано навчальні тренінги, які розроблено в межах реалізації проектів Ради Європи «Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні» та Європейського Союзу «Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні», у співпраці з Консультативною місією Європейського Союзу з реформування сектору цивільної безпеки в Україні та Посольством Сполучених Штатів Америки [291]. Незважаючи на кадрові скорочення, на сьогодні окружні (місцеві) прокуратури намагаються успішно реалізовувати свої конституційні правозахисні функції щодо захисту інтересів громадян і держави.

Варто відзначити, що після закінчення чотирьох етапів реформи в діяльності прокуратури мають місце певні недоліки. Так, з реформою прокуратури її функціональне призначення сфокусовалось на підтриманні публічного обвинувачення в суді. Адже прокуратура більше не є наглядовим органом. При цьому, маємо зазначити, що в даний час зміни торкнулися лише законодавчої сфери. Зокрема, кадрового наповнення вони поки не торкнулися.

Говорячи про реформування діяльності органів обласних та окружних прокуратур України, слід звернути увагу на основні принципи організації і діяльності цих органів, які, своєю чергою, зумовлюють сутність, зміст, структуру організації їхньої діяльності, їхній конституційно-правовий статус та потребу їхнього трансформування. Варто зазначити, що конкретна форма організації роботи в обласних та окружних прокуратур чинним Законом не визначається. І цьому є своє пояснення, адже, як підказує емпіричний досвід, нормативно це визначити майже неможливо. Треба також враховувати, що стан реалізації прокурорами конституційних функцій перебуває в залежності, як від внутрішніх факторів (професіоналізму прокурорського корпусу, наявності належного матеріального забезпечення), так і від зовнішніх факторів (площа території, на яку поширюється юрисдикція відповідної прокуратури, етнічний склад населення).

Організація роботи в тих чи тих органах прокуратури може мати ситуативний, динамічний характер [133, с. 131; 264]. Погоджуємось, що ця точка зору є вкрай актуальною і сьогодні. І хоча в Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р., у ст. 3, визначаються засади діяльності прокуратури замість принципів організації і діяльності прокуратури, що закріплювалися в Законі України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. (ст. 6), актуальність організації діяльності обласних та окружних прокуратур України дотепер не зменшується. Щодо організації та управління їхньою діяльністю, слід зазначити, що вона спрямована на оптимізацію роботи з виконання завдань і функцій прокуратури України, покладених на неї Конституцією України і Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. Особливу роль в організації роботи органів прокуратури відіграють нормативні акти Генерального прокурора, що видаються на підставі статті 15 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р., про що свого часу говорив О. Медведько [175, с. 4; 264]. Нині повноваження Генерального прокурора закріплені в Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. в статті 9, де визначається, що він організовує діяльність органів прокуратури України, затверджує акти з питань щодо

організації діяльності органів прокуратури України, видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень, на основі та на виконання норм Конституції і законів України. Галузеві накази Генерального прокурора, Регламент Офісу Генерального прокурора, положення, інструкції, вказівки та інші нормативні документи Генерального прокурора охоплюють усю багатогранну практичну діяльність органів обласних та окружних прокуратур і конкретизують порядок її здійснення на різних напрямках. У Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р., зокрема у ст. 17, закріплено норму про підпорядкування прокурорів та виконання наказів і вказівок: «Прокурори здійснюють свої повноваження в межах, визначених законом, і підпорядковуються керівникам виключно в частині виконання письмових наказів адміністративного характеру, пов'язаних з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури. Генеральний прокурор має право видавати письмові накази адміністративного характеру, що є обов'язковими до виконання всіма прокурорами» [232; 264].

Отже, факти свідчать, що реформа конституційно-правового статусу обласних і окружних прокуратур має бути продовжена, що підтверджується змінами, внесеними до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. Законом України від 19 вересня 2019 р. усі зазначені заходи мають бути спрямовані на реформу конституційно-правового статусу прокуратури України, на роботу з кадрами та підвищення їхньої кваліфікації, цифровізацію роботи прокурора, впровадження міжнародного досвіду та стандартів функціонування органів правосуддя та комунікації з органами правопорядку, узагальнення судової та прокурорської практики, а також матеріально-технічне, фінансове та правове забезпечення [194].

Одним із важливих аспектів, які необхідно розглянути у даному підрозділі дисертаційного дослідження є питання реалізації принципу верховенства права всередині прокурорської системи та у зносинах з органами правопорядку. Відповідно до вимог ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» вказана діяльність

переважно здійснюється шляхом реалізації координаційних заходів у формі проведення координаційних нарад [233; 264].

Усі ці комплексні заходи вимагають потужної нормативно-правової і практичної діяльності від прокуратури, спрямованої на реалізацію завдань і функцій, покладених на прокуратуру України згідно з Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. Слід зазначити, що, аналізуючи структуру обласних (регіональних) прокуратур, у них тривалий час функціонували відповідні спеціальні підрозділи, які призначені безпосередньо займатися організацією роботи в прокуратурі та контролем виконання (організаційно-контрольні підрозділи). Відповідно до статей 1, 7, 8 Закону України «Про прокуратуру» для визначення єдиних засад організації діяльності органів прокуратури України щодо забезпечення ефективного виконання покладених на них функцій з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, керуючись статтею 9, наказ Генерального прокурора № 15 від 19.01.2017 закріплював, що основними критеріями оцінки ефективності діяльності органів прокуратури слід вважати:

а) додержання Конституції та законів України при здійсненні прокурорських повноважень відповідно до визначених законом засад діяльності прокуратури;

б) забезпечення належної організації роботи й управління;

в) повноту та своєчасність вжиття заходів до усунення порушень закону;

г) реальний захист та поновлення порушених прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави;

г) відшкодування завданих збитків (ст. 23) [223; 264].

Потрібно внести відповідні доповнення до окремих статей профільного наказу щодо організації роботи окружних та обласних прокуратур та їхні організаційні питання. Організація та порядок діяльності Офісу Генерального прокурора визначаються Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру», іншими законодавчими актами, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України,

наказами Генеральної прокуратури України, положеннями про самостійні структурні підрозділи та Регламентом Генеральної прокуратури України, що затверджений Наказом Генерального прокурора України від 18 січня 2019 р. [213]. Серед відомчих документів, що регулюють відносини в роботі окружних (місцевих) та обласних (регіональних) прокуратур, є Наказ Генерального прокурора України від 16.01.2013 № 1/1гн «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» [215].

Вищенаведене свідчить про необхідність розробки та прийняття низки відомчих нормативно-правових актів з метою забезпечення належного правового регулювання організації роботи прокурорського корпусу на сучасному етапі розвитку нашої держави.

Констатуємо, що на сьогодні обласні та окружні органи прокуратури позбавлені можливості видавати власні нормативно-правові акти щодо організації роботи. Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. не містить норму про використання в системі органів прокуратури України такого колись важливого організаційно-управлінського органу, як колегія. У Законі України «Про прокуратуру» від 05 листопада 1991, у ст. 14 «Генеральна прокуратура України», у ч. 3 зазначалося: «У Генеральній прокуратурі України утворюється колегія у складі Генерального прокурора України (голови), його першого заступника, заступників, прокурора АРК, інших керівних працівників органів прокуратури» [230]. А ст. 18 цього Закону прямо присвячувалась діяльності колегії органів прокуратури: «Колегія прокуратури є дорадчим органом і розглядає найбільш важливі питання, що стосуються додержання законності, стану правопорядку, діяльності органів прокуратури, виконання наказів Генерального прокурора України, кадрові питання, заслуховує звіти підпорядкованих прокурорів, начальників структурних підрозділів та інших працівників прокуратури». На засіданнях колегій могли заслуховуватись повідомлення і пояснення керівників міністерств, відомств, органів державного управління, нагляду та контролю, підприємств, установ і організацій, їхніх об'єднань, інших посадових осіб із приводу порушень законодавства. Рішення

колегій мали доводитися до відома працівників органів прокуратури» [230]. Тож у зносинах між органами прокуратури (прокурорами) різного рівня панівним є власне імперативний метод впливу, з огляду на усталені ієрархічні, субординаційні відносини, що формувалися роками. Ця обставина є неприйнятною для правозахисної інституції європейського зразка, керівним принципом діяльності якої є саме субсидіарний підхід у питаннях комунікації між органами прокуратури, в тому числі і різного рівня.

З огляду на вищевикладене, за доцільне видається погодитися з думкою авторитетних правників Д.В. Суходубова, П. М. Каркача, В. Л. Синчука, М. В. Руденка стосовно того, що позбавлення обласних та окружних прокуратур колегіального обговорення питань і права приймати рішення щодо внутрішньовідомчої організації діяльності та виконання завдань і функцій, координаційної роботи з усіма правоохоронними системами, спрямованої на боротьбу зі злочинністю, вдосконалення цієї роботи з усіх напрямів діяльності всієї прокурорської системи України, є невмотивованим.

Зазначимо також, що наказ Генерального прокурора України від 26.12.2011 за № 1 гн «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України», який втратив чинність із прийняттям Наказу Генерального прокурора України від 19 січня 2017 р. № 15 «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України» [223], передбачав діяльність колегії в органах прокуратури, на засіданнях яких розглядалися найбільш актуальні питання додержання законності та правопорядку в регіоні. Стосовно наявності колегії у Генеральній прокуратурі України йшлося і в попередньому Регламенті Прокуратури від 12.04.2012, з останніми змінами від 18.11.2014, який втратив чинність у зв'язку з прийняттям Наказу Генерального прокурора від 18 січня 2019 р. № 8 «Про затвердження Регламенту Генеральної прокуратури України» [213]. Наприклад, щодо планування роботи там закріплювалося: планувати «...пропозиції орієнтовного графіка проведення засідань колегії, координаційних і міжвідомчих нарад» (п. 3.2.), «доповідні записки, аналітичні та інші документи до виконання планових заходів повинні містити конкретні пропозиції щодо їх реалізації

(розгляду на засіданні колегії, координаційній, міжвідомчій чи оперативній нараді)» (п. 3.9), «... що свідчать про кінцеву реалізацію заходу (рішення колегії, постанови координаційної чи міжвідомчої наради, протоколу оперативної наради)» (п. 3.13). З огляду на широкий спектр проблематики, вирішення якої було віднесено до компетенції колегії, відмова від зазначеного компонента функціонування системи органі прокуратури видаєть передчасним. Загальновідомо, що колегії в обласних прокуратурах функціонували доволі номінально, члени колегії висловлювали консолідовану думку, внутрішніх протиріч не було. Але, якщо говорити за аналогією про наявність колегії в органах правопорядку, то вони успішно функціонують і загрози їхньої ліквідації немає [217].

У зв'язку з реформуванням обласних і окружних прокуратур заслуговує на увагу аналіз організації діяльності Генерального прокурора за період 2016–2017 років, що показує, як активізувався цей напрям роботи. Цей період є для нас важливим, оскільки це був перший рік функціонування місцевих прокуратур, що потребувало особливої уваги з боку очільника системи органів прокуратури [264].

Констатуємо, що рівень нормативного забезпечення діяльності органів прокуратури істотно виріс, у зв'язку з чим необхідно дослідити ряд важливих документів. Важливим для нашого дослідження є зміст Наказу Генерального прокурора № 15 від 19.01.2017 р. «Про основні засади організаційної роботи в органах прокуратури України», який:

- 1) організував роботу органів прокуратури за територіальним і функціональним (предметним) принципами;
- 2) визначав наказ Генерального прокурора, як підставу розмежування повноважень між органами прокуратури;
- 3) встановлював ієрархічні засади організаційного забезпечення діяльності органів прокуратури;
- 4) регулював питання структури органів прокуратури;

5) акцентував увагу на необхідності належного здійснення розподілу обов'язків серед керівників прокуратури щодо сфер реалізації конституційних функцій прокуратури;

6) звертав увагу прокурорів на необхідність посилення заходів аналітичного характеру [264].

Таким чином, вищезазначений наказ Генерального прокурора продовжував закріплювати ключовий принцип єдиноначальності та централізації прокурорської системи України, як інструменту управління прокурорською системою, акцентував на необхідності проведення координаційних заходів, проте не розкривав належним чином їх форми. Цей наказ є прикладом продовження політики використання ієрархічних методів впливу на систему органів прокуратури з боку Генерального прокурора, проте з певним послабленням [264].

Іншим важливим для нас документом є наказ Генерального прокурора України від 5 серпня 2016 року № 283 «Про створення робочої групи з питань реформування органів прокуратури (громадська рада з питань реформи)», який задекларував правову політику Генерального прокурора щодо необхідності подальшого проведення реформи статусу прокуратури [264].

Вищезазначені документи мають істотне значення для нашого дослідження, оскільки стосуються нормативного регулювання Генеральним прокурором, як статусу системи органів прокуратури та її складників, так і незмінності вектору реформи прокуратури на підставі міжнародного досвіду.

Слід зазначити, що в Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року вперше були регламентовані організаційно-правові засади прокурорського самоврядування, що регулюють порядок зайняття посади прокурора. Добір кандидатів на посаду прокурора здійснювався за конкурсною процедурою. Кожен, хто відповідає вимогам, має право звернутися до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів із заявою про участь у доборі кандидатів на посаду прокурора. Для участі необхідно було подати: письмову заяву; копію паспорта громадянина України; анкету кандидата на посаду прокурора, що містить інформацію про нього та біографію; копії документів про освіту,

науковий ступінь, вчене звання; копію трудової книжки; медичну довідку про стан здоров'я, затверджену Міністерством охорони здоров'я України; копію військового квитка; довідку про допуск до державної таємниці; письмову згоду на збирання, зберігання та використання особистої інформації з метою оцінки готовності до роботи на посаді прокурора та проведення щодо неї спеціальної перевірки; декларацію про майно, доходи, витрати, зобов'язання фінансового характеру за минулий рік» [233].

Форма і зміст заяви про участь, анкети кандидата на посаду прокурора затверджуються Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів та розміщуються на її веб-сайті. Вимагати від кандидата надання документів, не передбачених цією статтею, забороняється. Приймання документів завершується в день, визначений в оголошенні як кінцевий термін їх подання. До участі в доборі кандидатів на посаду прокурора допускаються особи, які подали всі необхідні документи й відповідають вимогам, встановленим до кандидата. Як значний позитив розцінюється також і те, що в новому Законі України «Про прокуратуру» визначено процедуру конкурсного відбору претендентів на посаду прокурора незалежно від того, які вищі навчальні заклади вони закінчили, а також чи мають дворічний стаж роботи в галузі права. У зв'язку із цим виникає необхідність введення посад помічників процесуальних керівників прокурорів (процесуальних асистентів), про які ми вже зазначали у попередньому підрозділі наукової роботи [233].

До основних напрямів реформування конституційно-правового статусу обласних прокуратур України можна віднести:

а) заміщення посади обласного прокурора виключно за результатом конкурсного відбору;

б) з метою посилення процесуальної незалежності прокурорів окружних прокуратур позбавити прокурорів обласної прокуратури права підтримувати публічне обвинувачення в апеляційній інстанції у справах, де процесуальне керівництво здійснювали прокурори нижчої ланки;

в) з огляду на тимчасовий характер функції нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, а також зважаючи на зменшення кількості осіб, що утримуються в місцях несвободи, пропонується організувати виключно підрозділами обласної прокуратури нагляд за додержанням законів в установах попереднього ув'язнення – слідчих ізоляторах Державної кримінально-виконавчої служби України, секторах слідчих ізоляторів при установах виконання покарань, арештних домах, під час здійснення оперативно-розшукової діяльності оперативними підрозділами слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України, у виправних установах, у виправних центрах, у психіатричних закладах, у закладах для проведення стаціонарної судово-психіатричної експертизи особам, які тримаються під вартою;

г) створення в обласних прокуратурах аналітичних підрозділів як найбільш ефективних механізмів отримання інформації, необхідної для реалізації конституційних функцій прокуратури.

