

В.В. Карпунцов

**ПРОЦЕСУАЛЬНА
КОМПЕТЕНЦІЯ
ОРГАНІВ
ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ
АСПЕКТ**

*Монографія, що подається на здобуття
наукового ступеня доктора юридичних наук*

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Державного науково-дослідного інституту
Міністерства внутрішніх справ України
(протокол № 5 від 31.10.2017 р.)*

Рецензенти:

А.А. Стрижевська, кандидат юридичних наук, заступник Генерального прокурора

О.П. Рябченко, доктор юридичних наук, професор, начальник кафедри адміністративного права та процесу та митної безпеки УДФС України

О.Ю. Синявська, доктор юридичних наук, професор кафедри загально-правових дисциплін факультету № 6 ХНУВС

Карпунцов В.В.

К26 Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект: монографія. Науково-теоретичне видання / В.В. Карпунцов. — К.: Логос, 2018. — 376 с.

ISBN 978-617-7446-10-0.

Монографія присвячена дослідженню актуальної теми адміністративно-процесуального права, яка має міждисциплінарний характер виявлення складних у науково-теоретичному та практичному аспектах проблем процесуальної компетенції органів прокуратури.

Автор вперше розкрив зміст теми дослідження з урахуванням методологічних основ процесуальної компетенції органів прокуратури, комплексно охарактеризував завдання, які реально свідчать про безпосередню участь прокурорів у реалізації державної політики забезпечення законності у застосуванні процесуальних форм і методів збалансованого судового процесу.

Монографія містить суттєвий обсяг міждисциплінарних знань публічно-правової природи органів прокуратури, що визначило адміністративно-правовий аспект дослідження питань застосування процесуальної компетенції органами прокуратури, і розрахована на широке коло фахівців у галузях адміністративного права і судочинства, організації і діяльності органів прокуратури, вчених у галузі публічного права, прокурорів, суддів, адвокатів та студентів юридичного профілю.

УДК 347.963(477):342.9

ЗМІСТ

Вступ	5
Розділ 1. МЕТОДОЛОГІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ПРИРОДИ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ.....	26
1.1. Новітнє концептуальне праворозуміння функціональної природи органів прокуратури	26
1.2. Характеристика методологічних принципів і методів адміністративно-правового дослідження єдиної системи органів прокуратури	52
1.3. Формування та утвердження сучасної адміністративно-процесуальної компетенції прокуратури в Україні	78
<i>Висновки до розділу 1</i>	92
Розділ 2. ПРОЦЕСУАЛЬНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В СУДОЧИНСТВІ	94
2.1. Реформування статусу органів прокуратури в провадженнях у зв'язку з прийняттям у 2016 р. змін до Конституції України	94
2.2. Створення органів виконання спеціальних процесуальних повноважень органів прокуратури	118
2.3. Принцип незалежності як засаднича основа визначення процесуальної компетенції органів прокуратури.....	144
<i>Висновки до розділу 2</i>	170
Розділ 3. ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ЗАСТОСУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ	173
3.1. Процесуальна компетенція прокурора у досудових провадженнях	173
3.2. Діяльність прокурора під час судових проваджень щодо адміністративних (публічних) спорів	207
<i>Висновки до розділу 3</i>	234

Розділ 4. ПРОЦЕСУАЛЬНА КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ У СФЕРАХ ГАЛУЗЕВИХ ПРАВОВІДНОСИН.....	239
4.1. Загальні принципи розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури.....	239
4.2. Юридично-процесуальні повноваження та функції органів прокуратури України в галузях правозастосування	262
4.3. Процесуальна компетенція органів прокуратури щодо внесення до Верховної Ради України та Вищої ради правосуддя подань за матеріалами розслідування кримінальних правопорушень стосовно народних депутатів України та суддів.....	296
<i>Висновки до розділу 4</i>	322
Висновки	327
Список використаних джерел	341

ВСТУП

В Україні як незалежній державі функції процесуальної компетенції прокуратури зазнали принципових трансформацій, відповідних європейським демократичним цінностям людиноцентристської ідеології функціонування державних органів. Однак адаптаційні перетворення ще далекі до завершення, що у подальшому може бути впроваджено тільки у Конституції України, якою закріплено функції прокуратури, на відміну від функцій органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, визначених у законах. Процес реформування прокуратури, її процесуальної компетенції на демократичних засадах означає зміну її статусу у виконанні завдань, які визначені у ст. 131-1 Конституції України [127]. Вказане означає зв'язок організаційно-правових перетворень із політико-правовими процесами, що відбуваються не тільки в Україні, а й у світі, з одного боку, а з іншого — даються взнаки безпосередній вплив трансформації політичної системи в Україні, формування нових тенденцій державотворення, що позначається на процесуальній компетенції органів прокуратури.

Реформування прокуратури проводиться з урахуванням конституційних перетворень в Україні, спрямованих на вдосконалення правових гарантій захисту прав, свобод, законних інтересів громадян та юридичних осіб. У цьому контексті не можна віддалятися від орієнтирів подальшого реформування прокуратури. Йдеться, зокрема, про такі важливі міжнародно-правові акти: Загальна декларація прав людини 1948 р., Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р., Конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 р. та ін. Зазначеними міжнародними стандартами передбачено дотримання фундаментальних основ захисту прав людини, на яких має ґрунтуватися діяльність державних органів, уповно-

важених здійснювати такий захист, у тому числі органів прокуратури.

Так, відповідно до ч. 3 ст. 2 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р. кожна держава, яка бере участь у цьому Пакті, зобов'язується: а) забезпечити будь-якій особі, права та свободи якої, визнані в цьому Пакті, порушено, ефективний засіб правового захисту, навіть коли це порушення було вчинене особами, що діяли як особи офіційні; б) забезпечити, щоб право на правовий захист для будь-якої особи, яка потребує такого захисту, встановлювалося компетентною судовою, адміністративною чи законодавчою владою або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави, і розвивати можливості судового захисту; с) забезпечити застосування компетентною владою засобів правового захисту, коли вони надаються [160, с. 7].

Вказані приписи є основою здійснення прокуратурою правового захисту, а межі та обсяг відповідної діяльності залежать від місця прокуратури у механізмі держави та мають бути встановлені законом.

По суті роль прокуратури як органу забезпечення законності і реалізації соціальної компетенції передбачена Конвенцією про захист прав людини і основних свобод 1950 р. Разом з тим, функції прокуратури, встановлені Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [234], передбачають правозахисну спрямованість у її діяльності, що здійснюється у межах функції процесуального керівництва у чітко визначених законом межах і відносно певних органів — тих, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, а також діяльності, що пов'язана із застосуванням заходів примусу та при виконанні судових рішень у кримінальних справах.

Новелізація закріплених Конституцією України функцій прокуратури стосується «звуження» сфери застосування контролю (нагляду), обмежуючись наглядом при застосуванні при-

мусових заходів та у кримінальному і кримінально-виконавчому провадженнях. По суті наявність такої функції не суперечить Рекомендації Парламентської Асамблеї № 1604 (2003) щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві, яка спирається на принцип верховенства права і враховує сучасні реалії суспільних перетворень та тенденції реформування правоохоронних органів, запобігаючи тим самим порушенню закону та виступаючи гарантією законності правоохоронної діяльності. Проте, спираючись на положення Рекомендацій Парламентської Асамблеї № 1604 (2003), слід передбачити ефективні гарантії незалежності прокурора при виконанні функції нагляду у цій сфері.

Конституційна модернізація судової системи, запровадження новітніх форм і стандартів захисту прав і свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб визначає нагальну потребу системного аналізу процесуального статусу органів прокуратури, що виступає підґрунтям правопроцесуальної компетенції прокуратури як органу держави. У такому напрямку аналітичного прогнозування розвідки актуалізується проблема уніфікації процесуального статусу прокурора з урахуванням європейських норм і стандартів, що передбачає вирішення низки проблем, у тому числі і теоретичного характеру. Вказане стосується дослідження трансформації компетенції прокурора при реалізації функції судово-прокурорського представництва, особливо у контексті Рекомендації Rec(2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухваленої Комітетом Міністрів Ради Європи на 724-му засіданні заступників міністрів 6 жовтня 2000 р. Зазначена функція була збережена при проведенні конституційної модернізації правового статусу прокуратури, що полягає, насамперед, у включенні ст. 131-1, якою закріплено конституційно-правовий статус прокуратури, до складу Розділу VIII «Правосуддя» Конституції України, що означає поступове входження прокуратури до функціонування органів судової влади. Впровадження міжнародних стандартів

прокурорської діяльності у чинне законодавство позначилося на модернізації змісту таких функцій прокуратури, як підтримання державного обвинувачення в суді, нагляд за додержанням і застосуванням законів, наявність компетенції щодо організації досудового слідства. Серед цих функцій підтримання державного обвинувачення в суді характерне для функціонування інституту прокуратури у світі. При цьому слід відзначити, що жоден міжнародно-правовий акт, який стосується стандартів правового захисту, а також ролі прокуратури у механізмі держави, не надає переліку функцій прокуратури, натомість встановлює загальні обов'язки прокурора як у межах кримінального провадження, так і поза його межами: обов'язок захисту прав людини, публічних інтересів, а також гарантування законності.

Принципові трансформації функцій та процесуальної компетенції прокуратури в Україні обумовлені необхідністю забезпечення відповідності європейським демократичним цінностям людиноцентристської ідеології функціонування державних органів. Однак адаптаційні перетворення ще далекі до завершення, що у подальшому може бути впроваджено тільки у Конституції України, якою закріплено функції прокуратури, на відміну від функцій органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, визначених у законах. Процес реформування прокуратури, її процесуальної компетенції на демократичних засадах, що означає зміну її статусу з карального та правозахисний та правоохоронний орган, складний і має системний характер. Вказане означає зв'язок організаційно-правових перетворень із політико-правовими процесами, що відбуваються не тільки в Україні, а й у світі, з одного боку, а з іншого – безпосередній вплив трансформацій політичної системи в Україні, тенденцій державотворення на еволюцію статусу прокуратури.

В умовах новелізації адміністративного законодавства України, відповідної конституційній модернізації, актуалізується проблема формування та опрацювання нових теорій і кон-

цепцій, що в сукупності дозволяють створити цілісне доктринальне бачення сучасної ролі органів прокуратури як суб'єктів реалізації політики держави в різних сферах правозастосування, але особливе значення процесуальної компетенції прокуратури належить до правовідносин, у яких стороною виступають органи державної влади і місцевого самоврядування. Взаємодія з ними має для органів прокуратури сутнісний характер, оскільки матеріальний предмет забезпечення законності і правопорядку є одним із пріоритетів державної політики у збереженні територіальної цілісності та державному будівництві.

Тому напрацювання нових наукових підходів до розуміння процесуальної компетенції органів прокуратури потребують дослідження її різних галузевих проявів, і це залежить від розв'язання важливих проблем не лише теоретичного, а й практичного характеру. В кожний період змін у суспільному розвитку, якщо відбувається конституційне реформування структури державної влади, повинна розроблятися доктрина прокурорської компетенції, зокрема процесуального забезпечення у застосуванні повноважень, зокрема в адміністративно-правовій сфері юрисдикційних та владно-розпорядчих відносин фізичних та юридичних осіб з органами публічної влади.

Розробка вказаного наукового напрямку належить до проблем, які комплексно до цього часу не досліджувалися, що обумовлено складністю такого підходу до виявлення юридично визначених ознак процесуальної компетенції органів прокуратури, коли предмет дослідження стосується двох наукових напрямів: адміністративного права та процесу, а також судоустрою, прокуратури як складових за паспортами спеціальностей 12.00.07 та 12.00.10. За відсутності спеціальних досліджень із вказаного напрямку концептуально вагомі зміни в Конституції України статусу органів прокуратури прямо визначають необхідність виявлення безпосереднього зв'язку матеріальних правовідносин з процесуальними галузями права і завдяки цьому обґрунтування шляхів унормування процесуальної компетенції органів про-

куратури. Зважаючи на вказане, особливої ваги набуває науковий підхід, який передбачає фундаментальні проблеми в сфері діяльності органів прокуратури, а саме проблеми реалізації принципу належної процедури, зважаючи на те, що компетенція прокуратури реалізується у процесуальній формі.

Урахування міжнародних стандартів прокурорської діяльності, генезису формування та нормативного закріплення функцій прокуратури позначається на існуванні тенденцій трансформації змісту цих функцій, відповідних конституційній модернізації. Трансформація стосується змісту таких функцій, як підтримання державного обвинувачення в суді, нагляд за додержанням і застосуванням законів, наявність компетенції щодо організації досудового слідства. При цьому слід враховувати, що підтримання державного обвинувачення в суді є основною функцією прокуратури не тільки в Україні. Трансформація функції підтримання державного обвинувачення в суді проявляється у переліку форм участі прокурора як державного обвинувача та змісті цих форм. Наявність або відсутність компетенції щодо організації досудового слідства впливає з моделі прокурорської діяльності, яка визначається ступенем незалежності прокуратури як державного органу та її місцем серед системи органів державної влади. Те ж стосується і змісту функції прокурорського нагляду, яка позначається на трансформації процесуальної компетенції прокурора.

За таких умов дослідження особливостей еволюції процесуальної форми реалізації статусу прокуратури дозволяє створити умови для прогнозування подальших змін, які мають бути здійснені під час реформи.

Проблеми витоків створення прокуратури, історії, сучасні проблеми функціонування та реорганізації були досліджені в роботах: С.А. Альперта, О.В. Анпілогова, О.В. Баганця, Ю.М. Грошевого, Л.М. Давиденка, В.В. Долежана, В.С. Зеленецького, П.М. Каркача, В.П. Корж, М.В. Косюти, В.В. Кривобока, О.М. Литвака, І.Є. Марочкіна, Н.С. Науліка, В.Т. Нора,

Ю.Є. Полянського, О.Ю. Синявської, С.В. Прилуцького, М.В. Руденка, Г.П. Середи, А.О. Селіванова, В.В. Сухоноса, В.Я. Тація, О.Б. Червякової, В.І. Шишкіна та ін. Наукові напрацювання вказаних та інших дослідників складають основу подальших наукових розвідок, враховуючи динаміку суспільно-політичних трансформацій та відповідні процеси, які відбуваються у системі правового захисту і правової охорони, роль держави та її органів у них.

Проблемні питання адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України, її адміністративно-правового статусу, дисциплінарної відповідальності були предметом наукових досліджень О.М. Бандурки, І.М. Білодід, П.М. Каркача, М.В. Косюти, В.І. Малюги, О.Р. Михайленка, В.М. Підгородинського, С.А. Подоляки, М.О. Потєбенька, Є.М. Поповича, Д.М. Романяка, М.В. Руденка, Н.О. Рибалки, В.А. Селєзньова, П.В. Шумського та ін.

На рівні монографічного дослідження функції прокуратури аналізували Ю.М. Грошевий, В.М. Гусаров, Л.М. Давиденко, Р.А. Жоган, В.С. Зеленецький, М.І. Мичко, М.В. Косюта, В.С. Кравчук, М.Л. Лісовий, І.Є. Марочкін, О.Р. Михайленко, С.А. Паршак, Ю.Є. Полянський, В.В. Сухонос, В.Я. Тацій, Є.В. Фесенко, М.К. Якимчук та ін.

Поряд із цим проблема формування, утвердження та застосування процесуальної компетенції органів прокуратури в її адміністративно-правовому аспекті залишається складною і потребує подальшого вивчення, враховуючи її значення як для теорії, так і для практичної діяльності органів прокуратури.

Адміністративно-правовий аспект вивчення процесуальної компетенції органів прокуратури впливає з публічно-правової природи діяльності прокуратури, що визначило необхідність додаткової аргументації публічно-правового характеру організації і діяльності органів прокуратури й обумовило звернення до проблем судового права, правового статусу органів прокура-

тури, адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури щодо реалізації компетенції.

Вказане є підставою формування і викладення позиції автора щодо необхідності проведення комплексного адміністративно-правового дослідження теоретичних та практичних проблем процесуальної компетенції органів прокуратури, кінцевою метою якого є доведення взаємозв'язку і взаємообумовленості процесуальної компетенції з трансформацією функцій прокуратури, що у сучасних умовах здійснення судової реформи на конституційних засадах визначають особливості реалізації прокурором функцій.

Мета наукового аналізу полягає у визначенні та характеристиці адміністративно-правового аспекту сучасних тенденцій трансформації процесуального статусу органів прокуратури, які впливають із процесів конституційної модернізації і безпосередньо пов'язані з удосконаленням форм і стандартів правового захисту, посиленням їх дієвості. Наукове завдання при цьому полягає у змістовному наповненні новітніми знаннями про сутність базової категорії «процесуальна компетенція», що становить теоретичне підґрунтя формування адміністративно-правової моделі процесуальної компетенції органів прокуратури України.

Досягнення поставленої мети обумовило застосування наукових методів пізнання, завдяки яким стала можливою розробка концепції реформування процесуальної компетенції органів прокуратури в контексті сучасних вимог гармонізації з міжнародними стандартами прокурорської діяльності. Вказане визначає необхідність вирішення низки наукових завдань системного характеру, зважаючи на поєднання у них теорії та практики формування та застосування компетенції органами прокуратури.

Серед *наукових завдань*, які сформульовані відповідно до визначеної мети, відображено такі:

– спираючись на методологію функціонально-інституційного підходу, довести сутність функціональної природи органів прокуратури як основи її концептуального праворозуміння;

- встановити методологічні принципи і методи адміністративно-правового дослідження єдиної системи органів прокуратури та розкрити їх зміст;
- визначити підхід до формування та утвердження сучасної адміністративно-процесуальної компетенції органів прокуратури в Україні;
- виділити змістовні напрямки реформування статусу органів прокуратури в провадженнях у зв'язку з прийняттям у 2016 р. змін до Конституції України;
- встановити мету створення органів виконання спеціальних процесуальних повноважень, органів прокуратури та здійснити характеристику правового статусу цих органів;
- розкрити зміст принципу незалежності як засадничої основи визначення процесуальної компетенції органів прокуратури;
- спираючись на методологію юридичної компаративістики, здійснити характеристику процесуальної компетенції прокурора у досудових провадженнях;
- висвітлити сутність діяльності прокурора під час судових проваджень щодо адміністративних (публічних) спорів;
- обґрунтувати загальні принципи розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури та розкрити їх зміст;
- розкрити особливості юридично-процесуальних повноважень та функцій органів прокуратури України в галузях правозастосування;
- встановити особливості правореалізації процесуальної компетенції органів прокуратури щодо внесення до Верховної Ради України та Вищої ради правосуддя подань за матеріалами розслідування кримінальних правопорушень стосовно народних депутатів України та суддів;
- обґрунтувати напрями реформування процесуальної компетенції органів прокуратури в контексті сучасних вимог гармонізації з міжнародними стандартами прокурорської діяльності.

Об'єктом наукового дослідження є суспільні відносини у сфері формування, утвердження та застосування компетенції органів прокуратури, що пов'язано з теоретичними та практичними проблемами трансформації процесуального статусу органів прокуратури в умовах гармонізації з міжнародними стандартами прокурорської діяльності.

Предметом дослідження є адміністративно-правовий аспект формування, утвердження та застосування процесуальної компетенції органів прокуратури.