До основних напрямів реформування конституційно-правового статусу окружних прокуратур можна віднести:

а) реформування добору кандидатів на посаду окружного прокурора та здійснення таких дій за конкурсом із числа осіб, які відповідають законодавчо встановленим вимогам, як правовий експеримент розглянути можливість вибору окружного прокурора громадою, на яку поширюється юрисдикція відповідної прокуратури;

б) оптимізація чисельності окружних прокуратур з урахуванням того, що основний тягар виконання конституційних функцій прокуратури лежить саме на них;

в) реформування організаційно-правових засад прокурорського самоврядування, посилення незалежності окружних прокуратур, зокрема і матеріальної, шляхом надання їм статусу юридичної особи та створення з цією метою органу, аналогічному Державній судовій адміністрації України;

г) забезпечити незмінність прокурора при апеляційному перегляді кримінальних справ;

г) при виконанні функції нагляду за дотриманням законодавства під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також у ході застосування інших заходів примусового характеру, які обмежують особисту свободу громадян, пропонується організувати виключно прокурорами окружних прокуратур нагляд за додержанням законів в ізоляторах тимчасового тримання, кімнатах для затриманих та доставлених чергових частин органів Національної поліції України, при доставленні (конвоюванні) органами Національної поліції України затриманих і взятих під варту осіб, звільненні від відбування покарань у вигляді позбавлення волі, при виконанні кримінальних покарань у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадських, виправних робіт, в уповноважених органах з питань пробації (кримінально-виконавчих інспекціях) Державної кримінально-виконавчої служби України, а також при виконанні покарань, не пов'язаних із позбавленням або обмеженням волі, а також при накладенні відповідних адміністративних стягнень;

д) впровадження проекту системи електронного кримінального провадження «eCase».

Основним критерієм розмежування компетенції між окружними і обласними прокуратурами має стати предмет їхнього юрисдикційного впливу на правовідносини, що формують засади конституційного ладу держави, визначених розділом I «Загальні засади» Конституції України.

Підсумовуючи результати дослідження цього підрозділу, слід сформулювати деякі висновки й рекомендації. Так, конкурсна процедура добору кадрів в органи прокуратури була належним чином регламентована на законодавчому рівні та мала сприяти якісному формуванню прокурорського корпусу, а також поліпшенню ситуації з можливістю реалізації громадянами конституційного права на працю в органах прокуратури, проте істотних зрушень з цього питання досягнуто не було.

До основних напрямів реформування конституційно-правового статусу обласних і окружних прокуратур України можна віднести:

а) виконання вимог Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. щодо скорочення штатної чисельності працівників прокуратури;

б) висвітлення процесу конкурсного відбору засобами масової інформації та участь у ньому громадськості;

в) реформування організації діяльності обласних і окружних прокуратур;

г) реформування організаційно-правових засад прокурорського самоврядування;

г) реформування добору кандидатів на посаду окружного та обласного прокурора та здійснення таких дій за конкурсом із числа осіб, які відповідають законодавчо встановленим вимогам.

Для реформування конституційно-правового статусу обласних та окружних прокуратур України слід визначити такі завдання:

1) утворення незалежних органів прокурорського самоврядування;

2) визначення порядку моніторингу доброчесності прокурорів;

3) розробка ефективних критеріїв оцінки якості роботи прокурора та оптимального розподілу навантаження;

4) удосконалення Закону України «Про прокуратуру»;

5) осучаснення методів взаємодії з громадськістю;

6) приведення соціальних гарантій прокурорів у відповідність до вимог законодавства;

7) посилення ролі аналітики в діяльності прокурорів;

8) цифровізація прокурорської діяльності.

Реалізація запропонованих рекомендацій, на нашу думку, буде сприяти процесу подальшого реформування конституційно-правового статусу обласних і окружних прокуратур України.

3.3. Спеціалізовані прокуратури України

З огляду на те, що в цьому підрозділі досліджується проблематика функціонування спеціалізованих прокуратур, варто зробити декілька попередніх проміжних висновків:

1) діяльність спеціалізованих прокуратур спрямована у сферу суспільних відносин, що мають особливе значення для держави;

2) прокурори спеціалізованих прокуратур повинні володіти відповідними фаховими здібностями.

Враховуючи, що з 2014 року Україна потерпає від іноземної інтервенції, питання протидії їй є надзвичайно актуальним, що призводить нас до логічного висновку про те, що в цьому підрозділі мають досліджуватись питання реформи спеціалізованих прокуратур на прикладі військової. Так, у разі потреби рішенням Генерального прокурора може бути утворено спеціалізовані прокуратури на правах структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора, на правах обласних прокуратур, на правах підрозділу обласної прокуратури, на правах окружних прокуратур, на правах підрозділу окружної прокуратури [233].

Перелік, утворення, реорганізація та ліквідація спеціалізованих прокуратур, визначення їхнього статусу, компетенції, структури і штатного розпису здійснюються Генеральним прокурором (ст. 7). Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. рішенням Генерального прокурора можуть створюватися спеціалізована прокуратура в Офісі Генерального прокурора (замість Головної військової прокуратури), регіональні військові прокуратури на правах підрозділу обласних прокуратур і гарнізонні військові прокуратури на правах підрозділів окружних прокуратур [233]. Метою підрозділу є дослідження умов реформування військових прокуратур України як спеціалізованих прокуратур. Для досягнення поставленої мети слід вирішити такі завдання:

а) проаналізувати праці вчених щодо військових прокуратур України;

б) дати визначення та розкрити зміст реформування регіональних та гарнізонних прокуратур;

в) сформулювати висновки й рекомендації щодо реформування конституційно-правового статусу військових прокуратур.

Різні аспекти функціонування військових прокуратур в Україні досліджували П. Богущкий, В. Бугров, Ю. Війтев, М. Голомша, В. Давиденко, О. Козачук, А. Лапкін, Н. Наулік, В. Пилипенко, М. Руденко та ін. Серед останніх досліджень слід виділити праці О. Козачук, О. Шандули та А. Чорного [318]. Незважаючи на названі дослідження, у процесі реформування військових прокуратур України залишається ще не з'ясованим їхній конституційно-правовий статус. Можна виділити три етапи реформування військових прокуратур України:

а) до прийняття Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р.;

б) після введення в дію Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р.;

в) після введення в дію до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19 вересня 2019 р.

Процес реформування військової прокуратури було розпочато ще до прийняття нового Закону України «Про прокуратуру», а саме в 2012 році у зв'язку з чим військові прокуратури були реорганізовані в прокуратури з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері. С. Подкопаєв відзначає, що позитивним є те, що ці процеси відбувались з урахуванням Законодавцем висновків Венеціанської комісії [158], аргументуючи своє твердження посиланням на п. 21 Висновку № 539/2009, де зазначено, що система прокуратури України не лише зберігає сукупність органів військової прокуратури, а й відображає структуру державного врядування загалом. Зазначено, що це є типовим підходом радянських часів, коли органи прокуратури передовсім контролювали дії адміністративних органів держави [39]. У п. 27 Висновку № 667/2012 щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» передбачалось вжиття заходів до спрощення прокурорської системи, зокрема шляхом ліквідації структури військової прокуратури [40; 158].

Як зазначав М. Руденко, на законодавчому рівні з'явилося нове поняття (нова регламентація) – «спеціалізовані прокуратури» замість раніше вживаного терміна «інші прирівняні до них прокуратури», а також «військові прокуратури». Більше того, згідно із законодавчими новелами Генеральний прокурор України може створювати спеціалізовані прокуратури на правах обласних [257, с. 27].

У чинному Кримінальному процесуальному кодексі України (КПК України) не передбачено посаду військового прокурора, водночас у практичний обіг вводиться також поняття «керівник органу прокуратури», яким визначався Генеральний прокурор, прокурор Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя, міжрайонний прокурор, прокурор міста, району, прирівняні до них прокурори та їхні заступники, які діють у межах своїх повноважень (пункти 9, 15 ч. 1 ст. 3 КПК України) [114; 257].

Водночас Прикінцевими положеннями Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України» Кабінету Міністрів України доручалося: забезпечити вилучення майна (рухомого і нерухомого), що використовується для розміщення та забезпечення діяльності військових прокуратур, з оперативного управління Міністерства оборони України та його безоплатну передачу до сфери управління Генеральної прокуратури України; забезпечити передачу бюджетних призначень на утримання військових прокуратур у 2012 році від Міністерства оборони України до Генеральної прокуратури України в порядку, встановленому Бюджетним кодексом України [191; 257].

На виконання вимог міжнародних документів та законодавчих новел з урахуванням редакції ст. 13 Закону України «Про прокуратуру» від 5.11.1991 року наказом Генерального прокурора України від 11 червня 2012 року № 100ш утворено спеціалізовані прокуратури з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері, зокрема: прокуратури Центрального регіону України, Південного регіону України, Західного регіону України, Кримського регіону України (на правах обласних) та підпорядковані їм 33 спеціалізовані прокуратури (на правах міських), замість військових прокуратур, яких було ліквідовано. Їх дислокація

зберегла екстериторіальний принцип відповідно до військово-адміністративного поділу України (затвердженого Указом Президента України від 2 червня 2006 року № 469/206 «Про військово-адміністративний поділ території України») [79]. Також Генеральним прокурором України з метою належної організації, розмежування компетенції територіальних та інших спеціалізованих прокуратур, здійснення ефективного впливу на зміцнення законності та правопорядку у військових формуваннях і оборонно-промисловому комплексі держави було видано наказ від 12 квітня 2013 року № 12гн «Про особливості діяльності прокуратур з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері» [126, с. 38; 225; 257].

Козачук О.С. зазначає, що в результаті проведеної реорганізації змінено статус працівників прокуратур з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері (вони не були уже військовослужбовцями) та розширено компетенцію цих прокуратур. Зокрема, прокурорський нагляд реалізовувався не лише у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, а й на оборонно-промисловому комплексі. Такий підхід надав можливість прокурорам комплексно охоплювати своєю увагою весь оборонний сектор держави. Функції колишніх військових прокурорів було покладено на цивільних працівників органів прокуратури з нагляду за дотриманням законодавства у військовій сфері. При цьому, структурно їх було максимально наближено до управління військових формувань. Це надавало змогу ефективно впливати на зміцнення законності та правопорядку в армійському середовищі [86-88].

Серед пріоритетних напрямів діяльності прокуратур у воєнній сфері відповідно до Наказу було визначено: збереження життя і здоров'я військовослужбовців, попередження насильства та порушень статутних правил взаємовідносин між військовослужбовцями; соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їхніх сімей; збереження державного (військового) майна, зокрема військових містечок, озброєння та військової техніки; використання земель; додержання законодавства з питань безпеки арсеналів, баз і

складів, а також збереження зброї, боєприпасів, ракет, компонентів ракетного палива та їх утилізації [86-88].

Таким чином, до прийняття Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. специфіка функціонування прокуратур з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері полягала в тому, що режим, у якому вони функціонували, не був адаптований до умов воєнного стану, що призвело до негативних наслідків у 2014 році й виявилось в тотальному порушенні військового законодавства на підприємствах оборонного комплексу, військових формуваннях та при закупівлі товарів, робіт та послуг для забезпечення обороноздатності держави.

Проте нинішня боротьба з російською агресією в південно-східних областях України актуалізує необхідність здійснення аналізу особливостей сучасного стану реформування конституційно-правового статусу військових прокуратур з огляду на збільшення випадків правового нігілізму в сфері військових правовідносин. Система військових прокуратур була сформована за екстериторіальним принципом, специфіка діяльності військових прокуратур пояснюється тим, що вони повинні бути максимально наближені до структури піднаглядних військових формувань. Тоді в разі потреби ці прокуратури матимуть можливість передислокації разом із військами. Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року закріплював військові прокуратури регіонів і гарнізонів. Визначено декілька військових прокуратур регіонів, а саме:

- 1) Центрального регіону України;
- 2) Південного регіону України;
- 3) Західного регіону України;
- 4) інші військові прокуратури (на правах місцевих).

У Центральному регіоні України були утворені військові прокуратури гарнізонів: Київського; Харківського; Житомирського; Дарницького; Полтавського; Сумського; Черкаського; Чернігівського; Білоцерківського; Деснянського. У Південному регіоні України – військові прокуратури гарнізонів: Одеського; Дніпропетровського; Миколаївського; Запорізького; Донецького; Білгород-Дністровського; Луганського; Кіровоградського; Криворізького;

Херсонського. У Західному регіоні України утворено такі військові прокуратури гарнізонів: Львівського; Хмельницького; Івано-Франківського; Рівненського; Ужгородського; Луцького; Тернопільського; Чернівецького. Інші військові прокуратури (на правах місцевих) створюються в умовах особливого періоду, надзвичайного стану або проведення антитерористичної операції та в силу інших виключних обставин [232].

Відповідно до ст. 27-1 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. військовими прокурорами і слідчими призначалися громадяни з числа офіцерів, які проходять військову службу або перебувають у запасі й мають вищу юридичну освіту [232]. В окремих випадках згідно з наказом Генерального прокурора на посади прокурорів та слідчих військових прокуратур могли бути призначені особи, які не є військовослужбовцями й не перебувають у запасі та відповідають вимогам ст. 27 Закону від 14.10.2014 р. Військовослужбовці військових прокуратур у своїй діяльності керувалися Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. і проходили військову службу відповідно до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» як офіцери Збройних Сил України [188].

Таким чином, особливість функціонування військових прокуратур до реформи від 19 вересня 2019 р. полягала не лише в їхній компетенції та організаційній побудові, а й у статусі прокурорів та питаннях матеріально-технічного забезпечення. Так, П. Богуцький акцентує увагу на тому, що виконання положень щодо фінансування, матеріального та соціально-побутового забезпечення військових прокуратур за рахунок бюджету Міністерства оборони України неодноразово обговорювалось питання про залежність працівників військових прокуратур від військового відомства [24]. Такої ж думки дотримується і О. Козачук [89].

У сучасних умовах ведення Україною воєнних дій на сході країни набуває особливого значення діяльність військових прокуратур як спеціалізованої підсистеми органів прокуратури України, наділеної широкою автономією від інших органів прокуратури. Отже, ми вважаємо, що вилучення з системи

прокуратури України військових прокуратур та заміна їх на спеціалізовані прокуратури не відповідає сучасним вимогам, що висуваються до діяльності прокуратури України. З огляду на зміст Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. військові прокуратури виконують загальні функції органів прокуратури, що передбачені у ст. 131-1 Конституції України [98] і ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», а їхня діяльність спрямована на досягнення загальної мети прокуратури, якою згідно зі ст. 1 названого Закону є захист прав і свобод людини і громадянина, загальних інтересів суспільства та держави [232].

Таким чином, хоча функційна спрямованість діяльності військової прокуратури відповідає конституційним функціям прокуратури загалом, проте предметна сфера її реалізації є особливою і стосується виключно військової справи. У наказі Генпрокурора України від 29.08.2014 № 12 «Про особливості діяльності військових прокуратур», виданому з метою розмежування їхньої компетенції з територіальними прокуратурами, завдання їхньої діяльності визначається як здійснення ефективного впливу на зміцнення законності та правопорядку у військових формуваннях та оборонно-промисловому комплексі держави [224].

Генеральний прокурор визначав пріоритетні напрями їхньої роботи, зокрема: додержання законодавства про обороноздатність і боєготовність військових частин Збройних Сил України та інших військових формувань; збереження державного (військового) майна, зокрема озброєння, військової техніки, військових містечок; запобігання і протидію корупції та організованій злочинності; використання земель оборони; оплату та охорону праці [224].

Проблема полягає ще й у тому, що вказані пріоритетні напрями діяльності військових прокуратур стосуються здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів, який як функція прокуратури був скасований Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. [232]. З огляду на це, виникла гостра потреба щодо осучаснення профільного наказу Генерального прокурора, який стосується діяльності військових прокуратур.

Серед науковців тривають дискусії щодо доцільності перспективи функціонування військової прокуратури в Україні, фахівці наводили такі чинники, що зумовлювали існування військових прокуратур:

1) необхідність спеціалізації прокурорського нагляду;

2) потреба здійснення належного нагляду за дотриманням військовими формуваннями принципу верховенства права, зважаючи на проведення військових операцій на сході країни;

3) необхідність володіти відповідними спеціальними методиками оперативного та якісного розслідування військових злочинів.

Проте скасування наглядової функції ставить під сумнів подібний підхід, що обумовлює пошук нової моделі військових прокуратур. У даному контексті заслуговують уваги позиції науковців щодо їх функціонального призначення. Так, О. С. Козачук наголошує, що питання організації діяльності військових прокуратур насамперед визначається її об'єктами – військовими формуваннями та оборонно-промисловим комплексом [88].

У свою чергу, на думку А. Матіуса, утворення військових прокуратур зумовлюється не тільки потребою здійснення нагляду за додержанням законів в оперативних підрозділах окремих військових формувань, а й необхідністю ефективного виконання завдань кримінального судочинства, зокрема щодо повноти, всебічності, об'єктивності, швидкості та неупередженості розслідування й охорони встановленого законодавством порядку несення або проходження військової служби. Правник вважає, що створення військової прокуратури надало змогу вживати адміністративні та кримінально-карні заходи щодо осіб, які не виконують бойові та інші статuti в умовах особливого стану, а також щодо осіб скоїли злочини [126, с. 36]. Згідно з КПК України це 35 складів злочину, які віднесено до виключної підслідності військової прокуратури щодо тих, хто проходить військову службу (Збройні сили, Національна гвардія та ін.) [79]. Обґрунтовуючи свою позицію посиланням на рекомендації Моніторингової місії ООН з прав людини в Україні від 9 грудня 2015 року, згідно з якими рекомендовано українській стороні «дозволити Головній військовій прокуратурі

здійснювати загальний нагляд над воєнними та правоохоронними органами» як одну з необхідних умов поліпшення ситуації з правами людини в Україні, А. Матіос наголошує на віднесенні до функцій військових прокуратур притягнення військовослужбовців до відповідальності (адміністративної та кримінальної). При цьому, науковець акцентує увагу на доцільності уповноваження військової прокуратури на продовження виконання наглядових функцій з дотримання законодавства у сфері обороноздатності держави [167]. Варто зазначити, що подібний підхід має законодавче підґрунтя. Так, до реформи, здійсненої Законом України від 19 вересня 2019 р. законодавством передбачалося, що, «якщо в силу виключних обставин у певних адміністративно-територіальних одиницях не діють органи прокуратури України, які мають здійснювати там нагляд, за рішенням Генерального прокурора України виконання їхніх функцій може покладатися на військові прокуратури» [232]. Проте після внесення змін Генеральний прокурор був уповноважений утворювати замість військових прокуратур спеціалізовані прокуратури на правах структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора. Як слушно, коментуючи розглянуту норму, зауважує А. Лапкін [117, с. 58], жодних додаткових специфічних функцій на військові прокуратури не покладається. Цікаво, що раніше на законопроектному рівні робилися спроби повернути військовим прокуратурам наглядові повноваження. Маємо на увазі законопроект «Про внесення змін до деяких законів України (щодо окремих питань удосконалення забезпечення діяльності органів військової прокуратури)», поданий на розгляд ВР України тодішніми народними депутатами Ю. Луценком та В. Кривохатьком. Цей законопроект передбачав виконання військовими прокурорами наглядової функції на час особливого періоду у разі введення воєнного стану або в умовах проведення антитерористичної операції. Йдеться про нагляд за одержанням прав і свобод людини і громадянина, а також додержанням законодавства суб'єктами забезпечення обороноздатності держави, їхніми посадовими і службовими особами до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів [62; 189]. Тобто у законопроекті йшлося про збереження за військовими прокуратурами

«загальнонаглядових» повноважень, в такому виді в якому вони наділялися до набуття чинності Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. Втім вказаний законопроект було визнано недосконалим з огляду на наявні у ньому прогалини, неточності, які можуть неоднозначно та неоднаково застосовуватися на практиці. Пропоновані законопроектом зміни також ризик негативного впливу на європейську перспективу реструктуризації цієї державної установи [156]. Негативний висновок зазначений законопроект отримав і від Головного науково-експертного управління Верховної Ради України [35]. Як наслідок, зазначений законопроект був повернутий Комітетом ініціаторам його внесення на доопрацювання, що є логічним кроком Законодавця.

Зміни, які було внесено до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. (ст. 7), свідчать про те, що військові прокуратури вилучені з системи прокуратури України необґрунтовано та передчасно. О. Баганець виступив проти ліквідації військових прокуратур. Він підкреслює, що раніше вже говорив і продовжує стверджувати про шкідливість запропонованих норм законопроекту про ліквідацію військової прокуратури в державі, де йде війна, де масово вчиняються злочини проти порядку несення військової служби (військові злочини), організацію і процесуальне керівництво яких повинні здійснювати саме військові прокурори, що мають досвід у розслідуванні цих специфічних злочинів у непростих умовах, які цивільні прокурори забезпечити не зможуть. Більше того, у зв'язку із ліквідацією військових прокуратур буде зруйнована система підготовки військових прокурорів із певним рівнем знань військового законодавства та військової специфіки (озброєння та бойова техніка, порядок користування військовим майном тощо), що може призвести до зниження якості досудового розслідування в цій категорії справ та рівня захисту прав і свобод військовослужбовців [6]. Р. Рябошапка не поспішав виконувати Закон України від 19 вересня 2019 р. про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. (ст. 7). Він підкреслює, що хоча Верховна Рада прийняла його у вересні, підрозділ буде існувати аж до наступного року. Замість неї буде створено новий підрозділ, який, зокрема, займеться і розкраданнями у військовій

промисловості України. На думку Р. Рябошапки: «вона ліквідована відповідно до закону. Зараз триває перехідний період, і з нового року, коли запрацює Офіс Генерального прокурора, там буде спеціалізована прокуратура, яка буде займатися власне кримінальними розслідуваннями в сфері національної безпеки і оборони – це злочини в сфері діяльності «Укроборонпрому», розкрадання у військовій сфері» [261].

Таким чином, варто визнати, що військові прокуратури наразі є безперечно необхідними структурами в Україні. Вони мають бути уповноважені на організацію досудового розслідування кримінальних правопорушень у сфері національної безпеки й оборони, діяльності «Укроборонпрому» та розкрадань у іншій військовій сфері. Предметом їхньої функційної спрямованості є специфічні правовідносини, що сформувались під впливом військової активності держави. У цьому контексті необхідно зазначити, що наказом Генерального прокурора від 05.03.2020 № 126 затверджено Положення про Спеціалізовану прокуратуру у сфері нагляду за кримінальними провадженнями про військові злочини та у сфері оборонно-промислового комплексу (на правах Департаменту) Офісу Генерального прокурора [209]. Аналіз нормативних положень вказаного акта дозволяє визначити низку завдань Спеціалізованої прокуратури:

1. Організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, участь у судовому провадженні та підтримання публічного обвинувачення у кримінальних провадженнях про кримінальні правопорушення проти встановленого порядку несення військової служби (військові злочини), а також вчинених військовослужбовцями військових формувань і правоохоронних органів, співробітниками Служби безпеки України та Державної прикордонної служби України (за винятком кримінальних правопорушень, не пов'язаних з використанням ними службового становища та виконанням службових обов'язків), військовослужбовцями та працівниками державних органів, які комплектуються військовослужбовцями, працівниками військових формувань, установ, підприємств, організацій оборонно-промислового комплексу держави, вчинених групою осіб, якщо один із співучасників є військовослужбовцем або

одне із кримінальних правопорушень є військовим (крім кримінальних правопорушень, підслідних Національному антикорупційному бюро України) [209]. Виконання зазначених завдань є безсумнівно важливим. Тому їх перелік не викликає заперечень. Проте запропонована редакція не відповідає п. 1 ч.1 ст.2 Закону України «Про прокуратуру». Адже у законі вживається дефініція «державне обвинувачення», тоді як у Положенні вказується серед завдань саме «публічне обвинувачення». З огляду на це, на наш погляд, доцільно було б узгодити вказані положення та привести норми Положення про Спеціалізовану прокуратуру у сфері нагляду за кримінальними провадженнями про військові злочини та у сфері оборонно-промислового комплексу (на правах Департаменту) Офісу Генерального прокурора у відповідність до Закону України «Про прокуратуру».

2. Організація та здійснення нагляду за додержанням законів оперативними підрозділами Служби зовнішньої розвідки України, Управління державної охорони України, Головного управління розвідки Міністерства оборони України, спеціальної поліції Національної поліції України, Головного управління внутрішньої безпеки Служби безпеки України (крім оперативно-розшукових справ стосовно організованої та транснаціональної злочинності) та Головного управління військової контррозвідки Департаменту контррозвідки Служби безпеки України, Управління інформації та підрозділами забезпечення внутрішньої та власної безпеки Державної прикордонної служби України під час проведення оперативно-розшукової діяльності, а також забезпечення контролю за ефективністю нагляду спеціалізованими прокуратурами (на правах обласних) за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності оперативними підрозділами піднаглядних органів [209].

3. Організація підтримання прокурорами спеціалізованих прокуратур (на правах обласних) публічного обвинувачення в суді, забезпечення якісного, ефективного та своєчасного реагування прокурорів спеціалізованих прокуратур (на правах обласних) на незаконні судові рішення у кримінальному провадженні, а також у порядку ч. 4 ст. 36 КПК України [209].

4. Організація роботи прокурорів спеціалізованих прокуратур (на правах обласних) щодо нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях та при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [209].

Вважаємо, що діяльність Спеціалізованої прокуратури у сфері нагляду за кримінальними провадженнями про військові злочини та у сфері оборонно-промислового комплексу має бути сфокусована на наступних проблемних питаннях, а саме: на організації кримінального переслідування осіб, які вчинили злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, проти основ національної безпеки, проти громадської безпеки (тероризм), а також військових злочинів.

Актуальним питанням залишається велика кількість небойових втрат, серед яких варто виділити високий рівень суїцидальності серед діючих та колишніх військовослужбовців, а також порушення правил водіння або експлуатації бойової, спеціальної чи транспортної машини. Тобто діяльність спеціалізованої прокуратури має здійснюватися в розрізі реалізації визначеного ст. 3 Конституції України фундаментального принципу сутність якого зводиться до того, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [99] з урахуванням військової специфіки. Тому вважаємо, що питання превенції має бути ключовим у діяльності зазначеної спеціалізованої прокуратури. З огляду на це нами розроблені рекомендації щодо оптимізації роботи Спеціалізованої прокуратури у сфері нагляду за кримінальними провадженнями про військові злочини та у сфері оборонно-промислового комплексу:

1) з метою оптимізації претензійної роботи реалізувати правовий експеримент щодо вповноваження військового прокурора правом вносити превентивний акт рекомендаційного характеру – прокурорське застереження;

2) у межах реалізації функції організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням вповноважити військового прокурора за результатом проведення досудового розслідування надати право військовому прокурору

вносити обов'язковий для розгляду органами державної влади та місцевого самоврядування акт – подання про усунення причин і умов вчинення злочину;

3) у межах кримінального провадження наділити військового прокурора правом призначати перевірки;

4) законодавчо закріпити право військового прокурора оскаржувати судові рішення у справах про вчинення адміністративних правопорушень військовослужбовцями;

5) вивести військового прокурора з системи подвійного підпорядкування Генеральному прокурору та Міністру оборони України;

6) у межах реалізації своїх функцій надати право здійснювати міжнародне співробітництво, зокрема з міжнародними правовими (судовими) інститутами, що здійснюють переслідування осіб, відповідальних за геноцид, воєнні злочини і злочини проти людяності.

Підсумовуючи викладене, сформулюємо деякі висновки й рекомендації. Процес реформування конституційно-правового статусу військової прокуратури України може відбуватись у декілька етапів:

а) до прийняття Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р.;

б) після введення в дію Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р.;

в) після введення в дію до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19 вересня 2019 р.

До прийняття Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. специфіка функціонування прокуратур з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері полягала в тому, що режим, у якому вони функціонували, не був адаптований до умов воєнного стану, що призвело до негативних наслідків у 2014 році та виявилися в тотальному порушенні військового законодавства на підприємствах оборонного комплексу, військових формуваннях та при закупівлі товарів, робіт та послуг для забезпечення обороноздатності держави.

Після прийняття і введення в дію Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. в ньому були закріплені військові прокуратури регіонів і гарнізонів. Після внесення змін Законом України від 19 вересня 2019 р. до ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. військові прокуратури підлягають заміні спеціалізованими прокуратурами, які будуть займатися кримінальними розслідуваннями у сфері національної безпеки й оборони, злочинів у сфері діяльності «Укроборонпрому» та розкраданнями у військовій сфері.

Наказом Генерального прокурора від 05.03.2020 № 126 затверджено Положення про Спеціалізовану прокуратуру у сфері нагляду за кримінальними провадженнями про військові злочини та у сфері оборонно-промислового комплексу (на правах Департаменту) Офісу Генерального прокурора.

Реалізуючи конституційні функції, Спеціалізована прокуратура передусім має бути сфокусована на питанні забезпечення принципу верховенства права шляхом приведення у стан законності правовідносин, що сформувалися під впливом порушення прав людей на мир.

Висновки до розділу 3

Підсумовуючи дослідження процесу реформування конституційно-правового статусу системи сучасної прокуратури України, слід зазначити, що перед сьогоднішнім Українським суспільством і державою одним із головних завдань стоїть послідовна демократизація управлінських взаємовідносин. Тому закономірно постає потреба реформування конституційно-правового статусу всієї системи прокуратури України: Офісу Генерального прокурора; обласних прокуратур; окружних прокуратур; спеціалізованих прокуратур. Це, своєю чергою, повинно вплинути на підвищення рівня демократії, законності, правосуддя, справедливості в Україні.

Реформування конституційно-правового статусу Офісу Генерального прокурора – це діяльність Верховної Ради України, Президента України, Генерального прокурора та Кабінету Міністрів України (у частині формування видатків на функціонування органів прокуратури при підготовці проєкту Закону України «Про Державний бюджет України на відповідний рік»), спрямована на вдосконалення функцій, системи та кадрів органів прокуратури вищого, обласного та окружного рівнів, які розташовані в межах адміністративно-територіальної одиниці й підпадають під територіальну юрисдикцію відповідної прокуратури України, а також спеціалізованих прокуратур.

Виділяють такі напрями реформування конституційно-правового статусу прокуратури України: 1. Встановлення дієвого контролю з боку Президента України і з боку ВР України, а також громадськості за діяльністю Офісу Генерального прокурора у формі незалежного аудиту. 2. Чітке законодавче закріплення вимог до кандидата на пост Генерального прокурора, зміна порядку заміщення його посади. 3. Конституційно-правове визначення виду, способів і методів координації органів прокуратури України та органів правопорядку, а також комунікації з органами державної влади та місцевого самоврядування. 4. Нормативне закріплення професійних стандартів роботи прокурорів України. 5. Корегування кадрових процесів в органах прокуратури.

До основних напрямів реформування конституційно-правового статусу обласних прокуратур України можна віднести:

а) заміщення посади обласного прокурора виключно за результатом конкурсного відбору;

б) з метою посилення процесуальної незалежності прокурорів окружних прокуратур позбавити прокурорів обласної прокуратури права підтримувати публічне обвинувачення в апеляційній інстанції у справах, де процесуальне керівництво здійснювали прокурори нижчої ланки;

в) з огляду на тимчасовий характер функції нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи

громадян, а також зважаючи на зменшення кількості осіб, що утримуються в місцях несвободи, пропонується організувати виключно підрозділами обласної прокуратури нагляд за додержанням законів в установах попереднього ув'язнення – слідчих ізоляторах Державної кримінально-виконавчої служби України, секторах слідчих ізоляторів при установах виконання покарань, арештних домах, під час здійснення оперативно-розшукової діяльності оперативними підрозділами слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України, у виправних установах, у виправних центрах, у психіатричних закладах, у закладах для проведення стаціонарної судово-психіатричної експертизи особам, які тримаються під вартою;

г) створення в обласних прокуратурах аналітичних підрозділів як найбільш ефективних механізмів отримання інформації, необхідної для реалізації конституційних функцій прокуратури.

До основних напрямів реформування конституційно-правового статусу окружних прокуратур України можна віднести:

а) реформування добору кандидатів на посаду окружного прокурора та здійснення таких дій за конкурсом із числа осіб, які відповідають законодавчо встановленим вимогам, як правовий експеримент розглянути можливість вибору окружного прокурора громадою, на яку поширюється юрисдикція відповідної прокуратури;

б) оптимізація чисельності окружних прокуратур з урахуванням того, що основний тягар виконання конституційних функцій прокуратури лежить саме на них;

в) реформування організаційно-правових засад прокурорського самоврядування, посилення незалежності окружних прокуратур, зокрема і матеріальної, шляхом надання їм статусу юридичної особи та створення з цією метою органу аналогічному Державній судовій адміністрації України;

г) забезпечити незмінність прокурора при апеляційному перегляді кримінальних справ;

г) при виконанні функції нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, пропонується організувати виключно прокурорами окружних прокуратур нагляд за додержанням законів в ізоляторах тимчасового тримання, кімнатах для затриманих та доставлених чергових частин органів Національної поліції України, при доставленні (конвоюванні) органами Національної поліції України затриманих і взятих під варту осіб, звільненні від відбування покарань у вигляді позбавлення волі, при виконанні кримінальних покарань у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадських, виправних робіт, в уповноважених органах з питань пробації (кримінально-виконавчих інспекціях) Державної кримінально-виконавчої служби України, а також при виконанні покарань, не пов'язаних із позбавленням або обмеженням волі, а також при накладенні відповідних адміністративних стягнень;

д) впровадження проєкту системи електронного кримінального провадження «eCase».