Методи дослідження. Адміністративно-правове дослідження сутності і змісту процесуальної компетенції органів прокуратури спирається на методологію як складову будь-якої науки, що включає, насамперед, способи дослідження її предмета: філософський, загальнонаукові і спеціальні наукові методи та фактично забезпечує здійснення наукою основної пізнавальної функції, яка полягає у розкритті закономірностей і тенденцій розвитку духовних та матеріальних явищ і процесів, інших питань, що нею вивчаються. З огляду на важливість методології досліджень галузеві науки, їх школи та доктрини постійно дбають про її розвиток, а тому періодично переоцінюють і переглядають зміст і систему своїх методів дослідження з урахуванням їх суспільних та наукових інтересів і потреб. Саме з такої позиції обрано і використано методи дослідження єдиної системи органів прокуратури.

Адміністративно-правове дослідження єдиної системи органів прокуратури спирається на діалектику та системний підхід як базові загальнонаукові методи пізнання. Застосовано дві групи методів дослідження: метанаукові і спеціально наукові. Метанауковими є методи аналізу, синтезу, індукції, дедукції, аналогії, гіпотези, узагальнення та абстрагування, системний, структурно-функціональний, метод моделювання та ін. Серед спеціальних загальноправових методів застосовано формально-юридичний, порівняльного правознавства, побудови юридичних конструкцій, метод юридичної герменевтики.

Серед методів наукового пізнання, притаманних досліджен-

ням юридичного змісту, застосовано логіко-семантичний – для встановлення сутності базових категорій, на яких побудовано науковий аналіз (розділ 1); методи, що застосовуються для типологізації явищ і процесів, а саме класифікації і групування, застосування яких дозволило систематизувати методологічні принципи і методи (підрозділ 1.2) адміністративно-правового дослідження єдиної системи органів прокуратури; спираючись на системний підхід, виявлено змістовні характеристики процесуально-правового статусу органів прокуратури України в судочинстві (розділ 2); спираючись на діалектику, проаналізовано генезис та виявлено особливості процесуального застосування компетенції органами прокуратури України (розділ 3); застосування методу правового моделювання дозволило сформулювати сучасне праворозуміння процесуальної компетенції органів прокуратури у сферах галузевих правовідносин (розділ 4). Історичний метод застосовувався при дослідженні генези системи та структури органів прокуратури, особливостей становлення єдиної системи органів прокуратури (підрозділ 2.1); метод порівняльного правознавства передбачив використання на кількох рівнях: міжгалузевому з метою визначення значення категорій «єдина система органів прокуратури», «єдність і централізація органів прокуратури» в галузях права України та у зарубіжних країнах (підрозділи 1.1, 1.3, розділ 2), для порівняння правових систем та правових доктрин, зокрема для з'ясування загальних рис та особливостей розуміння принципу єдності органів прокуратури (розділ 2). Формально-логічний метод покладено в основу дослідження принципів організації органів прокуратури, юридично-процесуальних повноважень органів прокуратури України в галузях правозастосування, форм участі прокурора в процесі (підрозділ 2.3, розділ 3).

Нормативною основою дослідження є Конституція України, Кодекс адміністративного судочинства України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Цивільний процесуальний кодекс України, Господарський процесуальний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України,

Закони України «Про прокуратуру», «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про виконавче провадження», інші законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, зокрема акти Генеральної прокуратури України, які регулюють відносини у сфері реалізації компетенції органами прокуратури, правові позиції Конституційного Суду України, що містяться у його рішеннях, міжнародно-правові стандарти діяльності прокуратури, які містяться у міжнародних нормативно-правових актах. Інформаційну та емпіричну базу дослідження становить практика застосування процесуального законодавства органів прокуратури у світі та в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що вперше в українській правовій науці проведено комплексне адміністративно-правове дослідження сучасної проблеми формування та утвердження процесуальної компетенції органів прокуратури з урахуванням тенденцій трансформації змісту функцій прокуратури, відповідних конституційній модернізації, спираючись на методологію системного підходу та діалектики, результати критичного аналізу чинного законодавства у контексті міжнародних стандартів діяльності прокуратури. Наукову новизну дослідження проблеми процесуальної компетенції органів прокуратури з позицій науки адміністративного права відображають постановка і вирішення таких складних питань:

— уперше доведено, що адміністративно-правове дослідження процесуальної компетенції прокурора має бути здійснене, спираючись на методологію функціонально-інституційного підходу, що передбачає виділення як прямих, так і опосередкованих функцій досліджуваного явища. Функціонально-інституційний підхід тотожний системному й у дослідженні процесуальної компетенції органів прокуратури проявляється у

взаємозв'язку функцій, що аналізується з позицій ефективності правозахисної діяльності та здійснення публічного обвинувачення. Саме тому складовою методології адміністративно-правового дослідження процесуальної компетенції прокурора виступає аксіологія як вчення про природу цінностей;

– доведено, що методологія дослідження функціональної природи органів прокуратури включає три рівні: філософський, загальнонауковий і спеціально-юридичний, кожний з яких охоплює систему методів. Такий підхід дозволив проаналізувати функціональну природу органів прокуратури крізь призму поняття публічної влади та здійснити систематизацію функцій прокуратури;

– групування правових засобів прокурорської діяльності здійснене за новітнім процесуальним законодавством. Доведено доцільність систематизації відповідних заходів за галузевою ознакою або за ознакою належності (або відсутності належності) процедури реалізації до процесуальної форми. Останні поділено на дві групи: процесуальні і процедурні;

– на засадах принципів адміністративно-правового дослідження єдиної системи органів прокуратури доведено доцільність виділення властивості цілісності системи органів прокуратури, що проявляється у врахуванні наявної тенденції створення органів, які спрямовують свою діяльність на гарантування законності і правопорядку у сферах реалізації антикорупційної політики держави та у воєнній сфері. Новели організаційно-правового забезпечення функціонування прокуратури в умовах активізації протидії корупції та забезпечення законності у воєнній сфері представлені Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою, Генеральною інспекцією Генеральної прокуратури та військовою прокуратурою. Спеціалізована антикорупційна прокуратура охарактеризована як окрема підсистема у системі прокуратури та відокремлена гілка спеціалізованих прокуратур. Єдина система прокуратури визначає особливості правового статусу прокурорів, що особливо позначається на

правовому статусі військових прокурорів, який характеризується загальним і спеціальним правовими статусами. Загальний характерний для правового статусу військового прокурора як працівника прокуратури, а спеціальний визначений особливостями предмета юрисдикції та державно-службовими відносинами у системі військової прокуратури. Такий висновок спирається на правову позицію Конституційного Суду України, викладену у Рішенні від 25.10.2007 № 10-рп/2007;

— обґрунтовано загальні принципи розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури на засадах триєдиного підходу: а) виходячи з компетенції, що реалізується у провадженнях за участю прокурора; б) спираючись на міжнародні стандарти діяльності прокуратури; в) доктринального підходу щодо визнання принципів як основи, початку, керівної ідеї або основного правила поведінки, у зв'язку з чим застосовано конструкцію закономірностей у праві, серед яких виділено принципи застосування норм права;

— до принципів розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури віднесено: верховенство права та похідний від нього принцип врахування спрямованості судового процесу (зокрема, у цивільному процесі діяльність прокурора має бути спрямована на забезпечення вирішення спору про цивільні права й обов'язки, а у кримінальному — на забезпечення встановлення обґрунтованості обвинувачення);

— розкрито зміст принципу верховенства права як ключового принципу розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури, який розкривається у таких правових вимогах: 1) відповідність правореалізації функцій органів прокуратури у процесуальних правовідносинах, виходячи з пріоритету захисту прав і основоположних свобод; 2) правова визначеність процесуальної компетенції, недопущення використання дискреції у випадку належного врегулювання процесуальної компетенції;

— серед принципів розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури виділено групу принципів, відповідних

принципам застосування норм права: справедливість, законність, пропорційність, обґрунтованість, доцільність, розумність, своєчасність. Додатково виділено принцип функціонального розмежування процесуальної компетенції, що дозволяє врахувати специфіку процесуальної компетенції органів прокуратури при реалізації різних функцій у процесуальній формі;

— встановлено, що принцип справедливості як основа розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури розкривається у формальному, змістовному і процедурному значеннях. Реалізація процесуальної компетенції органами прокуратури на засадах принципу справедливості спрямована на гарантування незалежності, неупередженості, об'єктивності діяльності органів прокуратури (прокурорів) у процесуальних правовідносинах. Як засада розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури принцип справедливості виступає тією основою, на якій ґрунтується відсутність помилок при реалізації компетенції, врахування особливостей кожного виду процесуальних відносин та відповідних процедур процесуальної діяльності, що здійснюється у досудовому порядку, під час розгляду справ у судах, а також при здійсненні провадження у справах про адміністративні правопорушення. Принцип законності як основи розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури виходить з вимоги ч. 2 ст. 19 Конституції України. Зміст принципу пропорційності у контексті розкриття засад розмежування процесуальної компетенції органами прокуратури безпосередньо пов'язаний із принципами справедливості і законності та полягає у суворому дотриманні органами прокуратури (прокурорами) при реалізації компетенції у процесуальних відносинах вимоги прийняття процесуального рішення, вчинення процесуальної дії при реалізації компетенції, виходячи з балансу обмежень і несприятливих наслідків для прав, свобод та інтересів особи й мети прийняття рішення чи вчинення процесуальної дії. При цьому абсолютно логічним є врахування принципу обґрунтованості як основи прийняття

органами прокуратури (прокурором) процесуального рішення чи вчинення процесуальної дії;

— серед принципів розмежування процесуальної компетенції виділено: принцип поділу сфер застосування процесуальної компетенції; принцип належного врегулювання процесуальної компетенції органів прокуратури (прокурора), зміст якого розкривається з позицій двох складових: наявність нормативно встановлених гарантій реалізації процесуальної компетенції та наявність належної правової процедури застосування органами прокуратури прав і обов'язків у процесуальних правовідносинах.

У результаті комплексного дослідження теоретичних основ формування та утвердження процесуальної компетенції органів прокуратури набули подальшого розвитку:

— визначення методів адміністративно-правового дослідження єдиної системи органів прокуратури. Діалектичний метод посідає особливе місце серед філософських методів адміністративно-правового дослідження єдиної системи органів прокуратури, оскільки його застосування дозволяє виявити характерні особливості процесуальної компетенції органів прокуратури, виходячи з динамічного характеру трансформації функцій та організації системи прокуратури. Феноменологічний аспект дослідження системи органів прокуратури у взаємозв'язку та взаємообумовленості з інституційно-функціональною характеристикою обумовлює необхідність спиратися на методологію системного підходу у контексті загальної теорії організації до експлікації феномену органів прокуратури. Такий підхід у наш час стає найбільш евристично та практично цінним порівняно з іншими теоріями їх юридичної природи;

— виділення принципів адміністративно-правового дослідження єдиної системи органів прокуратури. До таких віднесено: а) принцип єдності системи органів прокуратури; б) принцип цілісності та похідні від нього принципи сумісності, актуалізації функцій, нейтралізації дисфункцій, зосередження функцій; в) принцип централізації;

– підхід щодо визначення адміністративно-процесуальної компетенції органів прокуратури. Адміністративно-процесуальна компетенція органів прокуратури є спеціальною компетенцією прокуратури, а з іншого боку – вона є загальною щодо окремих видів процесуальної діяльності цих органів. Компетенція – покладений на суб'єкта обсяг сумарних справ, а адміністративно-процесуальна компетенція прокуратури – покладений адміністративним процесуальним законом на органи прокуратури обсяг публічних прав у сфері вирішення публічно-правових спорів (конфліктів), що виникають у суспільстві. До структури адміністративно-процесуальної компетенції органів прокуратури належать такі елементи: мета, встановлена законодавством; об'єкт реалізації (предмет відання); повноваження;

– систематизація способів, які застосовуються при здійсненні прокурором нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Запропоновано виділяти чотири групи способів: перевірки, правоприпинювальні, правовідновлювальні, організаційні способи;

– положення щодо характеристики процесуальної компетенції прокурора у досудових (підготовчих) провадженнях, що здійснена на засадах юридичної компаративістики з урахуванням динаміки процесуальної компетенції прокуратури, яка має відповідати ролі цієї інституції у механізмі держави, історично сформованому її призначенню та сутності діяльності, спрямованої на захист прав людини та інтересів держави. У такому контексті звернення до моделі прокуратури в Німеччині доцільне для формування пропозицій щодо впровадження у процесуальне законодавство України позитивних практик її функціонування;

– визначення характерних ознак судово-прокурорського представництва в усіх судових процесах. Необхідність реалізації такого підходу ґрунтується на новелах процесуального за-

конодавства, за якими передбачено фактично однаковий для усіх видів судочинства порядок здійснення функції судово-прокурорського представництва відносно інтересів держави: прокуратура – самостійний інститут влади і суб'єкт правового захисту, а тому як учасник судового процесу має особливий правовий статус; прокурор може здійснювати представництво з підстав, обґрунтованість яких має бути доведена у суді, діє в межах наданих йому повноважень, може вступати у справу на будь-якій стадії її розгляду;

– положення про відмінності судово-прокурорського представництва від інституту представництва в суді, що здійснюється іншими особами. Основними відмінностями між цими двома процесуальними інститутами є: 1) відсутність матеріально-правового зв'язку між прокурором та особою, яку він представляє. Прокурор у справі має виключно службовий інтерес. Представник особи теж не є суб'єктом спірних матеріально-правових відносин, але у справі має інтерес тієї особи, на боці якої він виступає; 2) представник виступає від імені довірителя. Прокурор здійснює представництво інтересів держави і не потребує довіреності на ведення справи в суді. Судовий представник, як правило, підтверджує свої повноваження в суді довіреністю фізичної чи юридичної особи, яка підлягає нотаріальному посвідченню; 3) прокурор здійснює представництво в суді лише за наявності підстав, передбачених у законі. Судовий представник особи діє в процесі за її власною ініціативою; 4) прокурор у процесі наділений усіма процесуальними правами та обов'язками особи, в інтересах якої він виступає, за винятком права укласти мирову угоду. Судовий представник теж наділений усіма процесуальними правами та обов'язками особи, яку він представляє (навіть правом на укладення мирової угоди), без жодних застережень, якщо інше не передбачено довіреністю;

– підхід щодо встановлення сутності діяльності прокурора під час судових проваджень стосовно адміністративних (публічних) спорів щодо здійснення судово-прокурорського представ-

ництва. Доведено, що судово-прокурорське представництво є особливим видом законного представництва і названо представництвом особливого роду, здійснення якого спрямоване на посилення системи правового захисту. Функція судово-прокурорського представництва реалізується у процесуальній формі певних дій і процедур, які характеризуються особливостями залежно від стадії судового адміністративного процесу. У зв'язку з цим доречно вказувати не на єдину процесуальну форму, а на процесуальні форми реалізації судово-прокурорського представництва при вирішенні справи адміністративної юрисдикції в адміністративних судах першої інстанції та при перегляді судових рішень, а також на відповідну процесуальну відокремленість.

При формуванні перспективних напрямів удосконалення теоретичних основ та практики застосування процесуальної компетенції органами прокуратури виділено такі ключові положення:

– визначено підхід до формування та утвердження сучасної адміністративно-процесуальної компетенції органів прокуратури в Україні, який ґрунтується на концепції належної судової процедури та орієнтації напрямів діяльності органів прокуратури на правозахист, забезпечення верховенства права та законності в Україні. Такий підхід ґрунтується на відображенні концепцією «належної судової процедури» ідеальної моделі функціонування судової влади, заснованої на положеннях міжнародних правових актів та кращому зарубіжному досвіді, базується на неухильному додержанні принципів верховенства права, справедливості, незалежності, доступності;

– доведено доцільність встановлення сутності процесуальної компетенції органів прокуратури, виходячи з відповідних власне компетенційних (мета, встановлена законодавством, об'єкт реалізації (предмет відання), повноваження) і супутніх (відповідальність за невиконання власне компетенційних елементів) елементів, зміст яких впливає з відповідної процесуальної форми, у межах якої органами прокуратури реалізується

компетенція. Зміст власне компетенційних і супутніх елементів буде мати певну різницю, що обумовлено особливостями процесуальних відносин, у яких беруть участь органи прокуратури;

— положення про напрямки реформування статусу органів прокуратури в провадженнях у зв'язку з прийняттям у 2016 р. змін до Конституції України. Аналіз функцій прокуратури за новелізованим законодавством про прокуратуру у зв'язку з прийняттям у 2016 р. змін до Конституції України дозволяє вказати на поступову реалізацію моделі прокуратури, що передбачає її належність до системи судової влади з певною автономією. Вказано, що правовий статус прокуратури, її функції у світі переважно пов'язані із судовою владою, особливо враховуючи традиційність статусу прокурора як обвинувача чи представника інтересів держави в судовому процесі, у зв'язку з чим очевидним є підхід, що передбачає визнання належності прокуратури до судової влади. Порівняльно-правовий аналіз змін до Основного Закону – Конституції України – у частині визначення функцій прокуратури довів незмінність функції підтримання державного обвинувачення в суді, функції представництва інтересів держави в суді, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. У процесуальних кодексах України встановлено процесуальну компетенцію прокурора, однак у профільних законах урегульовано окремі її особливості, а також особливості реалізації функції нагляду, який здійснюється в окремих чітко визначених законодавством сферах. Доведено, що з внесенням змін до Основного Закону у 2016 р. реформу прокуратури не завершено, проте започатковано принципову новелізацію функцій і процесуальної компетенції прокурора;

— удосконалено підхід до визначення сутності принципу незалежності як засадничої основи визначення процесуальної компетенції органів прокуратури шляхом встановлення елементів імунітету органів прокуратури як правового явища. Запропоновано застосовувати триєдиний підхід, який базується

на врахуванні логіко-сміслового зв'язку та взаємообумовленості між незалежністю судової влади, органів прокуратури і зазначених органів. Зазначено, що незалежність процесуального статусу стосується не тільки професійної діяльності прокурорів, але й конституційного принципу організації і функціонування прокуратури у системі кримінального й адміністративного правосуддя. Це означає примат інституційного аспекту самостійності і незалежності органів прокуратури та похідний від нього характер основ їх професійної діяльності, наявності правових можливостей здійснювати конституційно визначені функції;

– систематизація ознак судово-прокурорського представництва під час судових проваджень щодо вирішення адміністративних (публічних) спорів. На основі використання наукового підходу «від загального до конкретного» виділено: 1) загальні ознаки, притаманні інституту представництва; 2) особливі ознаки, характерні для законного представництва; 3) спеціальні ознаки, які дозволяють охарактеризувати судово-прокурорське представництво.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані й аргументовані теоретичні положення достовірні і мають завершений ступінь готовності. Висновки, пропозиції та рекомендації мають науково-прикладний характер і можуть бути використані: а) у науково-дослідній діяльності – для подальших досліджень загальнотеоретичних питань формування та утвердження процесуальної компетенції органів прокуратури; б) у законотворчій сфері – при розробці нових та вдосконаленні чинних нормативних актів, що регламентують відносини у сфері застосування прокуратурою владних повноважень; в) у практичній діяльності – для вдосконалення правозастосування норм, якими регламентовано процесуальну компетенцію органів прокуратури; г) у навчальному процесі – зокрема, при викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративне судочинство», «Конституційне право України», «Судові та правоохоронні органи».

Розділ 1

МЕТОДОЛОГІЯ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО

ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ПРИРОДИ

ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

1.1. Новітнє концептуальне праворозуміння функціональної природи органів прокуратури

Пізнання науки адміністративного права може відбуватися на основі різноманітної методології – від метафізики до емпірики, однак найбільш придатним є системний підхід, в якому інтегровано переваги всіх відомих способів теоретичного та практичного аналізу. Найбільші виклики для науки адміністративного права дає юридична практика. В свій час Є. Ерліх не без підстав пов'язував виникнення правознавства винятково з потребами практики та основний зміст правознавства визначав як практичне керівництво для юристів-практиків, а власне наукові завдання (науку у власному значенні) пов'язував з виникненням державного права та загального вчення про державу [335, с. 67–68].