Після внесення змін Законом України від 19 вересня 2019 р. до ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. військові прокуратури будуть замінені спеціалізованими прокуратурами, які займатимуться кримінальними розслідуваннями у сфері національної безпеки й оборони, злочинів у сфері діяльності «Укроборонпрому» та розкраданнями у військовій сфері.

Для оптимізації роботи Спеціалізованої прокуратури у сфері нагляду за кримінальними провадженнями про військові злочини та у сфері оборонно-промислового комплексу пропонуємо таке:

1) з метою оптимізації претензійної роботи реалізувати правовий експеримент щодо вповноваження військового прокурора правом вносити превентивний акт рекомендаційного характеру – прокурорське застереження;

2) у межах реалізації функції організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням вповноважити військового прокурора за результатом проведення досудового розслідування надати право військовому прокурору

вносити обов'язковий для розгляду органами державної влади та місцевого самоврядування акт – подання про усунення причин і умов вчинення злочину;

3) у межах кримінального провадження наділити військового прокурора правом призначати перевірки;

4) законодавчо закріпити право військового прокурора оскаржувати судові рішення у справах про вчинення адміністративних правопорушень військовослужбовцями;

5) вивести військового прокурора з системи подвійного підпорядкування Генеральному прокурору та Міністру оборони України;

6) у межах реалізації своїх функцій надати право здійснювати міжнародне співробітництво, зокрема з міжнародними правовими (судовими) інститутами, що здійснюють переслідування осіб, відповідальних за геноцид, воєнні злочини і злочини проти людяності.

Узагальнюючи напрацювання вітчизняних конституціоналістів, пропонуємо внести зміни до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р., доповнивши його:

а) статтею 40-1 у такій редакції: «У діяльності щодо дотримання стану законності в державі Генеральний прокурор є підзвітний перед Президентом України та Верховною Радою України. На вимогу Верховної Ради України Генеральний прокурор звітує перед Верховною Радою України про діяльність виключно з питань виконання органами прокурати своїх конституційних функцій. При цьому, за результатами звіту Верховна Рада України може висловити вмотивовану недовіру Генеральному прокурору, яка, у свою чергу, має наслідком його відставку з посади. Контроль Президента України та Верховної ради України за діяльністю Генерального прокурора здійснюється лише у формі планового незалежного аудиту»;

б) ч.1 статті 42 пунктом 4 у такій редакції: «Генеральний прокурор звільняється з посади в разі: досягнення шістдесяти п'яти років; подання письмової заяви про припинення повноважень за власним бажанням; неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я; порушення

вимог щодо несумісності; набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; припиненні його громадянства або встановлення факту наявності громадянства іншої країни, набрання законної сили судовим рішенням про притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, наявності негативного висновку комісії з проведення незалежного аудиту діяльності Офісу Генерального прокурора».

ВИСНОВКИ

У висновку щодо конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування узагальнено результати дослідження, сформульовано пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання прокуратури та підвищення ефективності її функціонування. Наведено основні результати дослідження:

1. Науковий доробок вітчизняних науковців з проблеми конституційно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування хронологічно поділено на два періоди, зокрема, дослідження до 2014 року, тобто до прийняття Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. і в подальший період. Дослідниками першого періоду було зроблено досить багато щодо вивчення та вдосконалення конституційно-правового регулювання діяльності органів прокуратури України. Опрацьовані наукові роботи дають підстави говорити про те, останні двадцять дев'ять років реформа органів прокуратури відверто імітувалася та саботувалася, хоча теоретики та практики не тільки безперервно аналізували проблемні питання конституційно-правового статусу прокуратури, а й формували концептуальні шляхи її реформування.

Щодо наукових досліджень другого періоду, то всіх їх об'єднує спільна позитивна риса, а саме те, що переважна більшість їхніх робіт була сфокусована на пошуці оптимальної моделі функціонування прокуратури в Україні. Серед названих наукових джерел виокремлюють: дисертації і монографії; підручники й посібники; наукові статті, доповіді й повідомлення на конференціях та круглих столах; науково-практичні коментарі нормативно-правових актів тощо.

2. Нормативно-правові джерела конституційно-правового статусу прокуратури України – це Конституція України та система ратифікованих міжнародних договорів, законів, а також підзаконних нормативно-правових актів, що закріплюють, регулюють і охороняють конституційно-правовий статус прокуратури України, поділяються на зовнішні і внутрішні та утворюють правове

поле для функціонування прокуратури України. Систематизовано нормативно-правові джерела, які закладають конституційно-правову базу з реформування прокуратури в Україні. Прийнятий 14 жовтня 2014 р. Закон України «Про прокуратуру» відкрив новий етап реформування прокуратури України. Внесені Законом України від 2 червня 2016 р. зміни до Конституції України щодо правосуддя актуалізували питання уніфікації судових органів та органів прокуратури, що, своєю чергою, зумовлює необхідність розбудови органів прокурорського самоврядування як запоруку підвищення рівня незалежності прокурорів з урахуванням досвіду органів судового самоврядування – негативного й позитивного. Зміни, що були внесені до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. законом від 19 вересня 2019 р., вплинули на переосмислення системи прокуратури України.

3. При розробці методології дослідження прокуратури України в умовах її реформування в сучасній правовій науці використовується певний набір наукових підходів, засобів та способів. Зокрема, системний підхід застосовується через поєднання трьох основних складових:

1) структурного підходу, який передбачає дослідження складу органів прокуратури, співвідношення підсистем і системи в цілому, динаміки структур і цілого;

2) функціонального підходу, який фокусує увагу на специфіці змісту управлінської діяльності;

3) цілісного підходу, який вивчає не лише склад і структуру, а й відносини, що існують між складовими об'єкта та між частинами і цілим, тобто вивчає не лише в статиці, а й в динаміці; передбачає дослідження розвитку прокуратури як цілісної системи.

4. Під конституційно-правовим статусом прокуратури України в умовах її реформування розуміється єдина система прав, обов'язків і відповідальності органів прокуратури, що здійснюють встановлені Конституцією України функції, характеризуються сукупністю її структурних елементів (завдань, функцій, компетенцій, гарантій), забезпечують стабільність та ефективність функційних

взаємозв'язків з метою забезпечення верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі й гідності, недоторканності й безпеки найвищою соціальною цінністю. Відповідно до змісту конституційно-правового статусу прокурора України в умовах її реформування передусім входять права, обов'язки, відповідальність і гарантії.

5. Конституційно-правові джерела реформування функцій органів прокуратури України на сьогодні складають Конституція України, зокрема її розділ «Правосуддя», Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року із змінами 19 вересня 2019 року та міжнародні правові акти, згоду на обов'язковість яких в Україні надала ВР України. Важливе місце у формуванні вітчизняної правової бази з реформування органів прокуратури України займають висновки та рекомендації Венеціанської комісії.

Відповідно під реформуванням функцій прокуратури розуміється приведення їх у відповідність до вимог Основного Закону з урахуванням рекомендацій Ради Європи, викладених у висновках Венеціанської комісії, історичного досвіду та національних особливостей. Необхідно вирішити актуальну доктринальну та нормотворчу проблеми щодо уніфікації нормативного закріплення змісту конституційних функцій прокуратури шляхом приведення положення ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» у відповідність зі ст. 131-1 п. 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України.

6. Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. закріплено її кадрову політику. Кадри в структурі прокуратури України зазнали значних змін. Кадровою політикою в органах прокуратури на сьогодні визначено пріоритетний конкурсний порядок заміщення посад прокурорів. Як альтернативу пропонуємо керівнику органу прокуратури самостійно визначати строк зайняття посади процесуального асистента, а після зарахування до резерву – ще впродовж 2 – 6 місяців буде проводитись спеціальна підготовка майбутніх прокурорів у Тренінговому центрі прокурорів України.

Рекомендуємо Генеральному прокурору, перед прийняттям рішення про звільнення прокурора з займаної посади, проводити аудит виконаної прокурором

роботи, що, своєю чергою, знизило б шанси поновлення на посаді прокурору, який не пройшов атестацію, тобто мінімізувати ризики констатації судами фактів порушення конституційних прав прокурорів на працю.

7. Аналізуючи стан реалізації Офісом Генерального прокурора конституційних функцій прокуратури, приходимо до висновку про те, що їхня низька результативність зумовлена високим політичним втручанням на інституцію цілому та на її керівника загалом. Тому, основними напрямками реформування Офісу Генерального прокурора ми пропонуємо вважати такі:

1) визначення незалежного аудиту як єдиної можливої форми контролю за її діяльністю;

2) Чітке законодавче закріплення вимог до кандидата на пост Генерального прокурора, зміна порядку заміщення його посади;

3) конституційно-правове визначення форм, методів та способів координації органів прокуратури України з іншими правоохоронними органами та комунікації з органами державної влади;

4) встановлення дієвої системи підвищення професіоналізму прокурорів, а також відповідне корегування кадрової політики;

5) підвищення рівня морально-етичних цінностей та засад доброчесності в діяльності системи органів прокуратури України.

Також з метою мінімізації політичного впливу на діяльність Генерального прокурора пропонується змінити механізм заміщення найвищої посади в системі органів прокуратури. Перший варіант, більш консервативний, сформований на підставі аналогії з порядком заміщення адміністративних посад у судових органах. Відповідно Генеральний прокурор міг би обиратися на Всеукраїнській конференції прокурорів. Другий варіант, більш прогресивний, сформований на підставі тенденцій цифровізації країни й передбачає порядок обрання Генерального прокурора всім корпусом шляхом електронного голосування за допомогою цифрового підпису, якій є у всіх прокурорів.

8. Узагальнюючи стан забезпечення обласними та окружними прокуратурами принципу верховенства права та визнання людини, її життя і

здоров'я, честі й гідності, недоторканності й безпеки найвищою соціальною цінністю відзначаємо доволі низький рівень ефективності реалізації зазначеними органами прокуратури своїх компетенцій, що в тому числі обумовлено перебуванням органів прокуратури в статусі моделі «перехідного періоду», яка ще не стала правозахисним інститутом, негативно впливає на концентрацію зусиль прокурорів при виконанні ними функцій прокуратури, що в свою чергу призводить до низького рівня забезпечення принципу верховенства права у правовідносинах, на яких розповсюджується компетенція прокуратур.

З метою оптимізації конституційно-правового статусу обласних та окружних прокуратур пропонуємо таке:

- 1) утворення незалежних органів прокурорського самоврядування;
- 2) визначення порядку моніторингу доброчесності прокурорів;
- 3) розробка ефективних критеріїв оцінки якості роботи прокурора та оптимального розподілу навантаження;
- 4) удосконалення Закону України «Про прокуратуру»;
- 5) осучаснення методів взаємодії з громадськістю;
- 6) приведення соціальних гарантій прокурорів у відповідність до вимог законодавства;
- 7) посилення ролі аналітики в діяльності прокурорів;
- 8) цифровізація прокурорської діяльності.

9. Розглядаючи правозахисну активність спеціалізованих (військових) прокуратур за останні п'ять років усвідомлюємо, що головною обставиною, що виправдовує їхнє існування є необхідність протидії іноземній інтервенції правовими методами, а основною метою її діяльності у розрізі реалізації визначеного ст. 3 Конституції України засадничого принципу, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю має бути збереження життя українського військовослужбовця.

Для удосконалення роботи Спеціалізованої прокуратури у сфері нагляду за кримінальними провадженнями про військові злочини та у сфері оборонно-промислового комплексу пропонуємо таке:

1) з метою оптимізації претензійної роботи реалізувати правовий експеримент щодо вповноваження військового прокурора правом вносити превентивний акт рекомендаційного характеру – прокурорське застереження;

2) у межах реалізації функції організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням вповноважити військового прокурора за результатом проведення досудового розслідування надати право військовому прокурору вносити обов'язковий для розгляду органами державної влади та місцевого самоврядування акт – подання про усунення причин і умов вчинення злочину;

3) у межах кримінального провадження наділити військового прокурора правом призначати перевірки;

4) законодавчо закріпити право військового прокурора оскаржувати судові рішення у справах про вчинення адміністративних правопорушень військовослужбовцями;

5) вивести військового прокурора з системи подвійного підпорядкування Генеральному прокурору та Міністру оборони України;

6) у межах реалізації своїх функцій надати право здійснювати міжнародне співробітництво, зокрема з міжнародними правовими (судовими) інститутами, що здійснюють переслідування осіб, відповідальних за геноцид, воєнні злочини і злочини проти людяності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Актуальні питання кримінального процесу України / Блажівський Є. М. та ін. Київ : Центр учбової літератури, 2013. 304 с.
2. Актуальні питання оскарження судових рішень у кримінальному провадженні в апеляційному та касаційному порядках : навч.-практ. посіб. / кол. авт. Київ : Національна академія прокуратури України, 2019. 310 с.
3. Алексєєва В. О., Мороз І. В. Міжнародні та національні стандарти у сфері професійної етики прокурора. *Публічне право*. 2017. № 1. С. 152-160.
4. Аналітичні таблиці щодо стану здійснення правосуддя за 2019 рік. *Державна судова адміністрація України* : URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/ (дата звернення: 20.01.2020).
5. Бабкова В. С. Організаційно-правові проблеми контролю в прокурорській діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 1998. 18 с.
6. Баганець О. Реформа прокуратури 2019: чого чекати правоохоронцям? Про зміну назви ГПУ на «Офіс Генерального прокурора». *LexInform: Юридичні новини України* : веб-сайт. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/reforma-prokuratury-2019-chogo-chekaty-pravoohorontsyam/> (дата звернення: 20.01.2020).
7. Бакаев Д. Н. Вопросы подготовки и повышения квалификации прокуроров. *Совершенствование прокурорского надзора в СССР : сборник статей* / редколл.: Н. В. Жогин и др. ; Прокуратура СССР, Всесоюз. ин-т по

изучению причин и разраб. мер предупреждения преступности. Москва, 1973. С. 288-294.

8. Бакаєв Д. М., Долежан В. В., Корж В. П. Закон України про внесення змін та доповнень до Закону України «Про прокуратуру». Харків : Право, 1994. 215 с.

9. Бандурка О. М. Судові та правоохоронні органи України : підручник. Харків : Еспада, 1999. 350 с.

10. Басараб Р. І. Організаційно-правові засади діяльності Генерального прокурора України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Національна академія прокуратури України. Київ, 2015. 20 с.

11. Басараб Р. І. Організаційно-правові засади діяльності Генерального прокурора України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Національна академія прокуратури України. Київ, 2015. 245 с.

12. Басков В. И. Прокурорский надзор. Москва : БЕК, 1996. 128 с.

13. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики / відп. ред. М. О. Баймуратов ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ : Юрид. думка, 2010. 653 с.

14. Безлепкин А. В. Конституционные основы деятельности прокуратуры по защите прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Поволжская академия государственной службы имени П. А. Столыпина. Саратов, 2002. 22 с.

15. Безуглов А. А., Солдатов С. А. Конституционное право России : учебник : в 3 т. Москва : Профобразование, 2001. Т. 1. 800 с.

16. Березовская С. Г. Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов управления в СССР. Москва : Госюриздат, 1959.

17. Берензон А. Д. О некоторых направлениях исследования проблем прокурорского надзора. *Научная информация по вопросам борьбы с преступностью*. Москва, 1991. № 129. С. 15–19.