У правознавстві виділяють три підходи до розуміння юридичної практики. Одні автори ототожнюють практику з юридичною діяльністю, інші відносять до неї лише певні підсумки, об'єктивований досвід правової діяльності, треті (інтегративний підхід) юридичну практику розглядають у нерозривній єдності правової діяльності та сформованого на її основі соціально-правового досвіду.

Методологія права в своїх основних проблемах та постановках відображає рівень суспільного розвитку, який характеризується історією класичного капіталізму та вдосконаленого лібералізму. Найбільш популярне гасло у руслі позитивізму

XIX століття – дайте нам «гарні» закони. Однак жодною диктатурою з найкращою метою не можна створити стабільний правопорядок [240, с. 29]. У теорії адміністративного права, де захищається безліч дисертацій, неможливо приховати факт дефіциту нових концептуальних підходів та досить часто відсутність будь-якої методології. Тому виникає питання, чи має теорія адміністративного права та процесу достатній методологічний ресурс для постановки та обговорення ключових для українського адміністративного права і процесу питань, зокрема функціональної природи органів прокуратури?

Методологія пізнання має свої особливості в кожній науці, вона суттєво впливає на зміст і систематизацію наукового знання, якісні характеристики отриманих результатів, загальний стан будь-якої науки. Як свого часу зазначав М.М. Алексєєв, «істинно зрозуміле методологічне дослідження повинно бути вступом у вивчення проблем за їх суттю, повинно давати матеріал та вказувати шляхи їх вирішення» [10, с. 13].

За радянських часів основна увага у визначенні методології акцентувалася на її світоглядному аспекті, представленому марксистсько-ленінською теорією, що визначала принципи орієнтири для досліджень та висновків і встановлювала межі пошуку та тлумачення. Більше того, теорія марксизму-ленінізму включалася в методологію науки радянського державного права. В працях 1990-х років під методологією розуміли лише методи пізнання, тобто світоглядний аспект викорінювали зі сфери методології, яка стала зводитися до методики.

Саме філософський та соціальний аспекти світоглядного компоненту методології науки, переломлюючись крізь специфіку предмета пізнання, проявляються у змісті конкретних теорій, концепцій, доктрин, категорій, створюють передумови та пояснюють формування окремих напрямків та шкіл у сучасних умовах із закріпленням принципу політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності, розширені методологічні можливості вивчення предмета, застосування різноманітних світо-

глядних позицій; вдосконалюється методика пізнання, що є наслідком розвитку гносеологічної функції науки. Це підтверджує особливе значення методології в науці адміністративного права і процесу.

Методологічний аспект дозволяє пізнати власний предмет. Як влучно зазначає Н.А. Богданова, «серед багатоманітності визначень можна виділити два підходи, що відрізняються обсягом змісту, який вкладається в дане поняття. Для одного з них є характерним звуження сфери прояву методології, ототожнення її тільки з методами, під якими розуміється сукупність прийомів та способів вивчення предмета та процесів науки. При іншому підході до розуміння методології в її зміст включаються світоглядні, в тому числі ідеологічні, а можливо, і політичні орієнтири для дослідника, які за певної ситуації переростають у категоричні вимоги. Поєднання цих підходів дає найбільш широке розуміння методології» [29, с. 31].

Термін «методологія» вживається в сучасній гуманітарній науці в двох основних значеннях: вчення про науковий метод пізнання та сукупність методів, які застосовуються в певній науці. Сучасне розуміння в такому випадку розходиться з Р. Декартом, який у своїй праці «Міркування про метод, щоб правильно направляти свій розум та шукати істину в науках» [341] говорив про встановлення універсального методу поза різницею в прикладній основі. Методологія науки — це способи вивчення, які виражають загальні та спеціальні позиції і підходи до конкретних правових явищ. В основі методу науки лежать філософські системи, на яких базується методологічне кредо дослідника. Тому результати науки визначаються її філософськими передумовами та заснованими на них методами дослідження. Крім філософської основи, методологія включає фундаментальні концепції права та загальні й особливі методи дослідження.

Серцевиною юридичної методології є теорія праворозуміння — вивчення феномену права як цілісного соціального інституту. Правопізнання — це особливий напрямок науки, який

аналізує природу, принципи та методи дослідження права. Такі принципи та методи пізнання базуються, насамперед, на онтологічних аксіомах про специфіку соціальної реальності, тому залежно від світоглядних установок розрізняють кілька типів правопізнання, які відповідають основним напрямам філософської думки.

Типи правопізнання – це філософсько-юридичні концепції, які містять базові світоглядні принципи пояснення права як соціального явища. Фундаментальні світоглядні концепції є філософськими. Так, досліджуючи спеціальну правову проблему, ми виражаємо своє ставлення до всіх суміжних правових рішень, які вже були обґрунтовані та висвітлені в науковій літературі. Така критична оцінка цих рішень здійснюється на основі спеціальної (професійної) світоглядної орієнтації автора, лише після ознайомлення з якою стає зрозуміло, чому те чи інше досліджуване питання конкретно ставиться та вирішується саме так, а не інакше [113, с. 90].

Дослідження буде мати науковий статус тільки за умови його обґрунтованості, доказів, перевірки істинності його результатів. На нашу думку, на сучасному етапі розвитку України в науці адміністративного права потрібне нове бачення в осмисленні та дослідженні процесуальної природи органів прокуратури з метою створення адміністративно-правової доктрини, яка відповідає реаліям правового розвитку в світі. Метою сучасного дослідження є пошук новизни самої методології, а не у виборі та синтезі між відомими інтерпретаціями процесуальної природи органів прокуратури; такої методології, яка дозволить створити новий понятійний апарат в умовах сучасних підходів.

Вимоги наукової методології завжди враховують функціонування досліджуваного інституту. Тому при адміністративно-правовому дослідженні процесуальної компетенції прокурора слід використовувати функціонально-інституційну методологію. При цьому є важливим виділення як прямих, так і опосередкованих функцій досліджуваного явища. Функціонально-інституційний

підхід тотожний системному, оскільки вимагає врахування зв'язків та взаємозалежності частин системи, бо кожна частина, кожний елемент системи щось отримує від інших та щось їм віддає. Метою функціонально-інституційного аналізу є визначення загальних закономірностей системного утворення та їх пояснення з урахуванням елементів, які входять у цю систему, в тому числі виявлення їх функцій.

Представниками цієї методології є соціолог Еміль Дюркгейм (1858–1917), антрополог Броніслав Каспер Малиновський (1884–1942), юристи Р. фон Іерінга, Л. Дюгі, М. Оріу, М. Ковалеський та ін. Для юристів інституційний та функціональний аналіз, крім зазначених спільних завдань, має прикладне (практичне) значення. Він дозволяє встановити корисність та ефективність відповідних частин і елементів, звільнитися від застарілих норм та поглядів, провести необхідну модернізацію. Юридичний інституціоналізм використовується нами при дослідженні функції прокуратури щодо захисту прав і свобод особи та реалізації функції публічного обвинувачення.

Як зазначає проф. А.О. Селіванов, «методологія адміністративного процесу вимагає, щоб предмет мислення з позицій адміністративного права протягом всього пізнання (судження, умовиводу, мети умовиводів) міг зберігати один і той же зміст ознак, що відрізняють його від будь-якого іншого предмета. Чи можна при цьому обмежитися тільки логічними засобами, які створюють форму правильного мислення? Гадаємо, що саме пізнання адміністративного процесу у вузько юридичному тлумаченні діяльності обмеженого кола суб'єктів і призвело до того, що адміністративне (матеріальне) право поглинуло і стримує адміністративно-процесуальне право, його глибокий зміст, освітлений правовою традицією і багатою юридичною практикою, зокрема, у такій країні юристів, як Федеративна Республіка Німеччина» [278, с. 16].

Складовою методології адміністративно-правового дослідження процесуальної компетенції прокурора є аксіологія.

Аксіологія – вчення про природу цінностей, які визначають спрямованість людської діяльності, мотивацію людських вчинків. Різні вчення по-різному бачили гносеологію та онтологію правових цінностей. Філософія чистого розуму Е. Канта доводила трансцендентність цінностей щодо окремої свідомості. Трансценденталії виражають необхідне у вигляді абсолютних та вічних етичних, гносеологічних, соціальних ідеалів. Зрозуміло, що процесуальна компетенція прокурора повинна відповідати цим ідеалам. Використання такого методу полягає у виявленні та відборі цінностей. Потім виявляється специфіка їх співвідношення з досліджуваним об'єктом.

Отже, утвердження нового світогляду зумовлює переосмислення, зміну та використання нових методів, що зумовить якісно новий результат предметного дослідження.

Функціональна природа органів прокуратури охоплює сукупність функцій, що їх виконують зазначені органи влади у межах, встановлених актами чинного законодавства. На нашу думку, методологія дослідження функціональної природи органів прокуратури включає три рівні: філософський, загальнонауковий і спеціально-юридичний, кожний з яких охоплює систему методів.

У системі суб'єктів адміністративного процесу прокурор займає особливе місце, оскільки найважливішою сферою практичного функціонування правової держави є забезпечення законності. Прокуратура є важливим інструментом підтримання режиму законності, охорони та захисту прав і свобод громадян [23, с. 103].

Закріплення основних засад діяльності адміністративних судів у Конституції України (за прикладом Німеччини, Польщі) сприятиме реалізації принципів, установлених положеннями ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, адже кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір

щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого щодо нього кримінального обвинувачення.

Реалізація функції прокурора як представника інтересів держави у суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом, передбачає забезпечення справедливості, і таким чином діяльність держави щодо забезпечення права оцінюється на предмет її відповідності чинному законодавству, якщо прийняти постулат його справедливості. На нашу думку, акцент переноситься з діяльності законодавця на діяльність прокурора, його компетенцію як правозастосовного органу, який забезпечує справедливість.

Слід звернути увагу на те, що слово «інтерес» походить з латинського *interest*, що означає «мати значення». В римському праві це означало забезпечення захисту справедливих інтересів вільних людей. Відомий німецький юрист Р. фон Ієрінг сприйняв цей підхід та вперше виразив його в абстрактно-теоретичній формі. Він поставив інтерес у ранг основної правової категорії і справедливо вважається засновником теорії інтересів. Інтереси визнаються в ній одночасно детермінантою, змістом та метою права. Зміна суспільства сильно впливає на право. «З інтересами народу також змінюється його право, призначення якого в тому і полягає, щоб охороняти основні життєві вимоги суспільства за допомогою примусу» [89, с. 83]. При адміністративно-правовому дослідженні процесуальної компетенції прокурора слід розрізняти інтерес суспільства (публічний інтерес) та інтерес особи й інших соціальних груп (приватний інтерес). У різні історичні періоди під публічним інтересом розумілися загальний інтерес, загальна воля, загальне благо, суспільний інтерес, державний інтерес тощо.

Слід вказати, що в радянський період ніщо приватне не визнавалось. Особисті, колективні та суспільні інтереси, як вказував Г. Свердлик, існують у вигляді певної системи, в якій співвідносяться як окреме, особливе та загальне: особисті інтереси

підпорядковувалися колективним, а ті — в свою чергу інтересам загальнонародним [277, с. 19]. Публічні інтереси розумілись як державні, будь-які приватні, які виходили за рамки державних, не визнавалися.

У сучасному адміністративному праві, на думку Р. Мельника, публічний інтерес становить категорію, яка виходить за межі особистості, перебуваючи на рівні суспільного інтересу. Основою публічного інтересу є об'єктивний інтерес усього суспільства [159, с. 38]. Відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови «публічний» — це такий, який відбувається в присутності публіки, людей, прилюдний [43, с. 1440].

На думку В.В. Галунько, «публічний інтерес — це важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації» [52, с. 178–182].

У найбільш загальному вигляді публічний інтерес означає інтерес людської спільноти — населення, народу тощо [286]. Що саме державна влада визначає як публічний інтерес, залежить від рівня правової культури та правосвідомості суб'єктів правотворчості. І те, у чому влада бачить загальне благо, може насправді розійтися з інтересами значної частини населення. Але у всякому разі вимоги, які висуваються до об'єктів державного управління, мають забезпечувати загальне благо народу України та не можуть виражати приватний інтерес суб'єктів державного управління. Саме в останній тезі й полягає сутнісна відмінність між приватним і публічним інтересами.

О.І. Миколенко не погоджується з викладеними позиціями і зазначає, що «при розгляді публічного інтересу науковці України чомусь ототожнюють інтереси держави та інтереси суспільства, що, на нашу думку, є помилковим підходом. Держава дійсно захищає та реалізує інтереси суспільства, але це не означає, що у держави не повинно бути своїх інтересів» [161, с. 102].

На нашу думку, на сучасному етапі розвитку нашої країни існує об'єктивна потреба підвищення ролі публічних інтересів

у правовому регулюванні адміністративно-правових відносин. Інші інтереси суспільства та держави вимагають адекватного правового вираження.

У сучасних умовах особливе значення має методологія порівняльного дослідження. В сучасних умовах юридична компаративістика вийшла далеко за рамки тільки гносеологічного її розуміння. На думку А.Х. Саїдова, «використання порівняльно-правового методу веде до того, що формується новий науковий зміст» [275, с. 25]. Одним із перших методів проведення порівняльно-правового аналізу є історико-порівняльний метод. На думку М.М. Ковалевського, «історико-порівняльний метод є не тільки засобом для побудови нової науки – історії зросту людських суспільств, але й необхідним прийомом для вивчення права тієї чи іншої держави» [117, с. 112]. Так, за допомогою цього методу необхідно проаналізувати еволюцію розвитку функцій прокуратури. Приймаючи у 1996 р. чинну Конституцію, законодавці виявили розважливість і правильне розуміння національних інтересів України у сфері боротьби зі злочинністю і зміцнення законності. Це виявилось у збереженні прокурорського нагляду за дотриманням і застосуванням законів на невизначений термін у Перехідних положеннях Конституції (п. 9). У той час Україна перебувала в умовах перехідного періоду і вважалося, що цей нагляд існуватиме до його закінчення, тобто до стабілізації економічної і політичної обстановки в країні. «Погіршення останніми роками справ зі станом законності в Україні, – зазначали Ю. Шемшученко й О. Мурашин, – закономірно наводить на думку про недоцільність найближчим часом звужувати прокурорські функції. Адже розвиток цивілізованих ринкових відносин, розширення і поживавлення господарського обороту вимагають зміцнення законності, а отже, і посилення прокурорського нагляду в державі» [329, с. 8]. Важливою ознакою реформування прокуратури є її поступова переорієнтація на правозахист. У результаті конституційної реформи 2004 р. до ст. 121 Конституції було включено функцію нагляду за до-

держанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. На це ПАРЄ відповіла Резолюцією № 1466 (2005) від 5 жовтня 2005 р., у якій висловила стурбованість з приводу того, що у реформі прокуратури було зроблено крок назад [191, с. 3].

Однією з головних умов ефективності будь-якого наукового дослідження є однозначність розуміння ключових понять, що становлять його термінологічний апарат. У межах нашої дисертації головне з таких понять збігається з предметом дослідження – адміністративно-правовий аспект процесуальної компетенції органів прокуратури України. Його формулювання висхідне для розкриття всіх інших аспектів дослідження та обґрунтування відповідних теоретичних висновків і практичних рекомендацій.

Теорія пізнання функцій права – це методологічна проблема. Дослідження цього аспекту проблеми функціональної природи органів прокуратури зумовлено тим, якими шляхами, методами та способами отримані наукові висновки. Гносеологічна проблематика в науці адміністративного права вельми затребувана. Її розробка дозволить встановити особливості та ефективність пізнання процесуальної природи органів прокуратури, визначити найбільш правильні та раціональні способи отримання наукового знання в адміністративно-правовій сфері. При цьому повинні бути використані ті філософські положення та наукові методи, які мають першочергове значення щодо досліджуваної проблеми.

Одним із головних філософських положень є з'ясування зв'язків у досліджуваному предметі та явищі. Від його застосування залежить всебічне дослідження проблеми функціональної природи органів прокуратури.

З часу здобуття незалежності України державний механізм перебуває у процесі постійного реформування. Не залишається осторонь і система правозахисних та правоохоронних органів,

які також весь час потребують удосконалення та реформування. Слід вказати, що організація діяльності прокуратури України повинна бути якісно вдосконалена відповідно до конституційних принципів, міжнародних стандартів і нових реалій суспільного життя, оскільки таким чином можна буде говорити про позитивні перетворення нашого суспільства.

Основоположний документ, що визначає міжнародні стандарти прокурорської діяльності, – Рекомендація (R)19 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо ролі державного обвинувачення в системі кримінального правосуддя, прийнята Комітетом Міністрів 6 жовтня 2000 р. на 724-му засіданні заступників міністрів [250]. Цим документом визначені функції прокуратури. Так, відповідно до Рекомендації прокурори є представниками органів державної влади, які від імені суспільства та в інтересах держави гарантують застосування закону, коли його порушення веде до кримінальних санкцій, враховуючи як права фізичної особи, так і необхідну ефективність системи кримінального судочинства.

В усіх системах кримінального судочинства прокурори приймають рішення про порушення і продовження кримінального переслідування, підтримують кримінальне обвинувачення в суді, подають апеляції на деякі судові рішення. У деяких системах кримінального судочинства прокурори також здійснюють національну політику щодо злочинності, пристосовуючи її за необхідності до дійсності на місцях і в регіонах; проводять, керують і здійснюють нагляд за слідством; стежать, щоб потерпілі отримували необхідну допомогу і сприяння; розглядають альтернативи кримінальному переслідуванню; наглядають за виконанням судових рішень тощо [250].

У коментарі до індивідуальних рекомендацій вказується, що завдання прокурорів, як і суддів, – застосовувати закон або наглядати за його виконанням. Судді здійснюють це реактивно, у відповідь на вже порушені справи, тоді як прокурор активно забезпечує застосування закону. Судді на засіданнях приймають

рішення, прокурори займаються наглядом і передачею справ до суду. Діючи від імені суспільства, а не від імені якогось (політичного або економічного) органу влади і не від свого імені, прокурори при виконанні своїх обов'язків повинні керуватися державними інтересами. Вони повинні додержуватися двох необхідних вимог, що стосуються, з одного боку, прав фізичних осіб, а з іншого – пов'язані з необхідністю результативності системи кримінального судочинства, яку прокурор певною мірою повинен гарантувати. Тут Комітет хотів би акцентувати увагу на понятті результативності, тому що від суддів більшою мірою, ніж від прокурорів, залежить прийняття рішень у справах фізичних осіб, що стосуються свобод загалом і прав на захист зокрема; прокурори, а не судді в першу чергу відповідають за повну результативність системи кримінального судочинства, беручи до уваги загальні інтереси.

Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 р. [202, ст. 532] суттєво змінив процесуальний статус прокурора, замінивши раніше використовуваний у Конституції України термін «державне обвинувачення» та термін «публічне обвинувачення». Разом з тим, відповідні зміни до Кримінального процесуального кодексу України внесені не були, у Кримінальному процесуальному кодексі України далі використовується категорія «державне обвинувачення». У зв'язку з цим необхідним видається не тільки теоретичне осмислення і тлумачення новел законодавства, але і вироблення загальної концепції діяльності прокурора з підтримання публічного обвинувачення в суді.