18. Бессарабов В. Г. Прокуратура в системе контроля Российской Федерации : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02, 12.00.11 / НИИ при Ген. пр-ре РФ. Москва, 2000. 46 с.
19. Бессарабов В. Г. Прокурорский надзор : учебник. Москва : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. 536 с.
20. Біденко М. Місце і роль прокуратури в системі органів влади. *Прокуратура. Людина. Держава*. 2005. № 7. С. 15–20.
21. Билиця І. О. Професійна етика прокурора : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2014. 249 с.
22. Блажівський Є. Функції прокуратури України: відповідність європейським стандартам. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2015. № 1. С. 21-28.
23. Богачова Л. Л. Принцип правової визначеності в європейському і національному праві (змістовна характеристика). *Теорія і практика правознавства: наукове фахове видання*. 2013. Вип. 2. С. 142–154.
24. Богуцький П. Військова прокуратура у системі прокуратури України: перспективи, шляхи реформування. *Прокуратура. Людина. Держава*. 2005. № 3. С. 10–16.
25. Боняк В. О. Органи охорони правопорядку України в сучасному вимірі: конституційно-правовий аспект : монографія. Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; Ліра, 2015. 372 с.
26. Бояринцева М.А. Особливості спеціального адміністративно-правового статусу громадянина України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. № 19. С. 321-328.
27. Вандін Є. В. Організаційно-правові засади діяльності спеціалізованої антикорупційної прокуратури України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2017. 20 с.

28. Вандін Є. В. Організаційно-правові засади діяльності спеціалізованої антикорупційної прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2017. 205 с.
29. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2007. 992 с.
30. Вернидубов І. В. Проблеми підтримання державного обвинувачення за законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Нац. ун-т ім. Т. Г. Шевченка. Київ, 1992. 27 с.
31. Вернидубов І. В. Функції прокуратури в перехідний період. *Право України*. 1997. № 1.
32. Виконання обов'язків і зобов'язань, взятих Україною при вступі до Організації : Резолюція 1244 (2001) Парламентської Асамблеї Ради Європи. *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994_603 (дата звернення: 20.01.2020).
33. Виконання обов'язків і зобов'язань Україною: Резолюція 1346 (20013) Парламентської Асамблеї Ради Європи. *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_608#Text (дата звернення: 20.01.2020).
34. Винокуров С. Із виступу на розширеному засіданні колегії Генеральної прокуратури України, присвяченому питанням добору, розстановки, професійної підготовки та виховання кадрів, 15 квіт. 2008 р. *Вісник прокуратури*. 2008. № 4. С. 7–21.
35. Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо окремих питань удосконалення забезпечення діяльності органів військової прокуратури)». *Законотворчість* : база даних / Верхов. Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55379 (дата звернення: 20.01.2020).

36. Висновок і рекомендації Парламентської Асамблеї РЄ від 26 верес. 1995 р. № 190 щодо вступу України. *Офіційний вісник України*. Київ, 2001. № 29. Ст. 1295.

37. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про Законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками) : Справа від 12 жовт. 2004 р. № 1-32/2004. *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-04#Text> (дата звернення: 20.01.2020).

38. Висновок на проект Закону України про внесення змін до Конституції стосовно прокуратури: ухвалений Венеціанською комісією на її 68-му Пленарному засіданні від 13-14 жовт. 2006 р. № 308/2006 / Європейська Комісія «За демократію через право» (венеціанська комісія), Директорат з прав людини, Генеральний директорат з прав людини та верховенства права. Страсбург : CDL-AD, 2006. 29 с. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU06285> (дата звернення: 20.01.2020).

39. Висновок щодо проекту Закону України «Про прокуратуру»: ухвалений Венеціанською Комісією на її 79-ому пленарному засіданні від 12-13 жовт. 2009 р. № 539/2009 / Європейська Комісія «За демократію через право». URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL_AD\(2009\)048-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL_AD(2009)048-ukr) (дата звернення: 20.01.2020).

40. Висновок щодо проекту Закону України «Про прокуратуру»: ухвалений Венеціанською Комісією на її 92-ому пленарному засіданні від 12-13 жовт. 2012 р. № 667/2012 / Європейська Комісія «За демократію через право». URL: http://www.pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/_pdf (дата звернення: 20.01.2020).

41. Висновок щодо проекту Закону України «Про прокуратуру»: ухвалений Венеціанською Комісією на її 96-му Пленарному засіданні від 11-12 жовт. 2013 р. № 735/2013 / Європейська Комісія «За демократію через право»

(венетіанська комісія), Директорат з прав людини, Генеральний директорат з прав людини та верховенства права. Страсбург : CDL-AD, 2013. 35 с. URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d> (дата звернення: 20.01.2020).

42. Глаговський В., Руденко М. Становлення і розвиток української моделі прокурорського нагляду на сучасному етапі (концептуальні проблеми). *Право України*. 1996. № 1. С. 43–46.

43. Глинська Н. В. Концептуальні засади визначення та забезпечення стандартів доброякісності кримінальних процесуальних рішень : монографія. Київ : Істина, 2014. 588 с.

44. Грабець І. Н. Адміністративно-правові засади діяльності прокурора щодо протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національна академія прокуратури України. Київ, 2015. 21 с.

45. Грицаєнко Л. Елементи конституційно-правового статусу прокуратури. *Право України*. 2008. № 8. С. 115-123.

46. Грицаєнко Л. Конституційно-правовий статус прокуратури України. *Вісник прокуратури*. 2007. № 1. С. 24-34.

47. Грицаєнко Л. Р. Конституційно-правовий статус прокуратури України : підручник. Київ : БІНОВАТОР, 2007. 544 с.

48. Грицаєнко Л. Р. Модернізація функцій прокуратури України в контексті розвитку громадянського суспільства. *Часопис Київського університету права*. 2008. № 3. С. 102-106.

49. Грицаєнко Л. Р. Прокуратура в країнах Європи : підручник. Київ : БІНОВАТОР, 2006. 400 с.

50. Грошевой Ю. М. Органи конституційного контролю і нагляду (контрольно-наглядова влада). *Актуальные проблемы государства и права : сборник научных трудов*. Одесса, 1996. Вып. 3. С. 3–9.

51. Гусаров В. М. Проблеми організаційної роботи міської (районної) прокуратури : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 1995. 20 с.
52. Гутаріна К. В. Місце і роль прокуратури в системі органів державної влади в Україні. *Адвокат*. 2005. № 6. С. 17–29.
53. Гуторов О. І. Методологія та організація наукових досліджень : навч. посіб. / Харк. нац. аграр. ун-т ім. В. В. Докучаєва. Харків: ХНАУ, 2017. 272 с.
54. Давиденко Л. М. Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності. Харків: Право, 1999. 265 с.
55. Давиденко Л. М. Ціль, завдання і функції прокуратури. Харків : Право, 1992. 215 с.
56. Давыденко Л. М., Каркач П. М., Мычко Н. И., Руденко Н. В. Органы прокуратуры Украины, Российской Федерации и США (сравнительный анализ законодательства) : уч. пособ. / под ред. Л. М. Давыденко ; Генеральная прокуратура Украины, Ин-т повышения квалификации. Харьков : Медиа-группа, 1999. 76 с.
57. Дегтярева Н. Н. Конституционно-правовой статус прокуратуры в Российской Федерации: институциональный и сравнительный анализ : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / НИИ при Ген. прок-ре РФ. Москва, 2000. 20 с.
58. Дмитрієв А. І., Шепель А. О. Порівняльне правознавство : підручник / гол. ред. В. Н. Денисов. Київ : Юстініан, 2003. 184 с.
59. Долгий О. О., Наулік Н. С. Прокурорське самоврядування в Україні: оцінка законодавчих ініціатив та їх відповідності вимогам Венеціанської комісії. *Європейські перспективи*. 2014. № 5. С. 21–24.
60. Долежан В. Деякі аспекти співвідношення судової і прокурорської компетенції. *Правова система України: теорія і практика* : тези доп. і наук. повідомл. наук.-практ. конф., 7-8 жовт. 1993 р. / уклад.: М. І. Малишко, В. М. Стретович ; відп. ред. Ю. С. Шемшученко, В. Ф. Погорілко. Київ, 1993. С. 383–385

61. Долежан В. Кодекс прокурорської етики; яким йому бути? *Прокуратура. Людина. Держава*. 2005. № 12. С. 63–68.
62. До проекту Закону України «Про внесення змін до Законів України (щодо окремих питань удосконалення забезпечення діяльності органів військової прокуратури)» : пояснювальна записка 28 трав. 2015 р. *Законотворчість* : база даних / Верхов. Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55379 (дата звернення: 20.01.2020).
63. Драгомирецька Л. С. Застосування досвіду окремих європейських країн щодо діяльності органів прокурорського самоврядування. *Jurnalul Juridic National: teorie si practica*. 2016. № 2. Ч. 1. С. 39–42.
64. Драгомирецька Л. С. Поняття та основи прокурорського самоврядування в Україні. *Право.ua* : веб-сайт. 2015. № 1. С. 132–138. URL: http://nbuv.gov.ua//pravo_2015_1__21 (дата звернення: 20.01.2020).
65. Дьомін Ю. М. Прокурорський нагляд в Україні на сучасному етапі : монографія. Київ : УкрІНТЕІ, 2013. 308 с.
66. Європіна І. Координаційна діяльність прокуратури. *Право. Людина. Держава*. 2005. № 8. С. 30–34.
67. Жиліна Л. С. Прокурорський нагляд за додержанням законів при провадженні слідчих дій : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 1999. 18 с.
68. Житловий кодекс України (Української РСР) : Закон УРСР від 30 черв. 1983 р. *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5464-10> (дата звернення: 20.01.2020).
69. Жоган Р. А. Конституційно-правовий статус прокуратури в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2010. 19 с.
70. Завдання, принципи діяльності й основні функції прокуратури. *Allbest* : веб-сайт. URL: <http://www.allbest.ru/> (дата звернення: 20.01.2020).

71. Зайков С. Ю. Конституционно-правовой статус прокуратуры в Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / ГОУ ВПО «Елецкий государственный университет им. А. И. Бунина». Москва, 2002. 24 с.

72. Зайков С. Ю. Конституционно-правовой статус прокуратуры в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / ГОУ ВПО «Елецкий государственный университет им. А. И. Бунина». Москва, 2002. 160 с.

73. Закон України «Про прокуратуру» : наук.-практ. комент. : у 3 кн. / за заг. ред. В. П. Пшонки, О. М. Литвака. Київ : Алерта, 2013. Кн. 1. 336 с.

74. Звіти про роботу прокуратури України з представництво інтересів громадян та держави в судах за 2019 р. *Офіс Генерального Прокурора* : офіц. веб-сайт. URL: <https://www.gp.gov.ua/> (дата звернення: 20.01.2020).

75. Звіти про роботу прокуратури України зі зверненнями громадян за 2015-2019 рр. *Державний комітет статистики* : офіц. веб-сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/imf/meta/dks.htm> (дата звернення: 20.01.2020).

76. Зеленецкий В. С. Прокурорский надзор за исполнением органами дознания и досудебного следствия законов при приемке, регистрации, проверке и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях. Харьков : Восточно-регион. центр гуманитарно-образовательных инициатив, 2004. 400 с.

77. Зеленецкий В. С., Козьяков И. Н. Ведомственный контроль и прокурорский надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности. Харьков : КрымАрт, 2003. 256 с.

78. Имбер Ж. Исторический метод в сравнительном. *Проблемы сравнительного правоведения: материалы советско-франц. симпозиума юристов*. Москва. 1979. С. 72–80.

79. Капсамун І. Час Військової прокуратури : інтерв'ю із заступником Генерального прокурора України – керівником Головної військової прокуратури А. Матіосом, 24 квіт. 2015. *Газета «День»*. 2015. № 72. URL: <http://day.kyiv.ua/uk/article/podrobyci/chas-viyskovoyi-prokuratury> (дата звернення: 20.01.2020).

80. Каркач П. М., Курочка М. Й. Конституційні функції прокуратури в діяльності суду : навч. посіб. Луганськ : РВВ ЛАВС, 2004. 114 с.
81. Каркач П. М., Синчук В. Л. Координаційна функція прокуратури України : навч.-метод. посіб. Харків : Право, 2005. 96 с.
82. Керівні принципи, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування від 07 вер. 1990 р. прийняті Організацією Об'єднаних Націй на її 8-му Конгресі 27 серп. - 7 вер. 1990 р. *Законодавство України* : URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_859#Text (дата звернення: 20.01.2020).
83. Коваленко І. Загальні поняття адміністративного примусу та особливості його застосування міліцією. *Історико-правовий часопис*. 2013. № 2. С. 67-70.
84. Когутич І. І., Нор В. Т., Павлишин А. А. Прокурорський нагляд в Україні : курс лекцій для студентів юрид. вищ. навч. закладів / за ред. В. Т. Нора. Київ : Атака, 2004. 352 с.
85. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів. *Генеральна Прокуратура України* : матеріали Всеукр. конф. прокурорів, 27 квіт. 2017 р. Київ, 2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001900-17> (дата звернення: 20.01.2020).
86. Козачук О. С. Військові прокуратури в Україні: організаційно-правові засади функціонування : монографія. Київ : Національна академія прокуратури України, 2018. 242 с.
87. Козачук О. С. Досвід функціонування спеціалізованих прокуратур України та країн Європи. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 4. С. 79-83.
88. Козачук О. С. Організаційно-правові засади функціонування військових прокуратур в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Нац. акад. прокуратури України. Київ, 2016. 216 с.
89. Козачук О. Особливості сучасного реформування військових прокуратур в Україні. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2014. № 5 (38). С. 114-119.

90. Козьяков І. М., Мудров А., Долгий О. К. Прокурорське самоврядування : монографія. Київ : Національна академія прокуратури України, 2014. 60 с.

91. Комарницька О. Статус прокурора відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року з урахуванням положень КПК України. *Часопис Академії адвокатури України*. 2015. № 2. С. 61-66.

92. Конвенція про боротьбу з торгівлею людьми і з експлуатацією проституції третіми особами. *ЛІГА:ЗАКОН* : веб-сайт. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU50002K> (дата звернення: 20.01.2020).

93. Конвенція Ради Європи про захист прав і основних свобод людини : Закон України від 17 лип. 1997 р. № 475/97-ВР. *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 20.01.2020).

94. Конституційне право України / за ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. Київ : Наукова думка, 1999. 736 с.

95. Конституційне право України: Академічний курс : підручник для студентів вищих навчальних закладів : у 2 т. / НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, Київський університет права ; за заг. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ : Юридична думка, 2008. Т. 1. 781 с.

96. Конституційне право України. Академічний курс : підручник для студентів вищих навчальних закладів : у 2 т. / НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, Київський університет права ; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2008. Т. 2. 800 с.

97. Конституційні гарантії діяльності органів прокуратури передбачені у статті 131¹ Конституції України. *STUDIES.in.ua* : веб-сайт. URL: <http://studies.in.ua/ru/konstitucionnoe-pravo-shpargalki/402-konstitucyno-pravoviy-status-prokuraturi-ukrayini-funkcyi-povnovazhennya.html> (дата звернення: 20.01.2020).

98. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 1996. № 30. Ст. 141.

99. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 2005. № 2. Ст. 44.

100. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки 1978 року. URL: <https://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html> (дата звернення: 20.01.2020).

101. Координаційний Комітет по боротьбі з організованою злочинністю та корупцією при Президенті України. *Юридична енциклопедія* : у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 3. URL: http://leksika.com.ua/11270222/legal/koordinatsiyniy_komitet_po_borotbi_z_koruptsiyeyu_i_organizovanoyu_zlochinnistyu_pri_prezidentovi_ukrayin (дата звернення: 20.01.2020).

102. Корбутяк В. І. *Методологія системного підходу та наукових досліджень* : навч. посіб. Рівне : НУВГП, 2010. 176 с.

103. Корж В. Новий підхід до визначення основних функції органів прокуратури та пріоритетних напрямків її діяльності. *Вісник прокуратури*. 2011. № 1. С. 68-75.

104. Корнякова Т. В. *Прокуратура та органи позавідомчого контролю: нагляд і взаємодія* : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Одеська нац. юрид. академія. Одеса, 2004. 22 с.

105. Косюта М. Конституційна реформа і майбутнє прокуратури. *Урядовий кур'єр*. 2004. № 42. С. 16.

106. Косюта М. В. *Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави* : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2002. 33 с.

107. Косюта М. В. *Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства*. Одеса : Юрид. літ., 2002. 375 с.

108. Косюта М., Долежан В. Правозахисна функція прокуратури та її закріплення у майбутньому законі України «Про прокуратуру». *Право України*. 2006. № 3. С. 59–63.
109. Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. Вид. 5-те, виправл. та доповн. Київ : Атіка, 2007. 512 с.
110. Кравчук В. М. Інституційно-правовий аспект функціонування прокуратури України як органу державної влади : монографія. Тернопіль : Тернограф, 2013. 272 с.
111. Кравчук В. Конституційно-правова реформа прокуратури – крок до збалансування публічного контрольного процесу в Україні. *Публічне право*. 2015. № 2 (18). С. 75–80
112. Кравчук В. М. Роль суду і прокуратури у забезпеченні законності актів органів виконавчої влади і місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Одес. нац. юрид. академія. Одеса, 2008. 234 с.
113. Кримінальний Кодекс України. *Голос України*. 2001. № 107.
114. Кримінальний процесуальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 2013. № 9-13. Ст. 88. URL: <https://ips.ligazakon.net/dokument/full> (дата звернення: 20.01.2020).
115. Крушельницька О. В. Методологія та організація наукових досліджень : навч. посіб. Київ : Кондор, 2006. 206 с.
116. Курко Н. М. Адміністративно-правове регулювання антикорупційної діяльності прокуратури України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Міжрегіональна академія управління персоналом. Дніпропетровськ, 2016. 20 с.
117. Лапкін А. В. Закон України «Про прокуратуру» : наук.-практ. комент. Харків : Право, 2015. 680 с.
118. Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. Москва : ИКД "Зерцало-М", 2002. 288 с.
119. Линник А. В. Роль прокуратури у забезпеченні державної антикорупційної політики в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. Харків, 2014. 23 с.

120. Литвак О., Шумський П. Проблеми впровадження Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовт. 2014 р. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2015. № 1. С. 5-9.
121. Лобач В. Значення конституційної реформи для органів прокуратури. *Прокуратура. Людина. Держава*. 2004. № 12. С. 13–16.
122. Малюга В. І. Принципи організації та діяльності прокуратури України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2002. 20 с.
123. Мамедов Г. П. Поняття функцій прокуратури. *Прокуратура. Людина. Держава*. 2005. № 3. С. 76.
124. Мамедов Г. Щодо оптимального варіанта закріплення функцій прокуратури. *Вісник прокуратури*. 2007. № 2. С. 67–71.
125. Марченко А. А. Прецедентний характер рішень Конституційного суду України. *Митна справа*. 2014. № 1 (2.1). С. 28-33. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms_2014_1%282.1%29__7 (дата звернення: 20.01.2020).
126. Матіос А. Реформування правоохоронних органів у воєнній сфері та відновлення системи військових судів як нагальна потреба сьогодення. *Вісник прокуратури*. 2016. № 8. С. 33–38.
127. Медведько О. Виступ на нараді при Президентові України з розгляду питання про стан протидії корупції в Україні 15 квіт. 2008 р. *Вісник прокуратури*. 2008. № 4. С. 3–6.
128. Мельник М. І., Хавронюк М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність : навч. посіб. Київ : Атака, 2002. 576 с.
129. Методи збору і пошуку інформації, що застосовуються в сучасній етнології. *Bestreferat* : веб-сайт. URL: www.bestreferat.ru/ (дата звернення: 20.01.2020).
130. Методологія та рефлексія пізнавального процесу / Філософія та політологія у структурі сучасного соціогуманітарного знання : монографія / Конверський А. Є. та ін. ; за заг. ред. А. Є. Конверського. Київ : Київський університет, 2011. 390 с.

131. Михайленко О. Проблеми реформування прокуратури України. *Право України*. 1998. № 1. С. 80.
132. Михайленко О. Проблеми функцій у системі органів прокуратури України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2006. № 1. С. 33–38.
133. Михайленко О. Р. Прокуратура України : підручник / М-во освіти і науки України. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 296 с.
134. Михайленко О., Ковальський В. Прокуратура суверенної України: час становлення спливає. *Юридичний вісник України*. 2000. № 48. С. 76–79.
135. Мичко М. І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2002. 38 с.
136. Мичко М. І. Функції та організаційний устрій прокуратури : наук. вид. Донецьк : «Донеччина», 2001. 272 с.
137. Мичко М., Голова Н. Про основні принципи організації прокуратури. *Право України*. 2000. № 12. С. 74–77.
138. Мудров А. М. Про деякі проблеми прокурорської незалежності. *Актуальні проблеми захисту прав і свобод людини в Україні* : матеріали наук.-практ. конф. Київ : б. в., 2000. С. 52–57.
139. Муніципальне право України : підручник / Погорілко В. Ф. та ін. ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
140. Мурашин Г. О. Прокуратура як гарант прав людини. *Актуальні проблеми формування правової держави в Україні*. Харків : Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого, 2000. С. 186–189.
141. Наулік Н. Прокуратура України: теоретико-правовий аспект діяльності в сучасних умовах. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2015. № 3. С. 5-9.
142. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. / уклад.: Яременко В. В., Сліпущко О. М. Київ : Вид-во «Аконіт», 2003. Т. 1. 413 с.
143. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. / уклад.: Яременко В. В., Сліпущко О. М. Київ : Вид-во «Аконіт». Т. 2. 286 с.

144. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. / уклад. : Яременко В., Сліпущко О. Київ : Вид-во «Аконіт», 2005. Т. 3. 738 с.

145. Нормативно-правовий акт. Класифікація нормативно-правового акта : Методичні рекомендації. *Головне територіальне управління юстиції у Дніпропетровській області*: офіц. веб-сайт. URL: <http://obljust.gov.ua/uploads/npract.doc> (дата звернення: 20.01.2020).

146. Олійник А. Ю. Конституційні свободи людини і громадянина та їх забезпечення в Україні : монографія. Київ : КНУТД ; Дніпро : ДДУВС, 2018. 371 с.

147. Олійник А. Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні : монографія. Київ : Алерта, КНТ, Центр навчальної літератури, 2008. 472 с.

148. Олійник А. Ю., Кагадій М. І. Конституційне право України та зарубіжних країн : підручник / за заг. ред. А. Ю. Олійника. Київ : КНУТД ; Дніпро : ДДУВС, 2018. 436 с.

149. Олійник А. Ю., Кагадій М. І. Курс лекцій з конституційного права України : навч. посіб. Київ : Ліра ЛТД, 2016. 384 с.

150. Організація судових та правоохоронних органів : підручник / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого ; за ред. І. Є. Марочкіна. Харків : Право, 2013. 448 с.

151. Основи методології та організації наукових досліджень : навч. посіб. для студентів, курсантів, аспірантів і ад'юнтів / за ред. А. Є. Конверського. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 352 с.

152. Основные направления прокурорской деятельности : уч. пособ. / Бурмистрова Е. А. и др. ; науч. ред. Н. П. Дудин. Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2011. 132 с.

153. Остаточний текст Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) від 12 верес. 2001 р. щодо дотримання обов'язків та зобов'язань Україною. *Голос України*. 2001. № 124.

154. Підтримання прокурором державного обвинувачення / Блажівський Є. М. та ін. Київ : Національна академія прокуратури України, 2014. 512 с.

155. Пікуля Т. О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / НАВСУ. Київ, 2004. 19 с.

156. Пилипенко В. «Особливий статус» військової прокуратури. Чому парламент не захотів повернути функції нагляду військовим прокурорам? *Володимир Пилипенко* : блог. URL: http://blogs.lb.ua/volodymyr_pylypenko/318149_osobliviy_status_viyskovoi.html (дата звернення: 20.01.2020).

157. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України : підручник / за заг. ред. В. Л. Федоренка. Вид. 3-тє, перероб. і доопр. Київ : КНТ, Видавництво Ліра-К, 2011. 532 с.

158. Подкопаєв С. В. Організаційна структура системи органів прокуратури України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 4. С. 69-76.

159. Подкопаєв С. В. Суб'єкти кадрового забезпечення прокурорської діяльності. *Актуальні проблеми судового права* : матеріали Міжнар. конф., присвяч. 70-річчю з дня народж. проф. І. Є. Марочкін / редкол. Л. М. Москвич та ін. Харків : Право, 2019. С. 139-144.

160. Подкопаєв С., Попов Г., Соколова О., Шумський П. Професійна етика прокурора : навч. посіб. / за заг. ред. О. Литвака. Київ : Посвіт, 2012. 127 с.

161. Полянський Ю. Об упразднении некоторых функций прокуратуры. *Юридична освіта та держава: науковий збірник*. Одеса : Юрид. ін.-т Одеськ. держ. ун-ту ім. І. Мечнікова, 1997. С. 112–116.

162. Полянський Ю. Проект Конституции Украины о прокурорском надзоре. *Юридический вестник*. 1996. № 1. С. 91–92.

163. Полянський Ю. Є. Щодо змісту майбутнього Дисциплінарного статуту прокуратури України. *Прокуратура. Людина. Держава*. 2005. № 12. С. 69–74.

164. Полянський Ю., Долежан В. Ще раз про «незаперечність конституційного строку повноважень Генерального прокурора України». *Прокуратура. Людина. Держава*. 2005. № 11. С. 46–52.

165. Пономарев Г. С. Прокуратура в условиях кризиса законности и правовых реформ в России : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.11, 12.00.09 / НИИ проблем укрепл. закон. и правопорядка Генеральной Прокуратуры РФ. Москва, 1995. 36 с.

166. Порівняльне правознавство і МПрП. *Студопедия* : веб-сайт. URL: https://studopedia.su/5_41524_porivnyalne-pravoznavstvo-i-mprp.html (дата звернення: 20.01.2020).

167. Права людини. *Представництво ООН в Україні* : веб-сайт. URL: <http://www.un.org.ua/ua/nasha-robota/un-reform> (дата звернення: 20.01.2020).

168. Правовые системы стран мира : энциклопедический справочник / под ред. А. Я. Сухарева. Изд. 3-е, перераб. и доп. Москва : Изд-во НОРМА, 2003. 976 с.

169. Практика Європейського суду з прав людини в діяльності органів прокуратури і суду: виклики та перспективи : матеріали I Міжнар. наук.-практ. конф, 13 черв. 2018 р. Київ : Національна академія прокуратури України, 2018. 206 с.

170. Представництво прокурором інтересів держави в суді у земельних відносинах: : матеріали круглого столу за участю іноземних представників, 20 черв. 2019 р. Київ : Національна академія прокуратури України, 2019. 122 с.

171. Прилуцький С. Реформування прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції. *Центр громадської адвокатури. Юридичний науковий електронний журнал*. 2010. № 1. С. 44-50. URL: <http://www.cga.in.ua/fckfiles/procur.pdf> (дата звернення: 20.01.2020).

172. Принципи і закони діалектики. *StudFiles. Файловий архив студентів* : веб-сайт. URL: <https://studfiles.net/preview/5375953/page:37/> (дата звернення: 20.01.2020).

173. Проект Закону України «Про прокуратуру» від 19 верес. 2008 р. № 2491/п. *Законотворчість* : база даних / Верхов. Рада України. URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32493 (дата звернення: 20.01.2020).

174. Прокуратура в Україні: правові основи. Організаційні засади. Прокурор у судочинстві. Прокурорський нагляд. Міжнародне співробітництво : зб. нормат. актів / відп. ред. М. О. Потебенько ; упоряд. А. В. Довбня, Є. В. Гриніченко. Київ : Юрінком Інтер, 2000. 400 с.

175. Прокуратура України. *Бюлетень законодавства і юридичної практики України*. Київ : Юрінком Інтер. 2009. С 576

176. Прокуратура України: академічний курс : підручник / Сухонос В. В. та ін. Суми : ВТД «Університет. кн.», 2005. 566 с.

177. Прокурорський нагляд в Україні : підручник для юрид. вузів і фак. / Марочкін І. Є. та ін. ; за ред. Ю. М. Грошевого, І. Є. Марочкіна. Донецьк : Донеччина, 1997. 256 с.

178. Прокурорський нагляд в Україні : підручник для юрид. вузів і факультетів / Марочкін І. Є. та ін. ; за ред. І. Є. Марочкіна, П. М. Каркача. Харків : Одіссей, 2004. 245 с.

179. Прокурорський нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян : навч. посіб. / Неділько В. Г. та ін. Київ : Національна академія прокуратури України, 2018. 202 с.

180. Прокурорський нагляд за додержанням законів щодо подолання проявів расової, національної нетерпимості, ксенофобії : навч.-практ. посіб. / за ред. В. В. Білоуса. Київ : Алерта, 2013. 144 с.

181. Проневич О. С. Принцип незалежності прокуратури : догматично-правова інтерпретація та правова регламентація. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2014. № 4. С. 6-16.

182. Професійна підготовка суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів: національний і зарубіжний досвід : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 19 верес. 2019 р. Київ : Національна академія прокуратури України, 2019. 188 с.

183. Професійне мислення юриста. *REFS* : веб-сайт. URL: <http://www.refs.in.ua/s-p-pogrebnyak-iii-k-yu-n-doc.html?page=5> (дата звернення: 20.01.2020).

184. Процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням: організаційно-правові та криміналістичні основи / редкол.: І. М. Козьяков та ін. Київ : Національна академія прокуратури України, 2014. 750 с.

185. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Генерального прокурора України від 28 листоп. 2012 р. № 123 : Наказ Генерального прокурора України від 04 трав. 2017 р. № 132. *Офіс Генерального прокурора* : офіц. веб-сайт. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/iord?_m=publications&_t=rec&id=243415 (дата звернення: 20.01.2020).

186. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лют. 2006 р. № 3477-IV. *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text> (дата звернення: 20.01.2020).

187. Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 груд. 2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 2017. № 7-8. Ст. 50.

188. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 бер. 1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 1992. № 27. Ст. 385.

189. Про внесення змін до деяких законів України (щодо окремих питань удосконалення забезпечення діяльності органів військової прокуратури) : Проект Закону від 28 трав. 2015 р. № 2967. *Законотворчість* : база даних / Верхов. Рада України URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2967&skl=9 (дата звернення: 20.01.2020).

190. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури : Закон України від 18 верес. 2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 2013. № 37. Ст. 490.

191. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України : Закон України від 13 квіт. 2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 2013. № 21. Ст. 208.

192. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Генеральної прокуратури України : Закон України від 12 трав. 2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 2016. № 22. Ст. 453.

193. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції : Закон України від 12 лют. 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 2015. № 17. Ст. 118.

194. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури від 19 верес. 2019 р. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 2019. № 42. Ст. 238. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0129905-20> (дата звернення: 20.01.2020).

195. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів. *Офіційний вісник України*. Київ, 2019. № 95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/263-20#Text> (дата звернення: 20.01.2020).

196. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) Закон України від 2 черв. 2016 р. № 1401-VIII. *Офіційний вісник України*. Київ, 2016. № 51. Ст. 1799.

197. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV. *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2222-15#Text> (дата звернення: 20.01.2020).

198. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції : закон України 12 серп. 2014 р. № 1631-VII. *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1631-18#Text> (дата звернення: 20.01.2020).

199. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23 груд. 1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 1994. № 11. Ст. 50.

200. Про Державний Протокол та Церемоніал України : Положення від 22 серп. 2002 р. № 746/2002. *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/746/2002> (дата звернення: 20.01.2020).

201. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 2016. № 4. Ст. 43.

202. Про деякі питання реалізації законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 берез. 2020 р. № 175. *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.01.2020).

203. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січ. 2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 2011. № 32. Ст. 314.

204. Про забезпечення безпеки осіб, що беруть участь у кримінальному судочинстві : Закон України від 23 груд. 1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 1994. № 11. Ст. 50.

205. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 2014. № 49. Ст. 2056.

206. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України : Постанова ВР України від 6 листоп. 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 1992. № 4. Ст. 15.

207. Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень і запитів та особистого прийому громадян в органах прокуратури України : Наказ Генерального прокурора України. *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/z0065-18> (дата звернення: 20.01.2020).

208. Про затвердження Положення про класні чини працівників органів прокуратури України : Постанова Верховної Ради України від 6 листоп. 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 1992. № 4. Ст. 14.

209. Про затвердження Положення про Спеціалізовану прокуратуру у сфері нагляду за кримінальними провадженнями про військові злочини та у сфері оборонно-промислового комплексу (на правах Департаменту) Офісу Генерального прокурора»: Наказ Генерального прокурора від 5 бер. 2020 р. № 126. *Генеральна прокуратура України* : офіц. веб-сайт. URL: <http://www.gp.gov.ua>

210. Про затвердження Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України : Наказ Генерального прокурора України від 16 черв. 2016 р. № 205. *Офіс Генерального прокурора* : офіц. веб-сайт. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102 (дата звернення: 20.01.2020).