Упродовж останніх років Україна взяла курс на євроінтеграцію, основними напрямками якої є перехід на сучасні європейські методи роботи, вивчення та трансляція корисного досвіду інших європейських країн у сфері державного управління тощо. Особлива увага в цьому сенсі приділяється реорганізації державних, правоохоронних та судових органів. 14 жовтня 2014 р. Верховна Рада України прийняла новий Закон України

«Про прокуратуру». Аналіз тексту Закону України «Про прокуратуру» дозволяє дійти висновку про певну «революційність» закріплених у ньому положень. Адже, на відміну від пострадянського законодавства у вказаній сфері, новим Законом про прокуратуру скасовується прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів, тобто «загальний нагляд», який апріорі не властивий органам прокуратури у демократично розвинених державах. Тепер ці повноваження перейдуть до профільних органів державної влади [15, с. 21–23].

Стратегією реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр. від 20 травня 2015 р. визначено такі недоліки функціонування прокуратури, як, зокрема: недостатня структурна незалежність прокуратури у поєднанні з безкарністю та низьким рівнем підзвітності, невідповідність функцій прокуратури європейським стандартам, непослідовне застосування процесуальних норм прокуратурою тощо. У зв'язку з цим Стратегією в якості завдань передбачено приведення повноважень та діяльності органів прокуратури до європейських стандартів, а серед конкретних заходів – подальша оптимізація повноважень прокуратури та обмеження сфери їх застосування відповідно до рекомендацій Ради Європи [151, с. 108].

Соціальна місія органів прокуратури зумовлена соціальною спрямованістю її функцій. Тому призначення органів прокуратури більшою мірою виражається саме в її функціях. А отже, з урахуванням аналізу різних точок зору виокремлюються основні ознаки соціального призначення органів прокуратури: 1) пов'язаність із суспільними відносинами; 2) інтегрованість у соціальне середовище; 3) ґрунтування на принципах рівності, свободи, справедливості; 4) наявність взаємного впливу суспільних інститутів та органів прокуратури один на одного; 5) пов'язаність з особливостями громадських відносин суспільства. Таким чином, соціальне призначення органів прокуратури – це форма впливу системи певного органу на суспільні

відносини в Україні, яка виявляється у таких її функціях, як: забезпечення захисту прав та свобод людини і громадянина, утвердження режиму законності в діяльності різних інститутів громадянського суспільства, громадської безпеки та правопорядку, підвищення рівня правосвідомості та правової культури населення, яка заснована на принципах рівності, свободи, справедливості [83, с. 24]. Отже, соціологічний підхід передбачає розкриття причинно-наслідкових зв'язків в адміністративно-правовій дійсності та теорії.

На думку В.І. Бабенка, адміністративно-правовий статус органів прокуратури утворюється врегульованим законодавством порядком створення, реорганізації, ліквідації цих органів, визначенням функцій і завдань прокуратури та наділенням їх необхідною компетенцією для виконання покладених державою прав та обов'язків. В адміністративно-правовому статусі прокуратури існують юридично закріплені цілі, завдання та функції, компетенція, організаційна структура і відповідальність [20, с. 55]. Тому дослідження адміністративно-правового аспекту процесуальної компетенції прокуратури України передбачає окреслення нового концептуального праворозуміння функціональної природи прокуратури.

Функції прокуратури зумовлюють її роль, значення і місце в державному механізмі, а також її систему та структуру. Система функцій впливає на соціальну компетентність органів прокуратури, їх призначення [163, с. 122]. При цьому, як влучно зазначає В.С. Ковальський, у сучасних умовах завдяки реалізації у прокурорському нагляді вимог державної влади діяти в інтересах усієї держави відбувається поступова трансформація з карально-обвинувальної на обвинувально-захисну форму реалізації охоронної функції права [118, с. 193].

Як справедливо зазначає С. Мазурик, «обсяг функцій прокуратури повинен відповідати принципам верховенства права, справедливого судового розгляду та іншим основоположним принципам демократичного суспільства, а також пов'язаному з

ними зобов'язанню забезпечувати усіх людей у межах юрисдикції держави-члена правами людини, які закріплено у Європейській Конвенції про захист прав людини та основних свобод» [154, с. 160].

Немає єдності поглядів стосовно поняття функцій органів прокуратури. О.Р. Михайленко справедливо вказує, що поняття «функція» є конституційним (ст. 9 Перехідних положень Конституції України). Саме поняття «функція», її визначення, залишається в правовій науці неоднозначним, хоча існують проблеми покладених на прокуратуру функцій у державі в цілому й у галузевих напрямках [163, с. 120].

На думку А.В. Лапкіна, функції прокуратури – це основні напрями діяльності прокуратури, що безпосередньо виражають її сутність і призначення, передбачають особливі форми, методи та тактику здійснення [150, с. 16].

І.М. Білодід пропонує визначені в національному законодавстві функції органів прокуратури доповнити таким напрямом, як нагляд за відповідністю рішень судді чинному законодавству. Також варто закріпити повноваження, якими наділяється прокуратура у зв'язку з необхідністю виконання цієї функції. Одним із них є обов'язок оскаржувати рішення суду в усіх випадках виявлення невідповідності їх чинному законодавству [28, с. 13].

М.К. Якимчук зазначає, що «функція є одним із основних понять, через яке розкриваються структура і весь зміст діяльності органів прокуратури. Поняттям «функції прокуратури» охоплюються такі напрями діяльності її органів, які зумовлені завданнями, на вирішення яких вони спрямовані й повинні здійснюватися» [337, с. 17].

У функціональному аспекті прокуратура має самостійні і відокремлені напрями діяльності, увесь масив яких не збігається з функціями жодної з гілок влади чи окремого органу. Поширення визначення функції через напрям певної діяльності є не зовсім точним, оскільки напрям – це шлях до певної мети. Більше

того, в межах однієї функції можна виділити декілька напрямів, видів процесуальної діяльності. Дещо умовно можна визначити функції прокуратури як вид діяльності її органів і посадових осіб, здійснювані в межах їхньої компетенції, обумовлені соціальним призначенням прокуратури і спрямовані на виконання покладених законом на прокуратуру завдань [163, с. 123].

Більшість науковців вважає, що пріоритетною функцією прокуратури є захист прав і законних інтересів громадян. У теперішній час прокуратура виступає дієвою інстанцією, де людина може знайти реальну, швидку і безкоштовну допомогу в захисті своїх прав [25, с. 200].

Така мета прокурорської діяльності конкретизується при виконанні завдань трьох рівнів, які є загальними та реалізуються у всіх сферах прокурорської діяльності і при здійсненні всіх покладених на прокуратуру функцій: 1) захист прав і свобод людини. Це зумовлює правозахисний характер прокурорської діяльності і кореспондує до положень ст. 3 Конституції України. Таким чином, захист прав і свобод людини і громадянина є першочерговим завданням прокуратури, визначає зміст і характер покладених на неї функцій. З іншого боку, прокуратура є однією зі складових механізму утвердження і забезпечення прав і свобод людини, що функціонує задля виконання відповідного обов'язку держави, задекларованого у ст. 3 Конституції України і до якого, крім прокуратури, включають також діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, центрів надання безоплатної вторинної правової допомоги, адвокатури та ін.; 2) захист загальних інтересів суспільства. Завданням прокурорської діяльності є захист не лише прав та свобод конкретного індивіда, але й суспільства в цілому. При цьому діяльність прокуратури спрямована на захист економічних, політичних, культурних, духовних та інших цінностей суспільства. Захист суспільних інтересів тісно пов'язаний із захистом прав і свобод людини, оскільки одним із найголовніших інтересів суспільства є всебічна правова захищеність індивіда, і навпаки —

суспільні інтереси виражають загальні потреби членів суспільства, кожної окремої людини; 3) захист загальних інтересів держави. Очевидно, що прокуратура як орган державної влади покликана захищати інтереси держави, серед яких пріоритетними для органів прокуратури є забезпечення незалежності й обороноздатності України, фінансово-економічні інтереси держави, передусім у бюджетній та земельній сферах, належне функціонування системи кримінальної юстиції, а також пенітенціарної системи тощо. Необхідно зазначити, що захист державних інтересів нерозривно пов'язаний із захистом інтересів суспільства, а також, у свою чергу, із захистом прав і свобод людини [291, с. 684].

У свою чергу, прокуратура в Україні, як зазначає А.Ю. Олійник, крім інших функцій, здійснює забезпечення реалізації політичних, економічних, соціальних, культурних, особистих та інших свобод людини і громадянина. Її діяльність у цьому напрямі потребує: а) удосконалення нормативно-правового регулювання; б) узагальнення практики діяльності прокуратури на усіх рівнях її системи [177, с. 331].

В.В. Сухонос, В.П. Лакизюк, Л.В. Грицаєнко, В.М. Руденко дотримуються точки зору, відповідно до якої прокуратура є незалежним органом у системі судової влади, що вимагає оптимізації функції прокуратури, вдосконалення гарантій незалежності прокурорів, порядку призначення, підстав та процедури звільнення Генерального прокурора України, встановлення вимог до особи, яка може обіймати цю посаду [243, с. 224].

Позиції науковців стосовно включення прокуратури до органів судової влади не є безпідставними, оскільки реалізація прокуратурою покладених на неї функцій безпосередньо пов'язана зі здійсненням правосуддя. Проте необхідно обов'язково враховувати, що в разі включення прокуратури до числа органів судової влади особливої уваги потребуватиме недопущення незаконного впливу прокурорів на особливий статус, повноваження і незалежність суддів, і навпаки [122, с. 40].

Дослідження управління органами прокуратури дає змогу зробити висновок про їх різносторонній та багатоаспектний характер, що насамперед пов'язано з виконанням ними специфічних завдань та функцій, які закріплені в Конституції України та Законі України «Про прокуратуру». Управління в органах прокуратури регулюється матеріальними та процесуальними (процедурними) адміністративно-правовими нормами, які визначаються в науковій літературі як «обов'язкове правило поведінки, що встановлене й охороняється державою, метою якого є регулювання суспільних відносин, що виникають, змінюються і припиняються у сфері публічного управління» [251, с. 211].

Засновуючись на вищевказаних наукових позиціях, відзначаємо, що завдання управління органами прокуратури базуються на актуальності ситуації взаємовідносин між прокуратурою та іншими суб'єктами соціально-політичної дійсності і полягають сьогодні у зміцненні авторитету органів прокуратури. До завдань управління органами прокуратури необхідно віднести: підвищення прозорості у діяльності прокуратури, доведення до широких верств населення інформації про соціальне призначення, правовий статус та особливості діяльності прокуратури в Україні; залучення представників громадськості до обговорення напрямів реформування органів прокуратури, шляхів вирішення актуальних проблем, що постають перед її працівниками під час виконання покладених на них повноважень; прогнозування можливості виникнення соціальної напруженості в окремих соціальних групах у сфері інтересів діяльності прокуратури та вжиття заходів щодо їх попередження; підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури, насамперед оволодіння ними навичками якісного та ефективного спілкування; удосконалення відомчої нормативно-правової бази; організація постійних соціологічних досліджень громадської думки щодо діяльності органів прокуратури.

Органи прокуратури як органи публічної влади виконують відповідно до своїх завдань частину функцій держави. Кожне

з цих завдань припускає здійснення власного набору функцій. Концептуальна, на наш погляд, зміна підходу до визначення публічної влади зумовила необхідність дослідження функціональної природи органів прокуратури крізь призму поняття публічної влади.

Публічна влада — це державна організація політичного життя, що здійснюється за допомогою спеціального ієрархічно та територіально організованого апарату, легітимного використання примусу та права видавати нормативні акти, обов'язкові для всього населення. Крім прямого примусу або заради його використання держава в реалізації публічної влади спирається на матеріальні та моральні імпульси, які досить помітно впливають на ефективність реалізації владних повноважень [152, с. 19]. Суб'єктами публічної влади є її органи, що діють на трьох рівнях: державному, регіональному та місцевому і входять до системи органів публічної влади. Термін «система» тлумачиться як сукупність взаємопов'язаних елементів, що утворюють єдине ціле та взаємодіють між собою і зовнішнім середовищем у процесі досягнення поставленої мети, та ґрунтується на принципах самоорганізації, синергії і розвитку [339, с. 672].

Інші вчені під публічною владою розуміють цілісну систему органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюють управління суспільно важливими справами від імені та за дорученням суверена — народу, постійно діють у правовому режимі при реалізації організаційно-розпорядчих функцій і повноважень через визначені Конституцією України та законами України форми реалізації управління справами держави і територіальних громад, які функціонують згідно з їх статусами у всіх сферах і територіальних одиницях держави [166]. У зв'язку з цим, як влучно зазначає Ю. Дьомін, виникають запитання: чи зобов'язаний прокурор як представник публічного органу влади підтримувати публічне обвинувачення у повному обсязі, якщо проти цього заперечує громада? Як бути суду при ухваленні рішення згідно зі ст. 129-1 Конституції України

від імені держави, а не від імені суспільства або народу на підставі висунутого публічного, а не державного обвинувачення, тим самим звужуючи представницькі повноваження обвинувача, надані йому суспільством, а не державою? [78, с. 23].

Аналіз положень Конституції України дає підстави виділити дві групи функцій прокуратури, а саме: основні та перехідні. Відповідно до ч. 1 ст. 131-1 Конституції України [127, ст. 141] прокуратура здійснює такі основні функції: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Перехідні функції передбачені п. 9 Перехідних положень Конституції України, до яких належать: 1) 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; 2) досудове слідство. Функція нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, виконується прокуратурою до набрання чинності законом про створення системи регулярних пенітенціарних інспекцій. Перехідна функція досудового слідства регламентується нормами Кримінального процесуального кодексу України та залишається за прокуратурою до початку функціонування органів Державного бюро розслідувань. Після цього кримінальні провадження, розпочаті слідчими органів прокуратури, здійснюються ними до закінчення досудового розслідування, але не довше двох років, після чого у тримісячний строк передаються слідчим Державного бюро розслідувань.

Функції органів прокуратури можна поділити на такі групи:

– функція кримінального переслідування і пов'язані з нею функції;

– нагляд за діяльністю правоохоронних і пенітенціарних органів;

– участь у судочинстві.

Мета участі прокурора у процесі асоціюється з такими державними функціями, як забезпечення законності і поліпшення якості цивільного судочинства, нагляд за додержанням прав та свобод людини і громадянина, що має реалізуватися шляхом притягнення винних осіб до юридичної відповідальності (включаючи дисциплінарну, адміністративну, кримінальну) та представництва прокурорами інтересів громадян і держави, а також суспільних інтересів у суді. Такий підхід до розуміння мети участі прокурора не як нагляду прокурора за судом при здійсненні правосуддя, а нагляду за додержанням прав, свобод людини і громадянина під час розгляду справи судом відображає призначення прокуратури як єдиного державного органу, що здійснює нагляд за додержанням законності. На нашу думку, це плив доктрини природного права на зміну функціональної природи органів прокуратури України. Доктрина природного права відображена у головному обов'язку держави утверджувати та забезпечувати права і свободи людини, закріпленому в ч. 2 ст. 3 Конституції України.

По суті, реалізація прокуратурою правозахисної функції визначає соціальну спрямованість держави і характер усталеного в ній політико-правового режиму. Наприклад, О.В. Анпілогов, досліджуючи проблеми захисту прав та свобод громадянина прокурором в адміністративному судочинстві, пише, що аналіз відповідного світового досвіду дає змогу визначити такі чотири моделі відповідної правозахисної діяльності прокуратури: 1) прокуратура не наділена правозахисною функцією поза межами кримінального процесу. Захист прав людини в адміністративному процесі здійснює адвокатура (Велика Британія,

Італія); 2) прокуратура здійснює захист прав і свобод соціально незахищених громадян у разі дієвості в цій сфері адвокатури (Німеччина, Польща, США, Франція); 3) прокуратура здійснює захист як законних інтересів держави, так і конституційних прав і свобод соціально незахищених громадян (Бразилія, Молдова, Російська Федерація, Україна); 4) прокуратура здійснює загальний нагляд, у тому числі й над судовим процесом, у сфері захисту прав людини і визначає свою участь у процесі виходячи з інтересів держави (Білорусь, В'єтнам, КНР, Таджикистан) [18, с. 150].

Першою функцією органів прокуратури передбачено підтримання публічного обвинувачення в суді. Верховна Рада України відмовилася від раніше визначеного словосполучення «державне обвинувачення». Тому необхідно внести відповідні зміни до функцій органів прокуратури, які містяться в процесуальних кодексах України, Законі України «Про прокуратуру» та інших законах України, з урахуванням наданих нових визначень та їх внутрішнього змісту.

У п. 4 ст. 129 Конституції України функція підтримання публічного обвинувачення також передбачена як одна з дев'яти конституційних засад судочинства. В ч. 3 ст. 124 Основного Закону України зазначено, що юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення. Публічне обвинувачення пов'язане з публічними правовідносинами, публічними органами влади. Тому необхідно детальніше проаналізувати такі поняття, як «публічність», «органи публічної влади», «органи публічної адміністрації», «система органів публічної влади» тощо, а також знайти відмінність та співвідношення понять «державне обвинувачення», «публічне обвинувачення» та «кримінальне обвинувачення» [78, с. 20–21].

Для належного здійснення аналізу публічного обвинувачення та характеристики умов і порядку його реалізації доречними є висвітлення та характеристика, в першу чергу, загаль-

ного поняття обвинувачення, адже публічне обвинувачення є різновидом останнього. Щодо змісту цих категорій у науковій літературі висловлюється чимало думок.

Так, В.П. Лакизюк зазначає, що діяльність прокурора в підтриманні державного обвинувачення є складовою частиною ширшого виду державної діяльності. Це фактично кримінальне переслідування осіб, які вчинили злочин, на різних стадіях кримінального провадження [148, с. 34–42].

На думку С. Альперта, «... під обвинуваченням належить розуміти процесуальну діяльність, що спирається на закон, спрямовану на викриття обвинуваченого у вчиненні злочину, його засудження, застосування до нього справедливого покарання, а у відповідних випадках – заходів виховного характеру або громадського впливу» [13, с. 20].

Існують і інші визначення обвинувачення. Так, Ф.Н. Фаткуллін розуміє обвинувачення як сукупність установлених суспільно небезпечних протиправних фактів, поставлених у вину обвинуваченому [315, с. 46]. В.Т. Даєв розумів під обвинуваченням особливі процесуальні відносини, які виникають між державою в особі уповноважених органів і особою, яка притягується як обвинувачена за вчинене злочинне діяння [67, с. 85].

Крім того, М.С. Строгович у радянські часи використовував у своїх працях категорії «кримінальне переслідування» й «обвинувачення» як рівнозначні поняття, він указував на існування різних значень обвинувачення, під яким може розумітися діяльність обвинувача, що виступає в суді як сторона [290, с. 51]. За М.С. Строговичем, обвинувачення є силою, яка приводить у рух складний механізм судової машини [290, с. 56].

За твердженням ряду науковців, обвинувачення публічне і державне – категорії нерівнозначні.

Так, В.Л. Случевський вважав, що суть принципу публічності полягає в тому, що «... вчинене злочинне посягання на охоронювану державою правову норму створює право держави на застосування кримінальної кари, яка реалізується у встанов-

леному законом процесуальному порядку уповноваженими на те органами незалежно від волі потерпілого» [285, с. 328].

Цю ж думку підтримує і розвиває М.М. Розін, який зазначає: «... сучасний процес чітко закріпив один загальний принцип, на підставі якого кримінальне переслідування завжди зберігає публічно-правовий, офіційний характер» [265, с. 329]. Це переслідування здійснюється з боку державних органів. З викладеного вище випливає, що публічність пов'язана винятково з діяльністю державних органів. Таке трактування цілком підходить для концепції соціологічного права.