211. Про затвердження Порядку проходження прокурорами атестації: Наказ Генерального прокурора від 3 жовтня 2019 р. № 221. *Генеральна прокуратура України* : офіц. веб-сайт. URL: <http://www.gp.gov.ua> (дата звернення: 20.01.2020).

212. Про затвердження Порядку співпраці Генеральної прокуратури України і Національного антикорупційного бюро України з окремих питань : Наказ Генерального прокурора від 30 вер. 2019 р. № 215/114. *Генеральна*

прокуратура України : офіц. веб-сайт. URL: <http://www.gp.gov.ua> (дата звернення: 20.01.2020).

213. Про затвердження Регламенту Генеральної прокуратури України : Наказ Генерального прокурора від 18 січ. 2019 р. № 8. *Генеральна прокуратура України* : офіц. веб-сайт. URL: <http://www.gp.gov.ua> (дата звернення: 20.01.2020).

214. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 1996. № 47. Ст. 256.

215. Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції : Наказ Генерального прокурора України від 16 січ. 2013 р. № 1. *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: // <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0001900-13> (дата звернення: 20.01.2020).

216. Про ліквідацію Національної академії прокуратури України : Наказ Генерального прокурора України від 5 берез. 2020 р. № 129. *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0129905-20> (дата звернення: 20.01.2020).

217. Про Національну поліцію : Закон України від 2 лип. 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 2015. № 40-41. Ст. 379.

218. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лют. 1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 1992. № 22. Ст. 303.

219. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30 черв. 1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 1993. № 35. Ст. 358.

220. Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури України : Наказ виконувача обов'язків Генерального прокурора України від 11 квіт. 2016 р. № 148. *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/92944__92944 (дата звернення: 20.01.2020).

221. Про організацію діяльності органів прокуратури з питань ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, статистики та її аналізу : Наказ

Генерального прокурора України від 16 жовт. 2015 р. № 275. *Офіс Генерального прокурора* : офіц. веб-сайт. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102 (дата звернення: 20.01.2020).

222. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України від 22 груд. 2011 р. № 1. *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0001900-11#Text> (дата звернення: 20.01.2020)

223. Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України : Наказ Генерального прокурора України від 19 січ. 2017 р. № 15. *Генеральна прокуратура України* : офіц. веб-сайт. URL: <http://www.gp.gov.ua> (дата звернення: 20.01.2020).

224. Про особливості діяльності військових прокуратур: Наказ Генерального прокурора України від 29 серп. 2014 р. № 12. *Офіс Генерального прокурора* : офіц. веб-сайт. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/gn> (дата звернення: 20.01.2020).

225. Про особливості діяльності прокуратур з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері : Наказ Генерального прокурора України від 12 квітня 2013 року. № 12. *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0012900-13#Text> (дата звернення: 20.01.2020).

226. Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають із її членства в Раді Європи : Укази Президента України від 20 січ. 2006 р. № 39/2006. *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39/2006#Text> (дата звернення: 20.01.2020).

227. Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають із її членства в Раді Європи : Указ Президента України від 12 січ. 2011 р. № 24/2011. *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/24/2011> (дата звернення: 20.01.2020).

228. Про попереднє ув'язнення : Закон України від 30 черв. 1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 1993. № 35. Ст. 360.

229. Про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів : Положення : Всеукр. конф. прокурорів, 27 квіт. 2017 р. *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0003900-17#Text> (дата звернення: 20.01.2020).

230. Про прокуратуру : Закон України від 5 листоп. 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 1991. № 53. Ст. 793.

231. Про прокуратуру СРСР : Закон Союзу РСР від 30 листоп. 1979 р. *Мировая и рыночная экономика: статьи и книги* : веб-сайт. URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data02/tex13787.htm> (дата звернення: 20.01.2020).

232. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовт. 2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 2015. № 2-3. Ст. 12.

233. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII, зі змінами та доповненнями. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 2015. № 2-3. Ст. 12.

234. Про ратифікацію Міжнародної конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму : Закон України від 12 верес. 2002 р. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 2002. № 43. Ст. 316.

235. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лют. 2008 р. «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» : Указ Президента України від 8 квіт. 2008 р. № 311/2008. *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311/2008> (дата звернення: 20.01.2020).

236. Про робочу групу з питань реформування прокуратури та адвокатури : Розпорядження Президента України від 22 листоп. 2011 р. № 362/2011-рп. *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/24/2011> (дата звернення: 20.01.2020).

237. Про роль служби публічних обвинувачів у демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права від 27 трав. 2003 р. : Рекомендація ПАРЄ 1604 (2003) 11. *Центр політико-правових реформ* : офіц. веб-сайт. URL: http://pravo.org.ua/files/_com_split_1.pdf (дата звернення: 20.01.2020).

238. Про символіку Генеральної прокуратури України : Указ Президента України від 29 листоп. 2017 р. № 392/2017. *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/392/2017> (дата звернення: 20.01.2020).

239. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22 жовт. 1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 1993. № 45. Ст. 426.

240. Про створення міжвідомчої робочої групи у сфері протидії кримінальним правопорушенням в оборонному секторі держави: Наказ Генерального прокурора від 27 листопада 2019 р. № 306. Генеральна прокуратура України : офіц. веб-сайт. URL: <http://www.gp.gov.ua> (дата звернення: 20.01.2020).

241. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 лип. 2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 2010. № 41-45. Ст. 529.

242. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 черв. 2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 2016. № 31. Ст. 545.

243. Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників органів прокуратури : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 трав. 2012 р. № 505. *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/505-2012-п#Text> (дата звернення: 20.01.2020).

244. Реформа прокуратури відбулася на законодавчому рівні, на якісні зміни ще треба почекати – експерти. *Прес-центр УКМЦ* : веб-сайт. URL: <http://uacrisis.org/ua/53876-reforma-prokuraturi-2> (дата звернення: 20.01.2020).

245. Реформування органів кримінальної юстиції України відповідно до європейських стандартів: концептуальний аналіз : монографія / Овчаренко О. М. та ін. ; НДІ ВПЗ ім. акад. В. В. Сташиса. Харків : НДІ ВПЗ ім. акад. В. В. Сташиса, 2015. 242 с.

246. Рибалка Н. О. Особливості визначення системи та структури органів прокуратури України. *Часопис Київського університету права НАН України*. 2003. № 1. С. 284–288.

247. Рибалка Н., Шестопапов Р. Напрями оптимізації діяльності прокуратури України поза межами кримінального судочинства. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2015. № 1. С. 11-19.

248. Рішення Конституційного Суду України від 22 черв. 2004 р. у справі № 1-25/2004 : Справа про Дисциплінарний статут прокуратури. *Вісник Конституційного Суду України*. 2004. № 3. С. 15.

249. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Мнишенка Сергія Костянтиновича щодо офіційного тлумачення положень ч. IV ст. 50 Закону України «Про прокуратуру» : Рішення від 15 жовт. 2007 р. № 10-рп/2007. *Вісник Конституційного Суду України*. 2007. № 6. С. 6.

250. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») : Рішення від 9 липн. 1998 р. N 12-рп/98. *Офіційний вісник України*. Київ, 1998. № 32. С. 59.

251. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 1, ч. I ст. 7, ст. 8-10, ч. IV ст. 14, ст. 17, ч. I ст. 20, ч. III ст. 29 Закону України «Про прокуратуру» (справа про повноваження прокуратури відповідно до п. 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України) : Рішення від 10 верес. 2008 р. № 15-рп. *Офіційний вісник України*. Київ, 2008. № 71. С. 64. Ст. 2396.

252. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 29, 36, ч. II ст. 56, ч. II ст. 62, ч. I ст. 66, п. 7, 9, 12-14, 23, 29, 30, 39, 41, 43-46 ст. 71, ст. 98, 101, 103, 111 Закону України «Про

Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про соціальні гарантії громадян) : Рішення від 9 лип. 2007 р. № 6-рп/2007. *Офіційний вісник України*. Київ, 2007. № 52. С. 138. Ст. 2132.

253. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого арбітражного суду України та Генеральної Прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень ст. 2 Арбітражного процесуального кодексу України. *Офіційний вісник України*. Київ, 1999. № 15. С. 35.

254. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення ст. 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» (справа К. Г. Устименка) : Рішення від 30 жовт. 1997 р. № 5-зп. *Офіційний вісник України*. Київ, 1997. № 46. С. 126.

255. Руденко М. Проблеми розвитку прокуратури України. *Право України*. 2003. № 2. С. 57–59.

256. Руденко М. В. Прокурор у господарському судочинстві : навч. посіб. Київ : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре»», 2003. 149 с.

257. Руденко М. Спеціалізація як принцип побудови прокурорської системи України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 3. С. 27-32.

258. Руденко М. В., Говоруха М. М., Рибалко Г. С. Судова влада та правоохоронні органи України : підручник для студентів вищих юридичних навчальних закладів. Харків : Консул, 2017. 448 с.

259. Руденко М., Півненко В. Про основні напрямки сучасної кримінально-правової політики України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2014. № 4. С. 10-13.

260. Руденко Н., Татарчук Г. Реформування прокуратури незалежної України: теоретичні та практичні аспекти. *Юридична Україна*. 2003. № 11. С. 9–18.

261. Рябошапка Р. Генпрокурор Рябошапка не торопиться с ликвидацией военной прокуратуры. *News Front* : веб-сайт. URL: <https://news->

front.info/2019/10/27/genprokuror-ryaboshapka-ne-toropitsya-s-likvidatsiej-voennoj-prokuratury/ (дата звернення: 20.01.2020).

262. Савенко Д. Л. Верховенство права і законність в організації та діяльності прокуратури України: загальнотеоретичне дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2015. 20 с.

263. Сачков А. Н. Судебная власть : идейно-теоретические основания образа в стратегии государственного управления. *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление*. 2010. № 1. URL: http://www.journalnio.com/index.php?option=com_content&view=article&id=142%3Apubl&catid=38&Itemid=77 (дата звернення: 20.01.2020).

264. Селезньов В., Курганський О. Організація роботи сучасної прокуратури України – вимога сьогодення. *Підприємництво, господарство і право: науково-практичний господарсько-правовий журнал*. 2017. № 7. С. 157-160.

265. Селіванов А. О. Конституційна юрисдикція: поняття, зміст, принцип верховенства права, правові позиції по справах прав людини і конституційних конфліктів у сфері публічної влади. Київ : Вид. Дім «Ін Юре», 2008. 120 с.

266. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. Вид. 3-те. Київ : Алерта, 2012. 524 с.

267. Скибенко А. Использование международного опыта в сфере реформирования органов прокуратуры Украины. *Leges si Viata*. 2016. № 4/2. С. 65.

268. Скибенко О. Еволюція конституційно-правових засад діяльності прокуратури в Україні. *Порівняльно-аналітичне право. Електронне наукове фахове видання*. 2015. № 5. С. 83-86. URL: <http://www.pap.rn.ua/mdex.php/arhiv-vidannja> (дата звернення: 20.01.2020).

269. Скибенко О. І. Методологія дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. С. 33-37.

270. Скибенко О. І. Міжнародні договори як джерела дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України. *Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 2–3 серп. 2019 р. Харків : Східноукраїнська наукова юридична організація, 2019.

271. Скибенко О. І. Наукові джерела дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України. *Право і суспільство*. 2019. № 4. С. 50-56.

272. Скибенко О. І. Нормативні джерела дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України в контексті забезпечення прав та основоположних свобод людини і громадянина. *Проблеми вдосконалення правового забезпечення прав та основних свобод людини і громадянина* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 21-22 черв. 2019 р. Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2019. С. 59-62.

273. Скибенко О. І. Основні проблеми правової визначеності місця прокуратури в системі українського правосуддя. *Правові реформи в Україні: реалії сьогодення* : тези VII Всеукр. наук.-теор. конф., присвяч. Дню юриста України (29 жовт. 2015 р.) : у 2 ч. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2015. Ч. 2. С. 25-27.

274. Скибенко О. Проблема реформування діяльності органів прокуратури України у вітчизняній юридичній науці. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 18: Економіка і право* : зб. наук. праць. Київ, 2015. Вип. 30. С. 139-144.

275. Скибенко О. Проблеми реформування правового статусу органів прокуратури України на сучасному етапі. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2016. № 2. С. 14-20.

276. Скибенко О. Проблеми реформування функцій прокуратури України в механізмах судочинства та забезпечення законності. *Підприємництво, господарство і право: науково-практичний господарсько-правовий журнал*. 2016. № 6. С. 188-192.

277. Совгиря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 632 с.

278. Стефанчук М. М. Практична реалізація прокуратурою України функції представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. *Вісник прокуратури*. 2015. № 1. С. 22–35.

279. Судебные и правоохранительные органы Украины : учебник / под ред. А. М. Бандурки. Харьков : Ун-т внутр. дел, 1999. 350 с.

280. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : підручник / Захарова О. С. та ін. ; відп. ред. В. Маляренко. Київ : Юрінком Інтер, 2014. 376 с.

281. Суходубов Д. В. Координація діяльності прокуратури щодо боротьби зі злочинністю : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Національний університет «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого». Харків, 2012. 215 с.

282. Сухонос В. В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність. Суми : ВТД «Університетська книга», 2005. 264 с.

283. Сухонос В. В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2009. 33 с.

284. Сухонос В. В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Київ, 2009. 462 с.

285. Сушинський О. І. Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публічної влади : автореф. дис. ... д-ра наук з державного управління : 25.00.01 / Українська акад. державного управління при Президентові України. Київ, 2003. 36 с.

286. Тацій В. Прокуратура в системі поділу влади. *Вісник прокуратури*. 1999. № 2. С. 27–29.

287. Тацій В. Я. Роль і місце прокуратури в системі правоохоронних органів України. *Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави* : матеріали наук.-практ. конф. Київ : Генеральна прокуратура України, 1996. С. 20–22.

288. Тертишник В. Концептуальні аспекти прокурорського нагляду. *Вісник прокуратури*. 2002. № 6. С. 13–19.

289. Тодика Ю. М., Марцеляк О. В. Конституційний Суд України і прокуратура в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав громадян : монографія. Харків : б. в., 1998.

290. Толочко Я. М. Міжнародно-правові стандарти незалежності прокурорів та їх реалізація в Україні. *Митна справа*. 2014. № 2 (92). С. 270-276.

291. Узагальнена інформація щодо реформи органів прокуратури. *Офіс Генерального Прокурора* : офіц. веб-сайт. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/reforms_gp.html?_m=publications&_t=rec&id=182482 (дата звернення: 20.01.2020).

292. Узагальнена інформація щодо укладених Генеральною прокуратурою України міжвідомчих угод. *Офіс Генерального Прокурора* : офіц. веб-сайт. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/department_agreements.html (дата звернення: 20.01.2020)

293. Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна». *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15#Text> (дата звернення: 20.01.2020).

294. У справі «Олександр Волков проти України» : рішення Європейського суду з прав людини від 9 січ. 2013 р. заява № 21722/11. *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_947#Text (дата звернення: 20.01.2020).

295. У справі Dumitru Popescu v. Romania, §§68–86 (щодо юрисдикції та наглядові повноваження органів прокуратури у справах з прослуховування телефонних розмов) : рішення Європейського суду з прав людини від 26 квіт. 2007 р. *Висновок № 12 (2009) Консультативної ради європейських суддів та Висновок № 4 (2009) Консультативної ради європейських прокурорів до уваги Комітету міністрів Ради Європи про відносини між суддями та прокурорами в демократичному суспільстві* / Консультативна рада європейських суддів ; Консультативна рада європейських прокурорів. Страсбург : Council of Europe,

2009. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/R_12_2009_2009_12_8.pdf (дата звернення: 20.01.2020).

296. У справі *Guja v. Moldova*, §§ 85–91 (щодо необхідності гарантування відсутності будь-якого політичного тиску на суддів або органи прокуратури) : рішення Європейського суду з прав людини від 12 лют. 2008 р. *Висновок № 12 (2009) Консультативної ради європейських суддів та Висновок № 4 (2009) Консультативної ради європейських прокурорів до уваги Комітету міністрів Ради Європи про відносини між суддями та прокурорами в демократичному суспільстві* / Консультативна рада європейських суддів ; Консультативна рада європейських прокурорів. Страсбург : Council of Europe, 2009. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/R_12_2009_2009_12_8.pdf (дата звернення: 20.01.2020).