Л.А. Названова зазначає, що визначення принципу публічності, які даються вченими, в різні роки практично ідентичні. Основне, на чому робиться наголос, – це те, що в публічності проявляється державне начало, яке виражається і покладається на відповідні органи, а точніше, їх представників, обов'язками яких є порушення, розслідування, розгляд і вирішення кримінальних справ [168, с. 26–27].

Державне обвинувачення – це певна сукупність дій прокурора, спрямована на відстоювання перед судом висновку про винність обвинуваченого у вчиненому діянні, якому протистоїть інша сторона – захист [157, с. 57].

На думку К.В. Палійчука, обвинувальна діяльність прокурора – це сукупність передбачених кримінальним процесуальним законодавством дій прокурора, яка полягає у формуванні, обґрунтуванні, пред'явленні та доведеності суду на підставі зібраних доказів обвинувачення конкретної особи та має на меті притягнення винного у вчиненні кримінального правопорушення до кримінальної відповідальності [180, с. 205].

Таким чином, незважаючи на існуючі розробки у дослідженні інституту публічного обвинувачення, залишаються дискусійними багато теоретичних питань, що мають фундаментальне значення. У зв'язку з цим необхідним і актуальним видається комплексне дослідження інституту публічного обвинувачення, а також проблем його реалізації на різних стадіях кримінального

провадження та у різних видах особливих порядків кримінального провадження.

Другою функцією органів прокуратури визначено організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими (розшуковими) діями органів правопорядку. Потребує пояснення словосполучення «вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження», оскільки згідно з нормами КПК України та Закону України «Про прокуратуру» чітко визначено владні повноваження прокурорів, передавати які іншим суб'єктам заборонено, окреслено процесуальні обов'язки, дискреційні повноваження процесуальних керівників та їх власну процесуальну ініціативу тощо. Як зазначає Ю. Дьомін, у другій функції введено визначення «органи правопорядку». При виокремленні цієї функції органів прокуратури нібито відбувається розширення кола суб'єктів, за якими здійснює нагляд прокурор при реалізації ними гласних та негласних слідчих (розшукових) дій, але насправді коло суб'єктів, які здійснюють досудове розслідування, має право проводити негласні та інші слідчі (розшукові) дії, чітко регламентовані нормами КПК України (див. ст.ст. 36, 38, 41, 216 та ін.), та залишається незмінним [78, с. 24].

Останньою, третьою, функцією органів прокуратури, згідно з Конституцією України, передбачено здійснення представницьких повноважень у суді, але виключно в інтересах держави у визначених випадках і в порядку, встановлених законом.

Здійснюючи цю функцію, прокуратура України в передбачених чинним законодавством процесуально-правових формах виступає представником законних інтересів держави в суді. Найбільш часто ця функція корелюється із заздалегідь охарактеризованими функціями прокуратури. Підставою для представництва в суді інтересів держави є наявність порушень або загрози порушень економічних, політичних та інших держав-

них інтересів унаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або з державою.

Порядок здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді залежить від підсудності справи, в якій прокурор бере участь [96, с. 116].

Основними, універсальними для більшості видів судочинства формами представництва прокуратури в суді є: звернення до суду з позовами або заявами про захист прав і свобод іншої особи, невизначеного кола осіб, прав юридичних осіб, коли порушено інтереси держави, або про визнання незаконними правових актів, дій чи рішень органів і посадових осіб; участь у розгляді судами справ; внесення апеляційного подання на судові рішення або заяви про їх перегляд за нововиявленими обставинами.

При окресленні третьої функції прокуратури ми є свідками зміни вектора діяльності органів прокуратури із захисту порушених прав громадян на захист інтересів держави у передбачених законом випадках [78, с. 24]. Зрозуміло, увесь тягар захисту інтересів громадян повинен лягти на органи адвокатури або інші правові інститути. Згідно зі ст. 131-2 Конституції України виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в судах, а також захист від кримінального обвинувачення. Хоча у ст. 3 Конституції України проголошено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Нове концептуальне праворозуміння функціональної природи органів прокуратури передбачає переосмислення напрямів діяльності органів прокуратури з орієнтацією саме на правозахист прав і свобод людини та громадянина, забезпечення верховенства права та законності в Україні.

1.2. Характеристика методологічних принципів і методів адміністративно-правового дослідження єдиної системи органів прокуратури

На сучасному етапі розвитку держави та суспільства виникла необхідність перегляду значної кількості уявлень про правові категорії, що існували до останнього часу. Актуалізація цієї тези обумовлена інтеграцією України до Європейського Союзу та змінами у розбудові демократичної, правової держави, що потребує критичного конструктивного аналізу досягнень та прорахунків юридичної науки в минулому та її побудови на якісно іншій методологічній основі.

Наукове дослідження включає в себе етапи постановки проблеми, пов'язаної з так званою проблемною ситуацією, з висуненням гіпотез як норм можливого знання, пов'язаних із загальними методами наукового пізнання, такими, як аналіз і синтез, індукція та дедукція, моделювання, спостереження, а також з етапом побудови теорії об'єкта, який включає систематизацію отриманих знань та формулювання, організацію її принципів шляхом загальних методів від абстрактного до конкретного, єдності історичного і логічного, формалізації [55, с. 29].

Уся історія науки, в тому числі юридичної, свідчить, що найсприятливіші умови для її розвитку створює не моністичний стандартний підхід, а плюралізм методів дослідження. Зіставлення та інтегрування знань, набутих на основі різних світоглядів – матеріалістичного й ідеалістичного, ліберально-демократичного і соціалістичного тощо, збагачує науку і підвищує наукову цінність її висновків. Жоден з окремих методів не здатний повністю охопити предмет пізнання. Це можливо лише за умови комплексного його дослідження, що ґрунтується на системі наявних у науці методів. Кожен метод існує не сам по собі, а як частина цілого, і його застосовують як ціле, що обумовлює важливість методологічного плюралізму, тобто здатність опанувати різноманіття методів та вміло їх застосовувати [11, с. 15].

Особливістю сучасного стану національної юридичної науки з гносеологічної точки зору, на думку В. Селіванова, є певна невизначеність її методологічних і теоретичних підвалин та установок [279, с. 23]. Така проблема виникла внаслідок того, що традиційні дослідницькі підходи до наукового аналізу державно-правових явищ і процесів ґрунтувалися виключно на принципах марксистсько-ленінської філософії, які за умов сучасної кризової політичної та соціально-економічної ситуації в Україні виявляють певну наукову обмеженість. Окремі з них за рівнем своєї пізнавальної здатності не встигають за динамікою радикальних державних та суспільних перетворень, інші стають інструментом, за допомогою якого видається за дійсне те, що існує тільки потенційно або до чого є лише прагнення (наприклад, ст. 1 Конституції України: «Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою») [170, с. 95].

Як справедливо зазначає Р. Ципеліус, «об'єкт дослідження визначає вибір методу, за яким його треба досліджувати. Які питання ставить право як об'єкт і яким чином дається відповідь на ці питання – впливає з функції і сутності права». Функцією норм права є справедливе вирішення правових проблем. Тому вимога справедливості впливає на методологію міркування і навіть значною мірою визначає її. Ця функція права (яку ще називають функцією пошуку справедливості) надає важливі аргументи і не лише скеровує напрямок тлумачення, а й застосовується для доповнення і виправлення законів [325, с. 9].

На думку В. Кампо [95, с. 159], було б цілком правильно, якби у монографіях, які стосуються цієї проблематики, а саме методології, були виокремлені підрозділи, присвячені методологічним проблемам. Такий підхід, на наш погляд, слід застосувати і для дослідження єдиної системи органів прокуратури.

Проблема методу при побудові будь-якої теорії – одна з найважливіших проблем, яка і визначає дослідження об'єкта і є підсумком такого дослідження. Вона визначає вивчення

об'єкта, оскільки дослідник повинен володіти сукупністю прийомів та засобів отримання нового знання. Вона є підсумком вивчення, оскільки отримане в результаті знання стосується не тільки самого об'єкта, але й методів його вивчення, а також застосування отриманих результатів на практиці. Тому описані в цьому підрозділі методи – не тільки проста сума прийомів, які автор використовує в дослідженні. Це методи, які перевірені та збагачені вивченням об'єкта, які застосовані в дослідженні єдиної системи органів прокуратури та побудови її теорії. Проблема методу побудови теорії має самостійне значення, але тісно пов'язана з аналітичною та практичною роллю теорії, яка також відіграє роль методу.

Метод (методологія) побудови теорії як сукупності засобів його пізнання та систематизації отриманих знань включає три основні складові: філософські засади (засоби), загальнонаукові засоби та спеціально-юридичні засоби. Серед методів наукового дослідження розрізняють загальнофілософські, які застосовуються всіма науками, приватнонаукові, які застосовуються окремими групами наук [188, с. 256].

Філософські засади методу дослідження є його найвищим теоретично оформленим, системно-раціональним рівнем, який включає вихідні світоглядні цінності та методологічні позиції. Загальнофілософські методи суттєво відрізняються один від одного. Упродовж багатьох років юридична наука базувалася на принципі філософського монізму [284, с. 520]. Єдиним всеохоплюючим методом дослідження державно-правових явищ вважався діалектичний матеріалізм. Проте, віддаючи належне діалектичному методу дослідження і визнаючи його провідну роль, слід заперечити проти обов'язкового поєднання цього методу з матеріалістичним світоглядом. Відомо, що діалектичний метод був спочатку розроблений і сформульований Г. Гегелем саме на ідеалістичному підґрунті. Сучасна наука, в тому числі юридична, підтверджує можливість застосування ідеалістичного світогляду для обґрунтування прогресивних, таких, що відповідають

потребам суспільного розвитку, ідей [63, с. 270]. По суті, на ідеалістичному підґрунті виникло й існує вчення про природні права людини і громадянина. Ці права обґрунтовуються не з матеріалістичних позицій, а як такі, що надані особі від природи. І вченням про ці права сучасна юридична наука віддає належне.

Серед філософських методів адміністративно-правового дослідження єдиної системи органів прокуратури особливе місце посідає діалектичний метод. Сутність діалектичного методу пізнання полягає в тому, що всі явища в суспільстві перебувають у безперервному русі й взаємообумовлені. Діалектичний метод дає можливість всебічно дослідити процес виникнення, еволюції такого поняття, як «єдина система органів прокуратури», розглянути формування та утвердження сучасної адміністративно-процесуальної компетенції прокуратури в Україні в динаміці, з'ясувати її сутність, встановити взаємозв'язок компетенції з функціями прокуратури.

Загальнонаукові (метанаукові) методи, з одного боку, конкретизують філософський рівень використаної методології, а з іншого — є основою для застосування приватних методів пізнання. Для побудови теоретичних конструкцій особливе значення серед метанаукових методів мають логічні прийоми (аналіз, синтез, індукція, дедукція, аналогія, гіпотеза, узагальнення та абстрагування), системний, структурно-функціональний, метод моделювання та ін.

Спеціально-наукові методи — це прийоми та способи пізнання, які розробляються та застосовуються в рамках окремих груп наук (наприклад, природничих або соціальних). У системі цих методів щодо юриспруденції слід виділити спеціальні загальноправові методи, які застосовуються в теорії права в тій чи іншій формі у всіх інших юридичних науках, та приватноправові, які створені тією чи іншою юридичною наукою. Серед спеціальних загальноправових методів можна виділити такі: формально-юридичний, порівняльного правознавства, побудови юридичних конструкцій, юридичної герменевтики.

Нині в Українській державі відбувається поступова переоцінка багатьох ідейних, у тому числі правових, цінностей, їх поступове переосмислення у світлі історичного досвіду ХХ століття, особливо глибоких протиріч теорії і практики радянського соціалізму [279, с. 22]. Тому в сучасних умовах відбувається формування нових ціннісних ідеалів. Це стосується і принципу єдності системи органів прокуратури.

Слід зазначити, що без аналізу цього принципу в історичному та порівняльно-правовому контекстах неможливо зрозуміти його сутність та неможливе наукове прогнозування реформування системи прокуратури в цілому.

У сучасних умовах принцип єдності системи органів прокуратури як самостійний об'єкт наукового пізнання стає перспективним з точки зору соціальної філософії, соціології, політології, що значною мірою обумовлено необхідністю подальшого розвитку методології юридичної науки.

Проблема наукового розуміння змісту та сутності єдності системи органів прокуратури має сьогодні актуальне теоретичне і практичне значення. Органи прокуратури, кожен у межах своєї компетенції, відіграють реальну і конкретну роль у виконанні завдань і функцій, покладених на прокуратуру. Їх система та структура побудовані так, щоб вплив прокуратури на забезпечення законності, правопорядку, прав і законних інтересів громадян був ефективним, всеохоплюючим на всій території України і на всіх напрямках суспільних відносин, урегульованих законами.

Це свідчить про те, що сукупність органів прокуратури, їх структура потребують системного аналізу та вивчення. Головне у системному підході – своєрідне бачення об'єкта, технологія, орієнтація та такі уявлення, як цілісність, організація, управління. Це стосується і системи органів прокуратури, що має свою внутрішню структуру, елементами якої в масштабі системи є окремі органи прокуратури, які, у свою чергу, мають свою структуру виходячи з їх організації та діяльності [163, с. 58].

Поняття «система» є ключовим загальнонауковим понят-

тям, під яким розуміють утворення, яке характеризується таким чином: 1) є внутрішньоорганізованою сукупністю елементів; 2) виступає як єдине ціле щодо середовища; 3) має риси, які не властиві її окремим елементам; 4) має певну структуру; 5) має ієрархію [314]. Виходячи зі сприйняття явищ, об'єктів як системи, системний метод орієнтує на дослідження та розкриття цілісності об'єкта, на виявлення властивих йому внутрішніх зв'язків та зв'язків із внутрішнім середовищем, на зведення їх у загальну картину. Його перевагою є те, що він дозволяє представити об'єкт у його єдності та цілісності.

Кінцевим результатом застосування системного підходу є розкриття системної природи об'єкта через систему понять. Слід звернути увагу на те, що серед напрямів так званого системного руху в сучасній науці особливе місце займають різноманітні варіанти побудови загальної теорії організації. Використання цієї теорії як методологічної основи дослідження зумовлює специфіку ще одного з метанаукових методів, який позначається в літературі як організаційний підхід [36, с. 12]. Організаційний підхід, як і саме поняття організації, носить більш конкретний характер, ніж системний метод і поняття системи, та має практичну значимість.

Базовим принципом самої теорії організації визнається принцип цілісності, а її основними поняттями — категорії цілого, системи, структури й організації, які мають спільність змісту та розрізняються за рівнем абстрактності. Теорія організації є етапом конкретизації цілісного та системного підходу. Оскільки характерною рисою організації є її функціональність, то і для розвитку організаційної теорії визнаються важливими поняття функції та закони функціонування систем. До таких законів належать п'ять основних принципів: сумісності, актуалізації функцій, нейтралізації дисфункцій, зосередження функцій.

Сама організація в цій теорії розуміється як сукупність явищ, властивості яких проявляються як функції збереження та

розвитку цієї сукупності [36, с. 24]. Саме тому при аналізі єдиної системи органів прокуратури як організаційного утворення особливого значення набуває використання організаційного підходу та насамперед таких категорій, як мета, організація, організаційна структура та ін. Застосування загальної теорії організації до експлікації феномену органів прокуратури в наш час стає найбільш евристично та практично цінним порівняно з іншими теоріями їх юридичної природи.

Слід погодитися з Б. Булкіним, що розкриття сутності об'єкта можливе тільки через формулювання трьох найважливіших методів побудови теорій: історичного (генетичного), логічного (структурного) та організаційного (функціонального). В практиці дослідження ці методи можуть використовуватися в різноманітній послідовності, але сама логіка виявлення сутності явищ вимагає їх певного співвідношення. Генетичний та логічний методи взаємно необхідні, однак свою єдність і значимість вони знаходять у методі організаційному. Така обставина пояснюється не тільки внутрішньою логікою дослідження, але й практичною спрямованістю пізнання [36, с. 21].

Методологічною основою адміністративно-правового дослідження єдиної системи органів прокуратури є положення теорії пізнання, загальної теорії адміністративного права. Так, «поряд з вимогами творити і забезпечувати справедливість стоять потреби правопевності і прагнення оптимального, співрозмірного з інтересами оточуючих задоволення правомірних інтересів. Усі ці цілі треба враховувати в процесі тлумачення і доповнення законів» [325, с. 21].

Як зазначають автори підручника «Загальна теорія права», «для сьогодення ... відбувається зближення підходів, притаманних англосаксонській та континентальній правовим системам. Основою цього процесу є визнання невід'ємних та невідчужуваних прав людини, верховенства права, доктрини конституціоналізму, а саме необхідності обмеження державної влади «вищим» правом, та покладання на суд функції з охорони цих

цінностей» [84, с. 202]. У зв'язку з цим одним із методів дослідження єдиної системи органів прокуратури є підхід, який базується на методологічній доктрині природного права. Саме ідеологія прав людини стає більш загально визнаною і затребуваною у державному і суспільному житті. Під кутом зору такої ідеології відбувається переоцінка поглядів на радянське і пострадянське минуле та формується проєкція на майбутнє України. Це не тільки запозичення ідей та принципів поряд із верховенством права, правовою державою з міжнародно-правових актів, а й наслідок широкого загальнодемократичного руху за права і свободи в сучасній Україні. Для ідеології прав людини найбільшу цінність становлять правові доктрини, що спираються на наукові школи прав людини: природного права, юридичного і соціологічного позитивізму. В Україні на практиці була поширена юридична школа прав людини на основі доктрини легізму, правового нормативізму. В результаті права людини завдяки цій школі набули формально-інформаційного значення, що непогано, але недостатньо для їх ефективної реалізації та захисту. Юридична школа прав людини, заснована на легізмі, фактично не може гарантувати достатньо високу ефективність їх реалізації та захисту через розрив між правовим закріпленням цих прав і практикою їх реалізації та захисту.

У переважній більшості випадків питання методології будь-якої науки розглядаються не окремо, а у зв'язку з іншими історичними і теоретичними проблемами цієї науки.

Єдину систему органів прокуратури слід досліджувати на різних етапах розвитку, функціонування, в результаті чого використовують історичний досвід, виявляють позитивне та негативне в цьому процесі. У зв'язку з цим актуальності набуває історичний метод. Сутність історичного методу полягає в тому, що єдність системи органів прокуратури відтворюється у всій багатогранності при врахуванні накопиченого історичного досвіду [116, с. 186]. Історичний метод доцільно використовувати при дослідженні генези системи та структури органів прокура-

тури, він дасть можливість дослідити особливості становлення єдиної системи органів прокуратури, яка має тривалу історію.

У царській Росії прокуратура входила в систему органів юстиції. За доби Центральної Ради УНР прокуратура утворюється при Генеральному Суді, апеляційних і окружних судах, яку очолював старший прокурор Генерального Суду. В структуру його штату входили три прокурори, писар і його помічник.

За доби Гетьманату прокуратура входила спочатку в систему Міністерства судових справ, а потім – у Міністерство юстиції. За часів Директорії прокуратура також належала до органів юстиції і складалася зі старшого прокуратора, чотирьох прокураторів і секретаря прокуратора. При заснуванні радянської прокуратури у 1922 р. в системі Нарком'юсту був створений Відділ прокуратури під керівництвом народного комісара юстиції. У губерніях були також створені прокуратури. Кількість помічників прокурора визначалася штатами окремо для кожної губернії. При реввоєнтрибуналах і воєнно-транспортних ревтрибуналах перебували воєнні прокурори, безпосередньо підпорядковані помічнику прокурора республіки, при Верховному трибуналі ВУЦВК.

1924 р. прокуратура була введена у структуру Верховного Суду СРСР, але в республіках органи прокуратури діяли в системі Нарком'юсту, за винятком військових прокуратур, щодо яких прокурор Верховного Суду СРСР мав владу на всій території Радянського Союзу, зокрема і в УРСР. В умовах НЕПу 1924 р. при Верховному Суді була започаткована посада прокурора з трудових справ, а в найбільш розвинутих промислових губерніях такі прокурори входили до складу губернських. Прокурор з трудових справ при Верховному Суді мав постійне місцеперебування при Наркоматі праці і користувався технічним апаратом бюро нагляду НКП з трудових справ. Після адміністративно-територіальної реформи 1925 р. в УРСР систему прокуратури складала 41 окружна прокуратура і прокуратура Молдавської АРСР.

1936 р. після утворення Наркомату СРСР прокурорсько-слідчі органи остаточно відокремилися від системи НКЮ союзних республік і були підпорядковані прокуратурі Союзу. 5 листопада 1936 р. РНК СРСР приймає постанову «Про структуру прокуратури СРСР», за якою було скасовано в прокуратурі СРСР кілька відділів: промисловий, сільськогосподарський, зі справ торгівлі, кооператії і фінансів, відділ нагляду за соціально-культурними установами, відділ з побутових справ. Ця постанова затвердила такі структури: головна воєнна прокуратура, головна прокуратура залізничного транспорту, головна прокуратура водного транспорту, відділ загального нагляду, кримінально-судовий відділ, слідчий відділ, відділ зі спеціальних справ, відділ з нагляду за місцями ув'язнення, відділ зі скарг, відділ кадрів, група обліку й інформації, особливий сектор, управління справами, секретаріат.

При прокуророві СРСР перебували прокурори для особливих доручень, слідчі з найважливіших справ, інспектори і консультанти. Було також запропоновано стосовно цієї структури встановлювати структуру прокуратур союзних і автономних республік, країв і областей. Це правило поширювалось і на УРСР. Відповідно до Положення про прокуратуру Союзу РСР 1933 р. систему органів прокуратури та її структуру складала прокуратура Союзу РСР, куди входили воєнна і транспортна прокуратури. Кількість відділів і розклад штатів встановлювалися прокурором Союзу за узгодженням з народним комісаром робітничо-селянської інспекції СРСР. Відділи очолювали старші помічники чи помічники прокурора СРСР, який також мав своїх заступників.

Наказом Генерального прокурора СРСР від 10 квітня 1956 р. «Про структуру центрального апарату прокуратури СРСР і прокуратур республік, країв і областей» було затверджено слідче управління, управління кадрів, господарсько-фінансове управління та кілька відділів: загального нагляду, з нагляду за слідством в органах державної безпеки, з нагляду за розглядом в судах кримінальних справ, з нагляду за розглядом у су-

дах цивільних справ, з нагляду за місцями позбавлення волі, зі справ неповнолітніх, контрольно-інспекторський, систематизації і пропаганди радянського законодавства, статистики, приймальня прокуратури (на правах відділу), канцелярія прокуратури СРСР (на правах відділу). До складу прокуратури СРСР увійшли головна воєнна прокуратура та головна транспортна прокуратура. При Генеральному прокурорі перебували слідчі з особливо важливих справ, методична рада, а при прокуратурі СРСР – Всесоюзний НДІ криміналістики, журнал «Социалистическая законность». Наказом було скасовано відділ з нагляду за органами міліції, а його функцію покладено на Слідче управління прокуратури Союзу і слідчі відділи прокуратур республік, країв і областей.

Указом Президії Верховної Ради СРСР від 3 березня 1960 р. транспортні прокуратури в системі прокуратури СРСР було скасовано, а їх функції повністю покладено на органи прокуратури союзних республік. 28 грудня 1963 р. заступник Генерального прокурора СРСР у своїй вказівці № 7/115 зазначає серйозні недоліки в роботі прокуратур республік, країв і областей з нагляду за додержанням законності й боротьби зі злочинністю на залізничному транспорті, морському, річковому та цивільному повітряному флоті. 1969 р. транспортні прокуратури знову увійшли в систему органів прокуратури.

30 листопада 1979 р. Верховна Рада СРСР прийняла Закон СРСР «Про прокуратуру СРСР». Ст. 12 визначала систему органів прокуратури: прокуратура СРСР, прокуратури союзних, автономних областей, автономних округів, районних, міських прокуратур. У систему прокуратури ввійшли також воєнні прокуратури, транспортні на залізничному, водному і повітряному транспорті та ін. Система воєнної прокуратури складалася з Головної воєнної прокуратури, воєнних прокуратур органів Збройних Сил СРСР, воєнних округів, округів ППО, груп військ і флотів, воєнних прокуратур армій, флотилій, з'єднань, гарнізонів і прирівняних до них воєнних прокуратур, що при-

значалися Головним війсьним прокурором і затверджувалися Генеральним прокурором СРСР. У Головній війсьній прокуратурі створювалися колегії.

У незалежній Україні перший Закон про прокуратуру був прийнятий 5 листопада 1991 р., що діяв зі змінами до 2014 р. Система прокуратури України включала Генеральну прокуратуру України, прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя (на правах обласних), міські, районні, міжрайонні, інші прирівняні до них прокуратури, а також військові прокуратури. До органів військових прокуратур належали військові прокуратури регіонів і військова прокуратура Військово-Морських Сил України (на правах обласних), військові прокуратури гарнізонів (на правах міських). До спеціалізованих прокуратур окрім військових належали транспортні, природоохоронні, прокуратури з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах. У всіх прокуратурах діяли слідчі органи [163, с. 62].

Норми, що визначають ті чи інші аспекти правової основи діяльності української прокуратури, містяться також у багатьох галузевих законах, у тому числі кодифікованих: Кримінальний процесуальний кодекс України, Господарський процесуальний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства України, Цивільний процесуальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Закони «Про Національну поліцію», «Про Службу безпеки України», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про Національне антикорупційне бюро України» та багато інших.

Більшою чи меншою мірою названі законодавчі акти містять норми, що регламентують процесуальний статус прокурора, його повноваження, правові засоби їх реалізації у різних судових інстанціях. Розробка концептуальних засад єдиної системи органів прокуратури не може не базуватися на широкому використанні методу порівняльного правознавства. Цей метод вимагає використання на кількох рівнях.

По-перше, його застосування передбачає міжгалузевий порівняльно-правовий аналіз з метою визначення категорій «єдина система органів прокуратури», «єдність і централізація органів прокуратури» в галузях права України та у зарубіжних країнах.

По-друге, порівняльно-правовий метод вимагає свого застосування до дослідження нормативних (легальних) визначень та ознак єдності органів прокуратури в нормативно-правових актах України та зарубіжних країн.

По-третє, застосування цього методу є необхідним для порівняння правових систем та правових доктрин, зокрема для з'ясування загальних рис та особливостей розуміння принципу єдності органів прокуратури.

У сучасних умовах для проведення порівняльно-правових досліджень використовують діалектичний та синергетичний методи. Х. Бехруз виділяє також цивілізаційний, герменевтичний, аксіологічний та антропологічний підходи, які застосовуються в процесі компаративно-правових досліджень [26, с. 61]. Юридична наука має широкий інструментарій для проведення порівняльно-правових досліджень. Саме порівняльне правознавство як світоглядна система є методологічною платформою для теоретичних досліджень адміністративного права і процесу.

Пізнавальна цінність методу порівняльного правознавства полягає у з'ясуванні загальних закономірностей розвитку інституту, оскільки порівняння в різних правових системах дозволяє виділити загальне та особливе в правовому регулюванні.

У практичному плані цінність цього методу полягає в тому, що він сприяє зближенню та уніфікації законодавства різних держав, допомагає виробити пропозиції з удосконалення законодавства на основі вивчення досвіду зарубіжних країн. Тому у дослідженні єдиної системи органів прокуратури цінним є порівняльно-правовий метод, який передбачає зіставлення подібних понять, явищ і процесів та встановлення їх специфіки. Порівняльний метод використовується в процесі порівнян-

ня вітчизняного законодавства, яке регламентує право особи на справедливий суд у різні періоди, у встановленні наявності послідовності у його розвитку (діахронне порівняння), при порівнянні вітчизняного законодавства, що гарантує реалізацію права на доступ до правосуддя, із законодавством інших країн, встановленні доцільності запозичення їх позитивного досвіду, а також визначенні відповідності національних гарантій його реалізації міжнародним (синхронне порівняння) [317, с. 208].

Цей метод використовується при з'ясуванні національних засад визначення елементів системи прокуратури та їх відповідності міжнародним стандартам, дослідженні особливостей побудови системи прокуратури країн. За допомогою цього методу можна встановити відповідність національних гарантій його реалізації міжнародним. Так, у країнах, де прокуратура має повну незалежність, як, наприклад, в Італії, внутрішній організації прокуратури, зазвичай, притаманна ієрархічна структура, якою передбачено, що Генеральний прокурор видає загальні інструкції та вказівки. Це забезпечує однакове тлумачення і застосування норм кримінального права та загальних процесуальних стандартів. Але ієрархія не означає, що прокурори повинні виконувати накази керівництва без обмежень. Роль прокурора в утвердженні та відстоюванні прав людини як підозрюваних і обвинувачених, так і потерпілих найкраще здійснюється тоді, коли прокурор, приймаючи рішення, не залежить від виконавчої та законодавчої влади і коли дотримуються чіткого розмежування ролі судді і прокурора [154, с. 161].

Безумовно, зародження та розвиток органів прокуратури, їх функцій проходили по-різному у різних країнах. Класичним взірцем прокуратури вважається прокуратура Франції, на зразок якої побудовані прокуратури більшості європейських країн. У країнах з англосаксонською правовою системою по суті відсутні органи прокуратури, а функції обвинувачення виконують спеціальні служби кримінального переслідування, в США – це аторнейська служба.

На думку Н.С. Наулік, «повноваження аторнейської служби з кримінального переслідування подібні до функцій прокуратури в інших державах, тому американську аторнейську службу звичайно називають прокуратурою, а самих аторнеїв — прокурорами. Відмінність аторнейських служб США від європейських прокурорських органів полягає в тому, що вони не мають наглядових за законністю функцій, відіграють особливу політичну роль в американському суспільстві, не мають суворої ієрархічної підпорядкованості: місцеві аторнейські органи не підлегли органам штатів, штатні не підлегли федеральним» [172, с. 340].

У Франції прокуратура виникла з потреб та інтересів королівської влади, зокрема Пилипа IV Красивого, при якому діяло судове представництво корони. Перший історичний правовий документ прокуратури — ордонанс короля від 25 березня 1302 р. — визначив положення постійних королівських прокурорів при парламентах Парижа, Тура і Руана і при судах бальї та сенешалів. У сучасний період прокуратура Франції є централізованою системою органів, якою керує міністр юстиції.

Прокуратура Республіки Польща до 31 березня 2010 р. також належала до системи Міністерства юстиції, а повноваження Генерального прокурора виконував міністр юстиції Польщі, однак із прийняттям закону про внесення змін до Закону про прокуратуру й інших законів від 9 березня 2009 р. [346], який вступив у дію з 31 березня 2010 р., прокуратуру виведено із системи Міністерства юстиції та введено посаду Генерального прокурора, який є вищим органом прокуратури. Прокуратура в Польщі є незалежним органом державної влади, основними завданнями якого є забезпечення верховенства закону і судового переслідування злочинів [171, с. 201]. Виходячи зі змісту нового польського закону про прокуратуру 2016 р., В. Кравчук узагальнив принципи організації та діяльності прокуратури. Так, засадами організації прокуратури є: 1) принцип цілісності-неподільності (організаційна цілісність, а дії вважаються вчиненими

від імені всієї прокуратури); 2) принцип централізму (підпорядкування всіх одиниць єдиному в державі одноособовому центральному органу – Генеральному прокурору, яким на даний момент є міністр юстиції); 3) принцип одноособового керівництва (в цілому прокуратурою, як і окремим підрозділом, керує одноособовий орган); 4) принцип ієрархічної підпорядкованості (підпорядкування органів прокуратури нижчого рівня органам прокуратури вищого рівня та підпорядкування прокурорів своїм керівникам); 5) принцип позапартійності; 6) принцип чотирирівневої організаційної структури; 7) принцип територіальності [136, с. 238]. Як бачимо, принцип цілісності та централізму органів прокуратури Польщі є подібним до принципу єдиної системи органів прокуратури України.

У Німеччині прокуратура входить до системи органів юстиції, тобто виконавчої влади (Міністерства юстиції). Класичний приклад чіткого віднесення прокуратури (точніше, аторнейського відомства) до виконавчої влади існує в США, де Генеральний аторней суміщає свою посаду з посадою міністра юстиції [126, с. 785].

Порівняльно-правовий аналіз принципів організації органів прокуратури зарубіжних країн дає підстави стверджувати, що саме від типу правової системи країни та моделі прокуратури залежать і принципи організації органів прокуратури. Основними серед них є принцип незалежності, принцип єдності та централізації, захисту прав і свобод людини і громадянина та принцип деполітизації органів прокуратури.

У сучасній Українській державі продовжується процес реформування прокуратури відповідно до міжнародних стандартів діяльності прокуратури, які визначені міжнародними нормативно-правовими актами та рекомендаціями Ради Європи. Серед них варто виділити: Європейські конвенції про захист прав людини та основоположних свобод; Рекомендації Rec(2000)19 щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства, ухвалені Комітетом міністрів Ради Європи

6 жовтня 2000 р., Висновок Конференції генеральних прокурорів Європи (КГПЄ) № 3 (2008) «Роль прокуратури поза сферою кримінального законодавства»; Висновок КГПЄ № 4 (2009) «Судді та прокурори у демократичному суспільстві»; Висновок КГПЄ № 5 (2010) «Прокуратура та ювенальна юстиція – Єреванська декларація», а також Рекомендації Парламентської Асамблеї 1604 (2003) щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві, керованому верховенством права; Звіт Європейської комісії «За демократію через право» та Рекомендації СМ/Рес(2012)11 щодо ролі державних прокурорів за межами системи кримінального судочинства, прийняті Комітетом міністрів Ради Європи 19 вересня 2012 р. (Рекомендація СМ/Рес(2012)11) [306, с. 98].

При дослідженні цих міжнародно-правових актів та національного законодавства України необхідне використання формального методу. Формально-логічний метод слід використовувати при дослідженні нормативно-правових актів, які регламентують систему органів прокуратури, їх місця в ієрархії нормативно-правових актів, їх законності та конституційності. За допомогою цього методу визначаються підстави класифікації принципів організації органів прокуратури, юридично-процесуальні повноваження органів прокуратури України в галузях правозастосування, форм участі прокурора в процесі, розкриваються особливості інституту участі в процесі прокурора. Цей метод активно застосовується при дослідженні нормативно-правових актів та у встановленні зовнішніх ознак правових явищ, їх відмінностей та особливостей. Формально-логічний (догматичний, юридично-технічний) метод традиційно вживається для вивчення «догми» права, його внутрішньої і зовнішньої форм – джерел права, формальної визначеності права, порядку систематизації нормативного матеріалу, правил юридичної техніки [73, с. 38–43]. За допомогою цього методу можливо визначити сутність поняття «єдина система органів прокуратури» та його дефінування.

Разом з тим, формально-логічний метод як система взаємопов'язаних операцій, оцінок, принципів використовують для здобуття нового юридичного знання про закономірності функціонування і розвитку правової форми суспільного визначення, посилення окремих напрямів діяльності держави щодо підняття престижу органу прокуратури на сучасному етапі розвитку суспільства з метою закріплення гарантій прав і свобод громадян, юридичних осіб та інтересів держави.

У науці поняття «система» розглядається як складне і багатозначне. У філософському аспекті система – це специфічно виділені з оточуючої дійсності множини елементів, об'єднаних між собою сукупністю внутрішніх зв'язків або відносин. Система прокуратури, яка є соціальною системою, завжди цілісна, а не сумативна. Множинність об'єктів можна визнати системою лише тоді, коли між ними існують системоутворюючі зв'язки, що надають системі цілісності, нових якостей та властивостей.

На думку Н.О. Рибалки, «систему органів прокуратури можна розглядати як сукупність органів прокуратури різного рівня, кожен з яких у характерних для нього формах здійснює покладені на нього завдання і функції, взаємодіючи з іншими державними органами, а також із громадськими організаціями, а організаційну структуру системи органів прокуратури можна визначити як сукупність її внутрішніх складових підрозділів та посад, які знаходяться у певному взаємозв'язку та взаємодії» [252, с. 285].

Під системою прокуратури України розуміють сукупність утворюючих її органів, підрозділів, одиниць, що забезпечують діяльність та виконання покладених на неї завдань і функцій. Ця система побудована відповідно до державного устрою та адміністративно-територіального поділу України (район, місто, область, держава). Наразі утворюються регіональні і місцеві прокуратури, які є базовим елементом прокурорської системи, та Генеральна прокуратура України – орган вищого рівня щодо підпорядкованих регіональних та місцевих прокуратур. Регіо-

нальна прокуратура є вищим органом щодо місцевих прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної регіональної прокуратури.

Предметно-галузевий принцип організації прокуратур на законодавчому рівні Конституцією України і законами України не передбачений. Відтак повноваження так званих спеціалізованих прокуратур, що донині здійснювали свою діяльність в екологічній та транспортній сферах правових відносин, покладено з моменту набуття чинності цим Законом на територіальні прокуратури, а саме на Генеральну прокуратуру України, регіональні та місцеві прокуратури. Виняток зроблено лише щодо військових прокуратур з огляду на події в Криму та на Донбасі за участю військового контингенту Російської Федерації, що має забезпечити комплексний підхід та концентрацію зусиль у додержанні законів, зміцненні правопорядку, захисті прав громадян та інтересів держави й сприяти підвищенню національної безпеки та обороноздатності України, а також щодо Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, зважаючи на масштаби корупції в державі та нагальну потребу в забезпеченні незалежного і неупередженого характеру розслідування корупційних правопорушень, підслідних Національному антикорупційному бюро України. Вирішити це комплексне завдання покликані, в тому числі, й органи прокуратури, здійснюючи процесуальне керівництво у кримінальних провадженнях щодо посадових осіб найвищих ешелонів влади, а також за допомогою інших функцій та примусових засобів [81, с. 79].

На думку М.В. Косюти, «єдність і централізація — основоположні принципи діяльності сучасної української прокуратури, адже саме за їх допомогою реалізуються її основні завдання. Важко не погодитися з твердженням, що єдина і централізована прокуратура здатна виконувати покладені на неї важливі конституційні функції незалежно від інших державних та недержавних структур, діючи суворо в межах Конституції та законів

України, сприяючи точному й однаковому застосуванню законодавства» [134, с. 171].

Слід вказати, що принцип централізації більшою мірою розроблений радянською та сучасною вітчизняною теорією державотворення і широко вивчався як радянськими вченими, так і вченими пострадянських держав.

У радянський період окремі аспекти цього принципу були використані наукою адміністративного права для обґрунтування «владно-організуючого впливу з боку держави» [8, с. 52], у тому числі «на виконання законодавчих та інших правових актів державних органів» [8, с. 52], а також саме «управлінську спрямованість призначення виконавчої влади» [8, с. 52]. Слід нагадати про виділення в цей період структурно-організаційних принципів державного управління, до яких належали: принцип єдності державної влади; територіально-галузевий; багатоманітності організаційних зв'язків; поєднання колегіальності і єдиноначальності; лінійно-функціональний.