297. У справі *LoboMachado v. Portugal*, §§28–32 (щодо «доктрини зовнішніх проявів судочинства», відповідно до якої присутність прокурорів на засіданнях судів суперечить ч. І ст. 6 Конвенції) : рішення Європейського суду з прав людини від 20 лют. 1996 р. *Висновок № 12 (2009) Консультативної ради європейських суддів та Висновок № 4 (2009) Консультативної ради європейських прокурорів до уваги Комітету міністрів Ради Європи про відносини між суддями та прокурорами в демократичному суспільстві* / Консультативна рада європейських суддів ; Консультативна рада європейських прокурорів. Страсбург : Council of Europe, 2009. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/R_12_2009_2009_12_8.pdf (дата звернення: 20.01.2020).

298. У справі *Martins de Castro and Alves Correia de Castro v. Portugal*, §§ 51–66 (щодо внеску органів прокуратури в узгодження права судової практики) : рішення Європейського суду з прав людини від 10 черв. 2008 р. *Висновок № 12 (2009) Консультативної ради європейських суддів та Висновок № 4 (2009) Консультативної ради європейських прокурорів до уваги Комітету міністрів Ради Європи про відносини між суддями та прокурорами в демократичному суспільстві* / Консультативна рада європейських суддів ; Консультативна рада

європейських прокурорів. Страсбург : Council of Europe, 2009. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/R_12_2009_2009_12_8.pdf (дата звернення: 20.01.2020).

299. У справі *Ramsahai and Others v. the Netherlands*, §§ 321–357 (щодо процесуальних обов'язків судів та відділів прокуратури розслідувати, обвинувачувати та карати за порушення прав людини) : рішення Європейського суду з прав людини від 15 трав. 2007 р. *Висновок № 12 (2009) Консультативної ради європейських суддів та Висновок № 4 (2009) Консультативної ради європейських прокурорів до уваги Комітету міністрів Ради Європи про відносини між суддями та прокурорами в демократичному суспільстві* / Консультативна рада європейських суддів ; Консультативна рада європейських прокурорів. Страсбург : Council of Europe, 2009. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/R_12_2009_2009_12_8.pdf (дата звернення: 20.01.2020).

300. У справі *Saygılı and Others v. Turkey*, §§ 34–40 (щодо необхідності захисту суддів та прокурорів у контексті свободи висловлювань) : рішення Європейського суду з прав людини від 8 січ. 2008 р. *Висновок № 12 (2009) Консультативної ради європейських суддів та Висновок № 4 (2009) Консультативної ради європейських прокурорів до уваги Комітету міністрів Ради Європи про відносини між суддями та прокурорами в демократичному суспільстві* / Консультативна рада європейських суддів ; Консультативна рада європейських прокурорів. Страсбург : Council of Europe, 2009. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/R_12_2009_2009_12_8.pdf (дата звернення: 20.01.2020).

301. У справі за касаційними скаргами прокурора та потерпілих на вирок Лозівського міськрайонного суду Харківської області від 7 лип. 2017 р. та ухвалу Апеляційного суду Харківської області від 29 берез. 2018 р. (щодо обсягу повноважень прокурорів під час оскарження судових рішень в апеляційному та касаційному порядку) : Постанова Верховного суду від 27 листоп. 2019 р.

ЛИГА:ЗАКОН : веб-сайт. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/C010856> (дата звернення: 20.01.2020).

302. У справі за касаційною скаргою Підприємства Укоопспілка «Житомирська паперова фабрика» на постанову Рівненського апеляційного господарського суду від 18 черв. 2018 р. (щодо субсидіарної ролі прокурора в судовому провадженні) : Постанова Верховного суду від 2 жовт. 2018 р.

303. У справі за касаційною скаргою Приватного підприємства «Чаплинське агро» на постанову Одеського апеляційного господарського суду від 11 черв. 2018 р. та рішення Господарського суду Херсонської області від 2 берез. 2018 р. (щодо підстав представництва інтересів держави в суді) : Постанова Верховного суду від 5 груд. 2018 р.

304. У справі за конституційним зверненням товариства з обмеженою відповідальністю «Амальгама Люкс» щодо офіційного тлумачення положення ч. IV ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» : рішення Конституційного суду України від 12 жовт. 2011 р.

305. У справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень ст. 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) : рішення Конституційного суду України від 8 квіт. 1999 р. № 3-рп/1999.

306. У справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про висновки Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України по перевірці фактів порушення прав українських акціонерів відкритого акціонерного товариства «Миколаївцемент»» : рішення Конституційного суду України від 14 черв. 2001 р.

307. У справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень ч. II ст. 19, ст. 144 Конституції України, ст. 25, ч. XIV ст. 46, ч. I, X ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в

Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) : рішення Конституційного суду України від 16 квіт. 2009 р. № 7-рп/2009.

308. У справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення п. 13 ч. І ст. 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» : рішення Конституційного суду України від 5 черв. 2019 р.

309. У справі про перегляд ухвали Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 29 берез. 2017 р. (щодо початку перебігу строку позовної давності у справах за позовом прокуратури) : Постанова Верховного суду від 20 черв. 2018 р.

310. Фріс П. Л. Кримінально – правова політика Української держави: теоретичні, історичні та правові проблеми. Київ : Атіка, 2005. 332 с.

311. Функціонування демократичних інституцій в Україні : Резолюція 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи від 4 жовт. 2010 р. *Законодавство України* : база даних / Верхов. Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994_a19 (дата звернення: 20.01.2020).

312. Ховавко С. М. Предмет прокурорського надзора и ведомственного контроля за оперативно-розыскной деятельностью. *Вестник Краснодарского университета МВД России*. Краснодар, 2016. С. 67-71.

313. Цветков В. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. Київ : Наука, 1998. 256 с.

314. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 берез. 2004 р. № 1618 *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 2004. № 40–42. Ст. 492.

315. Червякова О., Маслій Д. Застосування прокурором антикорупційного законодавства: актуальні питання. *Вісник прокуратури*. 2016. № 3. С. 17-24.

316. Чечерський В. І. Конституційно-правовий статус органів прокуратури у Словаччині, Польщі, Чехії та Україні (порівняльно-правове дослідження) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / НАНУ. Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2006. 20 с.

317. Чмиленко Ф. О., Жук Л. П. Вивчення дисципліни «Методологія та організація наукових досліджень» : посіб. Дніпропетровськ : РВВ ДНУ, 2014. 48 с.
318. Чорний А. Реформування військових прокуратур в Україні. *Вісник прокуратури*. 2014. № 10. С. 82–89.
319. Шевченко Є. О. Прокурорський нагляд за додержанням законодавства про звернення громадян : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2008. 212 с.
320. Шемшученко Ю. С. Конституція незалежної України : навч. посіб. Київ : Академперіодика, 2014. 567 с.
321. Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади прокурорського нагляду на сучасному етапі. *Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави* : матеріали наук.-практ. конф. Київ : Генеральна прокуратура України, 1996. С. 15–19.
322. Шепітько В. Ю. Криміналістична тактика (системно-структурний аналіз) : монографія. Харків : Харківська юридична академія ім. Ярослава Мудрого, 2007. 432 с.
323. Шуба В. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2007. 20 с.
324. Шумський П. В. Проблеми сучасної концепції основних функцій органів прокуратури України. *Сучасні проблеми науки* : матеріали наук. конф., 9 квіт. 2014 р. Київ : Національний авіаційний університет, 2014. С. 220-221.
325. Щерба С. П., Решетникова Т. А., Зайцев О. А. Прокуратура в странах СНГ: правовой статус, функции, полномочия / НИИ проблем укрепл. закон. и правопорядка при Генеральной Прокуратуре РФ ; Московская академия экономики и права. Москва : Экзамен, 2007. 558 с.
326. Юлдашев С. Шляхи реформування прокуратури. *Юридичний вісник України*. 2007. № 3.

327. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. Київ : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998. URL: <https://leksika.com.ua/> (дата звернення: 20.01.2020).

328. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. Київ : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1999. Т. 2. 744 с.

329. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. Київ : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2001. Т. 3. 732 с.

330. Якимчук М. К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / НАН України. Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2002. 32 с.

ДОДАТКИ

Додаток А

Робота зі зверненнями громадян (2015–2019)

Робота прокуратури України зі зверненнями громадян, що була вивчена за п'ять років, засвідчила: 1) протягом 2015 р. вирішено звернень – 235737 (100%), з них з питань досудового розслідування – 143055 (60,68%), з питань представництва інтересів громадян та держави в суді – 14354 (6,1%), з питань щодо поновлення конституційних прав громадян у межах КПК – 3281 (1,39%); 2) протягом 2016 р. вирішено звернень – 227892 (100%), з них з питань досудового розслідування – 153113 (67,19%), з питань представництва інтересів громадян та держави в суді – 5710 (2,51%), з питань щодо поновлення конституційних прав громадян у межах КПК – 7412 (3,25%); 3) протягом 2017 р. вирішено звернень – 209556 (100%), з них з питань досудового розслідування – 144900 (69,15%), з питань представництва інтересів громадян та держави в суді – 3297 (1,57%), з питань щодо поновлення конституційних прав громадян у межах КПК – 10191 (4,86%); 4) протягом 2018 р. вирішено звернень – 176543 (100%), з них з питань досудового розслідування – 121883 (69,04%), з питань представництва інтересів громадян та держави в суді – 3220 (1,82%), з питань щодо поновлення конституційних прав громадян у межах КПК – 5322 (3,02%); 5) протягом 2019 р. вирішено звернень – 129602 (100%), з них з питань досудового розслідування – 89840 (69,31%), з питань представництва інтересів громадян та держави в суді – 175 (1,35%), з питань щодо поновлення конституційних прав громадян у межах КПК – 1818 (1,40%).

Аналіз вищенаведеної статистики свідчить про те, що від 60% до 70% вирішень звернень громадян прокуратурою України протягом 2015–2019 рр. стосується питань досудового розслідування. Звернення щодо поновлення конституційних прав громадян у межах КПК становлять від 5 до 1,5%. А щодо представництва інтересів громадян та держави в суді вирішення звернень перебувають у межах від 6 до 1,4 %.

Додаток Б

«ЗАТВЕРДЖУЮ»

Заступник керівника
Спеціалізованої антикорупційної
прокуратури
старший радник юстиції
Кривенко В.В.

«05» 09 2019 року

АКТ № 1

**впровадження результатів дисертаційного дослідження
Скибенка О.І.**

Комісія у складі заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Кривенка В.В., кандидата юридичних наук, прокурора шостого відділу управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Касьяна А.О., кандидата юридичних наук, прокурор аналітично-статистичного відділу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Колотила О.О. проаналізували наукові праці Скибенка О.І.: 1. Скибенко О. Проблема реформування діяльності органів прокуратури України у вітчизняній юридичній науці / О. І. Скибенко // Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 18 : Економіка і право : зб. наук. праць. Київ: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2015. Вип. 30. С. 139-144. 2. Скибенко О. Еволюція конституційно-правових засад діяльності прокуратури в Україні / О. Скибенко // Порівняльно-аналітичне право. Електронне наукове фахове видання. 2015. № 5. С. 83-86 // Електронний ресурс: Режим доступу: <http://www.pap.m.ua/mdex.php/archiv-vidannja> 3. Скибенко О. Проблеми реформування правового статусу органів прокуратури України на сучасному етапі / О. І. Скибенко // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. 2016. № 2. С. 14-20. 4. Скибенко А. Использование международного опыта в сфере реформирования органов

прокуратуры Украины / А.И. Скибенко // *Legea si Viata* ("Закон и Жизнь"). 2016. № 4/2. С. 65-67. 5. Скибенко О. Проблемы реформування функцій прокуратури України в механізмах судочинства та забезпечення законності / О.І. Скибенко // Підприємництво, господарство і право: науково-практичний господарсько-правовий журнал. 2016. № 6. С. 188-192 за його темою кандидатської дисертації Конституційно-правовий статус прокуратури України в умовах реформування, в яких сформульовані пропозиції щодо реформування правового статусу, функцій та компетенції прокуратури з метою наближення її до моделей та стандартів Європейських країн, а також гуманізації її роботи в напрямку захисту прав і свобод людини і звернулися з пропозицією до колективу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури щодо можливостей використання названих праць при безпосередній реалізації повноважень прокурора.

Вище згадані наукові праці Скибенка О.І. мають необхідний теоретичний рівень та практичну значимість, науково обґрунтовані і в подальшому можуть бути використані при реалізації функцій прокурора в правозахисній сфері.

**Прокурор шостого відділу управління
процесуального керівництва, підтримання
державного обвинувачення та представництва в суді
Спеціалізованої антикорупційної прокуратури
кандидат юридичних наук**

А. Касьян

**Прокурор аналітично-статистичного відділу
Спеціалізованої антикорупційної прокуратури
кандидат юридичних наук**

О. Колотило



Прокуратура України
ОФІС ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА

вул. Різницька, 13/15, Київ-11, 01011

факс: 280-26-03

16-14-20 від 14.02.2020

ДОВІДКА
про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Скибенка Олексія Ігоровича
«Конституційно – правовий статус прокуратури України
в умовах реформування»
за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Результати дисертаційного дослідження Скибенка О.І. «Конституційно – правовий статус прокуратури України в умовах реформування» підлягають впровадженню у науковий-методичний процес діяльності Генеральної прокуратури України.

Дисертантом запропоновано ряд практичних рекомендацій щодо поліпшення стану нормативно-правового регулювання інституційного статусу прокуратури України.

Загалом варто позитивно оцінити роботу Скибенка О.І., окремі її положення підлягають використанню при формуванні методичної бази діяльності прокуратури.

Зважаючи на актуальність роботи і наукову значущість окресленої проблематики, варто зробити висновок про доцільність подальшого впровадження результатів дослідження при проведенні наукових заходів, круглих столів та семінарів, що відбуваються за участю прокурорських працівників.

Член науково-методичної ради
Офісу Генерального прокурора,
начальник управління
старший радник юстиції



А. Довгань

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ*Статті в наукових фахових виданнях України*

1. Скибенко О.І. Проблема реформування діяльності органів прокуратури України у вітчизняній юридичній науці. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова*. Серія 18: Економіка і право. 2015. Вип. 30. С. 139-144.

2. Скибенко О. Еволюція конституційно-правових засад діяльності прокуратури в Україні *Порівняльно-аналітичне право*. Електронне наукове фахове видання. 2015. № 5. С. 83-86. Режим доступу: <http://www.pap.rn.ua/mdex.php/arhiv-vidannja>

3. Скибенко О.І. Проблеми реформування правового статусу органів прокуратури України на сучасному етапі. *Вісник Запорізького національного університету*. Серія: Юридичні науки. 2016. № 2. С. 14-20.

4. Скибенко О. Проблеми реформування функцій прокуратури України в механізмах судочинства та забезпечення законності. *Підприємництво, господарство і право* : науково-практичний господарсько-правовий журнал. 2016. № 6. С. 188-192.

5. Скибенко О.І. Наукові джерела дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України. *Право і суспільство*. 2019. № 4. С. 50-56.

6. Скибенко О.І. Методологія дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. С. 33-37.

Статті в наукових періодичних виданнях інших держав

7. Скибенко А.И. Использование международного опыта в сфере реформирования органов прокуратуры Украины. *Leges si Viata ("Закон и Жизнь")*

международный научно.-практический журнал, Республика Молдова. 2016. № 4/2. С. 65-67.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Скибенко О.І. Основні проблеми правової визначеності місця прокуратури в системі українського правосуддя. *Правові реформи в Україні: реалії сьогодення: матеріали VII всеукраїнської науково-теоретичної конференції.*, присвяченої Дню юриста України (Київ, 29 жовтня 2015 р.). К. 2015. Ч. 2. С. 25-27.

9. Скибенко О.І. Нормативні джерела дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України. *Проблеми вдосконалення правового забезпечення прав та основних свобод людини і громадянина: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, (м. Запоріжжя, 21-22 червня 2019 року). З. 2019. С. 59-62.

10. Скибенко О.І. Нормативні джерела дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України. *Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*(м. Харків, 19–20 липня 2019 р.).Х. 2019. С. 20-22.

11. Скибенко О.І. Міжнародні договори як джерела дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України. *Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції* м. Харків, 2–3 серпня 2019 р. Х., 2019. С. 37-40.