У науковій доповіді Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України «Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні» наголошується, що «доцільно розробити та прийняти такий принципово новий для вітчизняного законодавства правовий акт, як Закон про організацію державного управління в Україні» [295, с. 10]. На сьогодні закон про устрій державного управління прийнятий та діє в Латвійській Республіці. Прийняття такого закону сприятиме приведенню до єдиних загальних засад принципів організації та діяльності усіх органів публічної влади, матиме особливе значення для удосконалення сучасної моделі публічної адміністрації в Україні.

В умовах інтеграції України до Європейського Союзу слід звернути увагу на специфіку розуміння європейського підходу до принципу централізації. Цей підхід полягає у наданні повноважень щодо виконання будь-яких завдань виключно органам та інститутам державної влади. За найбільш централизованого підходу держава визнається єдиною юридичною

особою публічного права, не визнається існування публічних установ (організацій), так само як і територіальних утворень [248, с. 122].

Принцип єдності та централізації був закріплений у ст.ст. 121 та 123 Конституції України в редакції 1996 р., в яких визначалося, що прокуратура становить єдину систему, а організація і порядок діяльності її органів визначаються законом. Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України ці конституційні положення не допускають жодних винятків щодо врегулювання зазначених питань будь-якими іншими нормативно-правовими актами, наприклад актами Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органів державної влади та місцевого самоврядування. Тому в Рішенні у справі про правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституційний Суд України звернув увагу на порядок призначення прокурора Автономної Республіки Крим, визначивши його правовий статус у єдиній системі органів прокуратури [257].

Наприкінці 1997 р. в Будапешті (Угорщина) відбулися установчі збори та Перша конференція асоціації прокурорів. Офіційно факт обговорення створення цієї асоціації та її перспективи, учасники конференції підкреслили, що нова організація прокуратури сприятиме зміцненню у громадській свідомості цілком очевидної, але не завжди і не всюди визнаної істини: прокуратура є джерелом справедливості, вона діє від імені суспільства та в інтересах суспільства; національне законодавство повинно враховувати тільки загальні принципи організації та діяльності прокуратури [130, с. 587].

Внаслідок конституційно-правової реформи в частині правосуддя від 2 червня 2016 р. ч. 2 ст. 131-1 Конституції України встановлює, що «організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом» [202, с. 532].

Поняття «організація» має кілька значень. Одне з них – це організований, планомірно продуманий устрій, внутрішня дисципліна [98, с. 112].

Організація роботи в кожній прокуратурі починається з двох основних елементів: правильної розстановки кадрів і забезпечення їх взаємодії. Необхідна оптимальна схема, яка дасть змогу, з одного боку, чітко розмежувати службові обов'язки кожного працівника, а з іншого — забезпечити їх взаємодію в процесі здійснення нагляду, участі у судових процесах, а також розслідуванні злочинів.

Ефективність функціонування кожного органу прокуратури залежить від злагодженості дій його підсистем, тобто служб та підрозділів, дотримання ними загальних принципів та вимог усієї системи. Зв'язуючою та координуючою ланкою системи виступає її організаційна підсистема. Саме за її допомогою досягається поєднання всіх компонентів, забезпечується цілісність системи. Структура такої підсистеми і розуміється як організаційна структура. Елементами організаційної структури виступають посади та зв'язки між ними. Під посадою розуміється сукупність прав та відповідальності, вимог до знань, досвіду та кваліфікації працівника, тобто його спеціалізована роль. Зв'язки організаційної структури можна поділити на три основних види: організаційно-предметні, що виникають між працівниками з приводу використання ними різних засобів; організаційно-функціональні, тобто взаємозв'язки між працівниками за ступенем їх участі в спільній професійній праці; організаційно-адміністративні, що зумовлені субординацією працівників, тобто зв'язки керівництва та підлеглості [22, с. 480].

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» [234] систему прокуратури України становлять: 1) Генеральна прокуратура України; 2) регіональні прокуратури; 3) місцеві прокуратури; 4) військові прокуратури; 5) Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

До військових прокуратур належать Головна військова прокуратура (на правах структурного підрозділу Генеральної прокуратури України), військові прокуратури регіонів (на правах

регіональних), військові прокуратури гарнізонів та інші військові прокуратури (на правах місцевих).

У разі якщо через виключні обставини у певних адміністративно-територіальних одиницях не діють органи прокуратури України, які мають здійснювати там нагляд, за рішенням Генерального прокурора виконання їх функцій може покладатися на військові прокуратури.

Утворення, реорганізація та ліквідація військових прокуратур, визначення їх статусу, компетенції, структури і штатів здійснюються Генеральним прокурором.

Генеральна прокуратура України є органом прокуратури вищого рівня щодо регіональних та місцевих прокуратур, а регіональна прокуратура є органом прокуратури вищого рівня щодо місцевих прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної регіональної прокуратури.

З метою усунення дублювання повноважень та підвищення ефективності діяльності органів прокуратури новим законом передбачається трирівнева система органів прокуратури. При цьому ліквідовані спеціалізовані прокуратури (транспортні, природоохоронні), а також міські або районні в містах, районні або міжрайонні прокуратури там, де вони діють одночасно.

Класифікація структури органів прокуратури має такі характеристики: 1) за принципом рівнів ієрархії – багаторівнева, а точніше, така, що має три рівні з неоднорідними ланками, тобто функції та характеристики ланок одного рівня нетотожні; 2) за принципом управління та підпорядкованості – централізована; 3) за цільовим призначенням та функціями, що виконуються, – оперативного планування з фіксованою структурою; 4) за принципом розбиття елементів системи на підсистеми розрізняють структуру систем, у яких елементи об'єднуються за функціональними чи об'єктними ознаками, тому районні, міжрайонні, міські прокуратури, які функціонують у територіальному розрізі, відносять до територіальних (регіональних)

прокуратур, а спеціалізовані прокуратури – до функціональних [252, с. 286].

Аналіз законодавства, що регулює організацію та діяльність органів прокуратури України, дозволяє стверджувати, що єдності органів прокуратури сприяє закріплений у ст. 2 Конституції України принцип унітарності держави. Принцип унітарності (єдності, соборності) держави означає її єдність, соборність з політичного, економічного, соціального, культурного (духовного) та інших поглядів.

Вихідною в єдності держави є територіальна цілісність. Відповідно до ст. 2 Конституції України територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною [127, ст. 141]. Така характеристика підтверджується іншими нормами Основного Закону, всією правовою системою та державним механізмом України.

Принцип єдності та цілісності державної території закріплено в Конституції України, Декларації про державний суверенітет, які передбачають здійснення Україною верховенства на всій її території. Аналогічним європейським принципом є принцип єдності та неподільності публічної адміністрації, який застосовується в окремих країнах та доповнює зміст основоположних принципів організації державної, зокрема виконавчої, влади. На нашу думку, необхідно комплексно врахувати європейські принципи адміністративного права щодо організації публічної адміністрації, адже в них у концентрованому вигляді відображаються демократичні засади державного управління.

На думку Л.Р. Наливайко, принцип унітаризму Української держави проявляється в такому: 1) територіальна цілісність і недоторканність у межах кордону; 2) існуючий поділ в Україні є адміністративно-територіальним поділом і не має політичного характеру (адміністративно-територіальні одиниці не мають основних ознак державності, у тому числі політичної самостійності); 3) єдина конституція і єдина система законодавства на

всій території України; 4) єдине громадянство, єдина державна символіка, державна мова; 5) функціонує єдина система органів державної влади, її юрисдикція поширюється на всю територію країни; 6) правосуддя здійснюється в межах централізованої системи на підставі єдиних норм матеріального і процесуального права; 7) конституційне правосуддя здійснюється єдиним органом – Конституційним Судом України; 8) Українська держава виступає єдиним цілим у міжнародних зносинах [170, с. 144].

Єдність системи прокуратури України забезпечується: 1) єдиними засадами організації та діяльності прокуратури; 2) єдиним статусом прокурорів; 3) єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності прокурорів; 4) фінансуванням прокуратури виключно з Державного бюджету України; 5) вирішенням питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування. У системі прокуратури може запроваджуватися спеціалізація прокурорів [234]. Визначення чіткої системи, принципів та засад організації і діяльності дає можливість проводити органам прокуратури злагоджену роботу в межах правового простору країни.

Єдність прокуратури у широкому розумінні забезпечується такими чинниками: 1) утвердження й забезпечення прав і свобод людини; 2) забезпечення неухильного дотримання Конституції і законів України представниками системи прокуратури; 3) публічно-правовий характер повноважень представників прокуратури; 4) наявність єдиних завдань, покладених Конституцією та чинним законодавством на органи прокуратури; 5) єдність контрольно-управлінських зв'язків системи прокуратури. Зазначимо, що єдність контрольно-управлінських зв'язків у системі органів прокуратури забезпечує реалізацію принципу централізації прокурорської системи. Це означає, що система прокуратури – це управлінська вертикаль з чітким підпорядкуванням та встановленою взаємодією елементів цієї системи. Тобто принцип централізації виражається через відносини «по вертикалі» і «по горизонталі». Як слушно зазначив

професор В. Авер'янов, вертикальна характеристика відносин означає виділення в структурі ієрархічних рівнів, на яких знаходяться ті чи інші її одиниці — органи, їх структурні підрозділи, посадові особи. Горизонтальна характеристика полягає у розгляді зв'язків між однорівневими структурними одиницями [3, с. 50]. Тобто відносини «по вертикалі» в органах прокуратури — це відносини між Генеральною прокуратурою України та прокуратурою Автономної Республіки Крим, прокуратурами областей, міст Києва і Севастополя, міськими, районними, міжрайонними, іншими прирівненими до них прокуратурами, а також військовими прокуратурами. Натомість відносини «по горизонталі» характеризуються взаємодією між територіальними прокуратурами одного рівня [135, с. 95].

Управління в органах прокуратури — це різновид державного управління, яке забезпечує взаємодію всіх систем і структур органів прокуратури з метою виконання завдань прокурорського нагляду за додержанням законів та іншої діяльності.

В організації роботи системи органів прокуратури важливе місце посідають такі головні компоненти: розподіл праці; підбір, розстановка і виховання кадрів; впровадження науково обґрунтованої системи і методів роботи; раціональне розміщення й обладнання робочих місць і створення умов праці, що найбільше б сприяли збереженню здоров'я і працездатності; науково обґрунтоване нормування [156, с. 22].

Внутрішня структура органів прокуратури не може бути однаковою на різних рівнях її системи та у різних регіонах. За типами організаційні структури поділяють на індивідуальні та типові. Структура Генеральної прокуратури України є індивідуальною, організаційні структури обласних, районних, міських тощо прокуратур є типовими. Крім того, організаційні структури поділяють на територіальні (які діють на території адміністративно-територіальних одиниць: обласні, районні), функціональні (наявність підрозділів, які виконують функції забезпечувального характеру), лінійні (тип організаційної

структури управління, який створюється в результаті розміщення посад за принципом прямої підлеглості: вищий керівник – керівник – виконавці). Такий спосіб побудови апарату управління органами прокуратури є найбільш простим і логічним [252, с. 287].

На підставі викладеного слід зробити висновок, що методологія адміністративно-правового дослідження єдиної системи органів прокуратури характеризується різноманіттям підходів та методів пізнання, використання яких залежить від мети дослідження на кожному конкретному етапі.

1.3. Формування та утвердження сучасної адміністративно-процесуальної компетенції прокуратури в Україні

Для виконання прокуратурою України своїх основних функцій чинне законодавство визначає повноваження прокуратури – права та обов'язки органів прокуратури, встановлені Конституцією та законами України. За своїм змістом повноваження прокуратури України можуть бути розподілені на три основні групи: 1) повноваження у виявленні порушень законів, причин порушень та умов, що їх спричинюють; 2) повноваження, спрямовані на усунення порушень законів, причин та умов, що їх спричинюють; 3) повноваження щодо притягнення порушників закону до відповідальності. Повноваження прокурорів за умови їх повного та правильного застосування забезпечують ефективність прокурорського нагляду, своєчасність виявлення порушень закону, причин та умов, що їх спричинюють, усунення порушень закону, запобігання їм, притягнення винних до відповідальності [316, с. 209].

Нормативне регулювання адміністративно-правового статусу прокуратури визначає його призначення і напрями здійснення правозахисної та контрольної-наглядової діяльності, криміналь-

ного переслідування, сфери його компетенції, забезпечення механізмів реалізації ним своїх повноважень. Юридична природа і структура адміністративно-правового статусу органів прокуратури України розглядає обов'язки і права як основи адміністративної правосуб'єктності прокуратури, юридичну відповідальність її працівників, особливості правозастосовної діяльності та взаємодії прокуратури з іншими державними органами і громадськими організаціями [123, с. 14–19].

Необхідно звернути увагу на те, що останнім часом дослідження співвідношення категорій «процес» і «судочинство» привертає увагу фахівців різних галузей юридичної науки, зокрема дослідників адміністративного процесу. Це є зрозумілим, оскільки процесуальні галузі оперують одними і тими самими поняттями, зміст яких (за наявності відповідних підстав) має бути уніфіковано [307, с. 33].

У теорії судового права обґрунтовується теза про єдність судової процедури. Судова процедура – це різновид юридичного процесу, під час якого реалізується судова влада, що виявляється у системі взаємопов'язаних і послідовних правових форм, умов і гарантій діяльності суду, спрямованих на розгляд і вирішення юридично значущих справ та реалізацію інших функцій судової влади з неухильним додержанням принципів судової влади і з метою досягнення завдань, що стоять перед нею [149, с. 124]. Єдність судових процедур відображає спільні риси, притаманні всім судовим процедурам, що свідчать про їх єдину природу, а саме: завдання, принципи судової влади, стадії судової процедури, позовна природа, роль суду в процесі, сторони, доказування та організаційні форми.

Аналізуючи поняття «адміністративне судочинство» та «адміністративний процес», які виходячи зі змісту ст. 3 КАС України є однопорядковими, Н.Б. Писаренко слушно наголошує на необхідності їх розмежування і розуміння під адміністративним процесом форми функціонування представників публічного управління [182, с. 145].

Важливо відзначити, що юридичний процес, у тому числі адміністративний, не може здійснюватися без процедури. В цьому контексті поняття «процедура» за своїм змістом і функціональним призначенням є синонімічним поняттю процесуальної форми, під якою більшість науковців розуміють порядок адміністративного провадження, порядок здійснення діяльності учасників адміністративного процесу, в тому числі органів прокуратури. Більше того, в національне адміністративне процесуальне законодавство впроваджується концепція належної судової процедури, яка відображає ідеальну модель функціонування судової влади, засновану на положеннях міжнародних правових актів та кращому зарубіжному досвіді, яка забезпечує найбільш повний та ефективний захист прав і свобод людини, реалізацію інших завдань судової влади і базується на неухильному додержанні принципів верховенства права, справедливості, незалежності, доступності.

Концепцію належної правової процедури сформульовано у поправках до Конституції США та практиці Верховного Суду, відповідно до якої жодна особа не може бути позбавлена життя, свободи або власності без належної правової процедури. Це так звана американська доктрина належної правової процедури. Відповідно до англійської доктрини природної справедливості, яка сформульована у загальному праві, кожен має право поставити перед судом, який діє гласно і змагально; на судовий захист будь-якого порушеного права; на обмеження природних прав лише на підставі судового рішення.

Стандартами належної судової процедури є: право кожної людини на розгляд її справи незалежним, неупередженим і компетентним судом, утвореним відповідно до закону; право кожного на судовий розгляд у звичайних судах, які встановлюють юридичні процедури і недопустимість утворення надзвичайних або особливих судів, що не застосовують встановлені належним чином юридичні процедури з метою підміни компетенції звичайних судових органів; гарантування і повага до незалежності

і безсторонності судових органів, недопустимість впливу, тиску чи втручання у діяльність суддів взагалі та стосовно вирішення ними конкретних справ; недопустимість поєднання різних процесуальних інстанцій з розгляду однієї і тієї самої справи в одному суді, а також повноважень судді і державного обвинувача в одній особі та ін.

Сутність концепції належної правової процедури визначається залежно від сфери її застосування. Так, одним з її компонентів є правило про те, що дії адміністративного органу щодо позбавлення особи свободи або майна мають супроводжуватися засобами процесуального захисту.

Як зазначає Н. Сакара, чинне законодавство не містить визначення поняття належної судової процедури та її складових елементів. Це є певним недоліком, оскільки ускладнює процес її застосування. Тому поняття «належна судова процедура» слід визнати та розглянути як похідне від поняття «належна правова процедура», розробленого американською доктриною і яке походить із концепції верховенства права та загальноприйнятих стандартів справедливості [276, с. 105–109].

Поняття «належна правова процедура» є системним явищем, комплексність якого можна простежити завдяки поєднанню понять «належна процедура» та «правова процедура». Зокрема, на думку Т.Ю. Барішпольської, під правовою процедурою слід розуміти «систему поєднаних у певній послідовності правових відносин, спрямованих на досягнення правового результату, який може виражатися у формуванні правових норм, виникненні або припиненні існування суб'єктів права, запобіганні правопорушенням або у виникненні, реалізації, зміні чи припиненні певних правовідносин, а також в інших правових наслідках; усі правовідносини, що утворюють процедуру, є процедурними правовідносинами» [24, с. 21]. Відповідно, належною є така правова процедура, яка відповідає чинним міжнародним стандартам; вона не повинна порушувати права та свободи особи, суперечити інтересам суспільства і держави; в

її межах не повинен застосовуватися необґрунтований процесуальний примус; у ній не повинно бути підстав для скасування або зміни процесуального рішення [324, с. 217–219].

Важливим є той факт, що на сучасному етапі розвитку означеної концепції в зарубіжних країнах досить чітко простежується тенденція до розширення її змісту, а саме сфер дії належної правової процедури загалом та судової зокрема.

Питання належної судової процедури в сучасній українській юриспруденції досить фрагментарно досліджуються в межах галузевих наук і, як правило, пов'язуються з відповідним судовим процесом. Безперечно, судовий процес є найбільш дієвим та ефективним засобом захисту прав і свобод людини, що вимагає чіткої деталізації пов'язаних із ним процедур, а також їх неухильного дотримання. Однак процедурно-процесуальний порядок характеризує не лише правозастосовну діяльність, саме тому вважаємо, що розгляд належної правової процедури лише в аспекті юрисдикційного порядку розгляду юридичних справ штучно звужує зміст зазначеної категорії. Хоча концепція належної судової процедури відсутня у тексті Конституції України, однак значна кількість її складників є важливими принципами права і набувають свого реального втілення у сфері судової влади.

На нашу думку, враховуючи значення цієї концепції, яке є однаковим у всіх видах судочинства визначити, вважаємо за доцільне серед завдань адміністративного судочинства визначити, що саме сприятиме уніфікації підходів законодавця до регулювання правових відносин, які виникають у цій сфері. При цьому належна правова процедура пов'язана з верховенством права як адміністративна процесуальна форма та засада законності.

У сучасних умовах для реалізації концепції належної правової процедури постало питання ефективності виконання адміністративною юстицією завдань, поставлених перед нею, та про адміністративно-процесуальну компетенцію прокуратури України як суб'єкта владних повноважень.

Під компетенцією (лат. *competentio*, від *compete* – взаємно прагну, відповідаю, підходжу) розуміють сукупність юридично встановлених функцій і повноважень органу державної влади, органу місцевого самоврядування або посадової особи стосовно предметів їх відання. Компетенція визначається місцем її суб'єкта в системі органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Нормативно-правовою основою компетенції є конституція, конституційні та звичайні закони, статути, положення та інші правові акти. Встановлюючи компетенцію органу влади чи посадової особи, конституції та інші нормативно-правові акти не завжди чітко розмежовують функції та повноваження. Функції визначають напрями, сфери дії органу влади чи посадової особи, тоді як повноваження – це їхні права та обов'язки, які зазначають, що вони можуть або повинні робити стосовно конкретного предмета відання [332, с. 193].

Ю.О. Тихомиров у загальному вигляді визначає компетенцію як законно покладений на уповноважений суб'єкт обсяг публічних справ. Як складне явище, компетенція, як він вважає, складається з елементів подвійної природи. До власне компетенційних елементів Ю.О. Тихомиров відносить: нормативно встановлені цілі як спосіб тривалої нормативної орієнтації суб'єктів права та стійку діяльність із досягнення цих цілей; предмети відання як юридично визначені сфери та об'єкти впливу; владні повноваження як гарантовану законом міру прийняття рішень та виконання дій. Супутнім елементом є відповідальність за їх невиконання або, іншими словами, гарантії виконання компетенції [300, с. 55–66]. У радянській юридичній літературі вказувалося, що «повноваження завжди предметні» [141, с. 14] і що повноваження не повністю характеризують компетенцію [331, с. 21]. У теорії права під повноваженнями розуміють вид та міру владного впливу посадової особи або державного органу на зацікавленого учасника правовідносин з метою задоволення його законного інтересу, досягнення певного соціально корисного результату.

Компетенція є складним, збірним поняттям, наука й законодавство не дають його однозначного трактування [158, с. 22–23] і запропонували визначити в законодавчому порядку поняття «компетенція» як ключове, яке пов'язане з поняттями «повноваження», «права та обов'язки», «правова регламентація», «функціонування», що входять до єдиної системи.

Слід зазначити, що термін «повноваження» часто пов'язують із терміном «компетенція», оскільки в науці конституційного права компетенція розкривається як сукупність владних повноважень.

Як зазначає А.Б. Венгеров, «для функціональної характеристики державного органу використовується поняття компетенції, яке означає взяте в єдності коло та обсяг повноважень і обов'язків, які належать цьому державному органу, а також предмет його відання» [44, с. 156].

На думку Ю.В. Георгієвського, «компетенція органів централізованого та територіального управління означає обсяг їх правоздатності і застосування повноважень щодо виконання завдань організаційно-правового характеру, коли необхідно застосовувати всі важелі управління» [53, с. 83].

Компетенція державного органу розглядається вченими як закріплена законом або підзаконним актом сукупність його владних повноважень (прав і обов'язків), юридичної відповідальності й предмета відання (функціонального призначення) [284, с. 547]. Ю.П. Битяк та В.М. Гарашук трактують це поняття як коло справ, віднесених до відання певного державного органу, коло повноважень здійснення певного виду владних дій адміністративно-розпорядчого або правоохоронного, а іноді нормоустановчого характеру [9, с. 79].

Як зазначає І.Д. Казанчук, «компетенція поєднує в собі два елементи: по-перше, «предмети відання» (суспільні відносини); по-друге, «права і обов'язки», або «владні повноваження» органу. Така позиція більш повно визначає сутнісну характеристику компетенції, адже охоплює не тільки права та обов'язки, а й

певну сферу діяльності державних органів. Не можна встановити компетенцію будь-якого державного органу, не окресливши сферу даних йому владних повноважень, характер питань, якими він повинен займатися, оскільки ці питання (предмети відання) утворюють головний елемент компетенції органу» [94, с. 55].

На думку В.М. Бевзенка та Р.С. Мельника, компетенція, крім прав та обов'язків суб'єкта публічної адміністрації, включає в себе ще й його функції та відповідальність [159, с. 181–183].

Теорія юридичного процесу стосовно органів державної влади, які ведуть процес, оперує поняттями «компетенція» і «обов'язки» як рівнозначними.

Так, О.Я. Грун, називаючи один із підрозділів своєї роботи «Компетенція наглядових інстанцій» [61, с. 73–84], пише про права вищих судів та можливість перегляду ними рішень у справах, розглянутих судами, «непідконтрольними по території».

О.В. Андрушко, розглядаючи органи прикордонної служби у системі органів дізнання України, вживає терміни «процесуальний статус», «правовий статус», «компетенція», «правове становище», «повноваження» цих органів як рівнозначні [17, с. 10–11]. Аналогічну ситуацію можна спостерігати і в інших роботах.

В.М. Федченко, зробивши акцент у назві одного з підрозділів дисертації на обов'язках слідчих у слідчій та слідчо-оперативній групі, у його змісті розглядає процесуальні повноваження слідчого [318, с. 10–11].

У підручнику М.О. Чельцова з радянського кримінального процесу окремо розглядається поняття «процесуальна компетенція», але воно зводиться автором до повноважень органів розслідування, прокурора і суду [328, с. 71–73].

У зв'язку з цим виникає питання про зміст поняття «адміністративно-процесуальна компетенція прокуратури». Правильна відповідь має не тільки теоретичне, а й практичне значення. Неправильне тлумачення працівниками органів прокуратури положень щодо компетенції (повноважень) може призвести до

виходу за межі повноважень (компетенції) або до недостатнього використання своїх повноважень, що не сприяє ефективності адміністративно-процесуальної діяльності, метою якої є забезпечення прав і свобод.

Правовий (процесуальний) статус особи є визначенням займаною особою – суб'єктом правових відносин – певного положення.

Дослідження «компетенційних» проблем діяльності органів прокуратури має здійснюватися не фрагментарно, а системно, мати комплексний характер. У вітчизняній процесуальній теорії адміністративного права відсутні монографічні дослідження, присвячені адміністративно-процесуальній компетенції прокуратури. Адміністративно-процесуальна компетенція органів прокуратури є спеціальною компетенцією прокуратури, а з іншого боку, вона є загальною щодо окремих видів процесуальної діяльності цих органів.

Компетенція – покладений на суб'єкта обсяг сумарних справ, а адміністративно-процесуальна компетенція прокуратури – це покладений адміністративним процесуальним законом на органи прокуратури обсяг публічних прав у сфері вирішення публічно-правових спорів (конфліктів), що виникають у суспільстві.

І.М. Білодід визначає адміністративну компетенцію органів прокуратури як «сукупність закріплених у законодавстві повноважень державно-владного суб'єкта, які реалізуються ним у певних правовідносинах. Компетенція прокуратури поширюється на правовідносини, що виникають у сфері здійснення нагляду за дотриманням законодавства органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове розслідування, установами відбування покарань, іншими органами, які виконують кримінальні покарання чи застосовують заходи примусу, а також здійснення державного обвинувачення та представництва в кримінальному судочинстві у випадках, встановлених законодавством» [27, с. 64].

Дослідники виділяють три види компетенції прокуратури: загальна компетенція, компетенція всієї прокуратури в цілому (з можливим поділом на компетенції видів прокуратур за спеціалізацією) та індивідуальна компетенція (компетенція кожного прокурорського органу окремо). При здійсненні прокурорського нагляду у відносинах із суб'єктами виступає конкретний прокурорський орган – це і є індивідуальна компетенція.

Індивідуалізація відбувається шляхом розмежування повноважень між вищими й нижчими прокурорськими органами, а також між однаковими за своїм правовим становищем прокуратурами. При цьому компетенція органів прокуратури обмежена: перше обмеження стосується кола піднаглядових суб'єктів, друге – кола актів прокурорського реагування.

Класифікація повноважень прокурорів може проводитися за кількома критеріями. Так, повноваження прокурора можна поділяти на види, які у свою чергу визначаються як основні напрямки діяльності прокуратури. За цільовим призначенням повноваження прокурора діляться на два види: основні повноваження й додаткові.

Основні повноваження – це повноваження з виконання наглядових функцій. Вони діляться у свою чергу на предметні й функціональні.

Додаткові повноваження – це повноваження організаційного плану (допоміжні), такі як розподіл нагляду за галузями і виконавцями, добір і розміщення кадрів тощо. Як предметні, так і функціональні повноваження є галузевими. Загальних (єдиних) повноважень для всього нагляду не існує, усі повноваження розподіляються на галузі з урахуванням специфіки кожної з них.

Обсяг повноважень обумовлюється метою і завданнями прокуратури. Повноважень повинно бути досить для досягнення мети і вирішення поставлених завдань, вони повинні виконувати службові функції. Мета прокуратури двояка: з одного боку, це забезпечення законності, з іншого – охорона суб'єк-

тивних прав громадян, юридичних осіб і держави. Зазначеними завданнями і визначається характер повноважень.

Систему адміністративних повноважень органів прокуратури визначено через їх поділ на внутрішньоорганізаційні та зовнішньоуправлінські.

І.М. Білодід у своєму дисертаційному дослідженні «Адміністративно-правовий статус органів прокуратури в умовах реформування правоохоронної системи» робить висновок, що наразі адміністративні повноваження органів прокуратури чітко не закріплені в жодному нормативно-правовому акті. Вони перераховуються разом з іншими повноваженнями. Більшість таких повноважень указано лише в загальному вигляді, що зменшує ефективність управлінських процесів, дозволяє керівникам прокуратур та їх підлеглим самотійно, не завжди правильно трактувати свої права та обов'язки у сфері виконавчо-розпорядчої та наглядової діяльності [28, с. 11].

Є.В. Авдеєнко вказує, що «основними ознаками адміністративних повноважень є те, що вони: належать спеціально визначеним суб'єктам органу державної влади; закріплені у відповідному нормативно-правовому акті; характеризують можливості посадових осіб щодо здійснення загального управління певним органом чи підрозділом; мають спеціальну процедуру передачі від одного суб'єкта до іншого» [2, с. 191].

І.М. Білодід визначає адміністративні повноваження органів прокуратури як закріплені в законодавстві їх права та обов'язки, спрямовані на забезпечення реалізації внутрішньоорганізаційних та зовнішньоуправлінських процесів з метою виконання покладених на них завдань [27, с. 64].

З огляду на конституційну функцію прокуратури, спрямованої на забезпечення та дотримання законності, важко однозначно визначити особливі процесуальні права прокурора. Але його діяльність у справі не можна обмежувати встановленими для осіб, які беруть участь у справі, правами, оскільки прокурор має бути наділений правом ініціювати заміну законного пред-

ставника особи, коли останній не має права вести справу в суді або неналежно користується наданими йому повноваженнями, постановлення судом окремої ухвали тощо.

В.В. Долежан свого часу зробив слушний висновок про те, що за прокурором слід зберегти право офіційної критики рішень і дій органів судової влади. При цьому прокуратура не може давати обов'язкові приписи, а лише апелювати з цього приводу до відповідних судових інстанцій, які в кінцевому підсумку і приймають остаточні рішення [76, с. 184–188].

Вважаємо, що повноваження прокурорів щодо подання апеляцій доцільно уніфікувати в процесуальних кодексах України з урахуванням як рівності прав учасників процесу, так і особливої ролі прокурора у забезпеченні законності, а також єдності та централізації прокурорської системи. Таким правом мають користуватися: а) прокурори, які брали участь у розгляді справи судами першої інстанції, до того ж термін «прокурор» вживається у законі в розумінні процесуальної фігури, а не посадового становища; б) вищі за службовим становищем працівники прокуратури, які здійснюють її конституційні функції незалежно від їх участі в розгляді справи у першій інстанції.

Прокурор як сторона в адміністративному процесі має процесуальні права та обов'язки. Так, учасники справи мають право: 1) знайомитися з матеріалами справи, робити з них витяги, копії, одержувати копії судових рішень; 2) подавати докази; брати участь у судових засіданнях, якщо інше не визначено законом; брати участь у дослідженні доказів; ставити питання іншим учасникам справи, а також свідкам, експертам, спеціалістам; 3) подавати заяви та клопотання, надавати пояснення суду, наводити свої докази, міркування щодо питань, які виникають під час судового розгляду, і заперечення проти заяв, клопотань, доказів і міркувань інших осіб; 4) знайомитися з протоколом судового засідання, записом фіксування судового засідання технічними засобами, робити з них копії, подавати письмові зауваження з приводу їх неправильності чи неповноти; 5) оскар-

жувати судові рішення у визначених законом випадках; б) користуватися іншими визначеними законом процесуальними правами.

Учасники справи можуть за власний рахунок додатково замовити та отримати в суді засвідчені копії документів і витяги з них.

Учасники справи зобов'язані: 1) виявляти повагу до суду та інших учасників судового процесу; 2) сприяти своєчасному, всебічному, повному та об'єктивному встановленню всіх обставин справи; 3) з'являтися в судові засідання за викликом суду, якщо їх явка визнана судом обов'язковою; 4) подавати усі наявні у них докази в порядку та строки, встановлені законом або судом, не приховувати докази; 5) надавати суду повні і достовірні пояснення з питань, які ставляться судом, а також учасниками справи в судовому засіданні; 6) виконувати процесуальні дії у встановлені законом або судом строки; 7) виконувати інші процесуальні обов'язки, визначені законом або судом.

На відміну від адміністративного процесу, у кримінальному процесі прокурор є основним суб'єктом здійснення кримінального переслідування та реалізує свою компетенцію як на досудових стадіях, так і під час судового провадження. До суду прокурор наглядає за законністю діяльності усіх органів розслідування, а в суді підтримує обвинувачення, сформульоване під його наглядом слідчим. Компетенція прокурора є немовби ланцюгом, що забезпечує зв'язок досудового і судового провадження, а точніше, слідчого обвинувачення і державного обвинувачення [153, с. 92].

Далі проаналізуємо структуру адміністративно-процесуальної компетенції органів прокуратури. До компетенційних елементів належать: а) нормативно встановлені цілі; б) предмети відання як юридично визначені певні сфери й об'єкти впливу; в) владні повноваження як гарантована законом міра прийняття рішень і вчинення дій [300, с. 55–56]. Розглянемо, як ці елементи компетенції органів прокуратури як суб'єктів адміні-

стративного процесу визначають офіційний (публічний) характер їх діяльності, що визнається принципом адміністративного процесу.

Органи прокуратури мають в адміністративному процесі чітко окреслений законом предмет відання.

Адміністративний процес є публічним, оскільки він здійснюється в публічних інтересах. «Публічна сфера передбачає поєднання прав і обов'язків у формулу повноваження як право-обов'язок, який не можна не реалізувати в публічних інтересах. Тут проявляється «автоматизм» дії цієї формули» [300, с. 56].

У загальній теорії компетенції як найбільш типові повноваження державного органу виділяються такі: 1) керує; 2) управляє; 3) вирішує; 4) бере участь; 5) нормує; 6) організує; 7) розробляє; 8) вказує; 9) координує; 10) контролює; 11) забороняє [300, с. 57]. Ці повноваження притаманні прокурору, який на різних стадіях процесу реалізує їх з певною специфікою.

Владні повноваження є ключовим структурним елементом адміністративно-процесуальної компетенції. Тільки владні повноваження у сукупності з нормативно визначеними цілями і предметами відання органів дають підставу для того, щоб стверджувати, що той чи інший орган наділений адміністративно-процесуальною компетенцією. Інші сторони процесу (експерти, захисники) також мають цілі та предмет відання, але у них відсутні повноваження.

Доцільно звернути увагу на те, що адміністративно-процесуальна компетенція має універсальний характер. Компетенція органів прокуратури впливає з принципу публічності і регулюється переважно імперативними правовими нормами, які з нею стикаються (взаємодіють).

У зв'язку з цим, на нашу думку, потребує подальшої розробки адміністративно-правове регулювання положення про адміністративно-процесуальну компетенцію органів прокуратури України.

Висновки до розділу 1

Нове концептуальне праворозуміння функціональної природи органів прокуратури передбачає переосмислення напрямів діяльності органів прокуратури з орієнтацією саме на правозахист прав і свобод людини та громадянина, забезпечення верховенства права та законності в Україні. Функціональна природа органів прокуратури охоплює сукупність функцій, що їх виконують зазначені органи влади у межах, встановлених актами чинного законодавства. Функціональна спрямованість органів прокуратури України відіграє фундаментуючу роль у формуванні процесуальної компетенції. Методологія дослідження функціональної природи органів прокуратури включає три рівні: філософський, загальнонауковий і спеціально-юридичний, кожний з яких охоплює систему методів.

Методологія адміністративно-правового дослідження єдиної системи органів прокуратури характеризується різноманітним підходом та методами пізнання, використання яких залежить від мети дослідження на кожному конкретному етапі.

Адміністративно-процесуальна компетенція органів прокуратури є спеціальною компетенцією прокуратури, а з іншого боку, вона є загальною щодо окремих видів процесуальної діяльності цих органів. Компетенція – покладений на суб'єкта обсяг сумарних справ, а адміністративно-процесуальна компетенція прокуратури – це покладений адміністративним процесуальним законом на органи прокуратури обсяг публічних прав у сфері вирішення публічно-правових спорів (конфліктів), що виникають у суспільстві.

У сучасних умовах принцип єдності системи органів прокуратури як самостійний об'єкт наукового пізнання стає перспективним з точки зору соціальної філософії, соціології, політології, що значною мірою обумовлено необхідністю подальшого розвитку методології юридичної науки. Проблема наукового розуміння змісту та сутності єдності системи органів

прокуратури має сьогодні актуальне теоретичне і практичне значення. Органи прокуратури, кожен у межах своєї компетенції, відіграють реальну і конкретну роль у виконанні завдань і функцій, покладених на прокуратуру. Їх система та структура побудовані так, щоб вплив прокуратури на забезпечення законності, правопорядку, прав і законних інтересів громадян був ефективним, всеохоплюючим на всій території України і на всіх напрямках суспільних відносин, урегульованих законами, що свідчить про необхідність системного аналізу органів прокуратури, її функцій, компетенції.

Доведено доцільність застосування наукового підходу, за яким адміністративно-процесуальна компетенція органів прокуратури розкривається через концепцію належної судової процедури. Структуру адміністративно-процесуальної компетенції органів прокуратури проаналізовано, спираючись на підхід щодо таких компетенційних елементів: а) нормативно встановлені цілі; б) предмети відання як юридично визначені певні сфери й об'єкти впливу; в) владні повноваження як гарантована законом міра прийняття рішень і вчинення дій (Ю.О. Тихомиров). Зазначено, що в судовому адміністративному процесі компетенція органів прокуратури впливає з принципу публічності і регулюється переважно імперативними правовими нормами, а поведінка суб'єктів процесу визначається принципом диспозитивності і регулюється з допомогою відповідного диспозитивного методу.

Розділ 2

ПРОЦЕСУАЛЬНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В СУДОЧИНСТВІ

2.1. Реформування статусу органів прокуратури в провадженнях у зв'язку з прийняттям у 2016 р. змін до Конституції України

Історія становлення, розвитку прокуратури, трансформації процесуальної компетенції свідчить про важливість для держави і громадян її функціонування. Власне зародження прокуратури було обумовлене необхідністю запровадження дієвого запобіжника порушенням законності і правопорядку, здійснення ефективного правового захисту й охорони, а її еволюція в різних державах була обумовлена змінами у державотворенні, що і визначило особливості статусу прокуратури у різних країнах.

Зміни до Основного Закону – Конституції України – у 2016 р. щодо правосуддя відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 № 1401-VIII [202, с. 532] передбачають розміщення ст. 131-1, якою визначено перелік функцій прокуратури, у Розділі VIII «Правосуддя». При цьому функції прокуратури зазнають принципів змін і звужені до функцій підтримання публічного обвинувачення в суді; організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництва інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Внаслідок конституційної реформи в частині правосуддя в Основному Законі не передбачено здійснення представництва

інтересів громадянина в суді, яке було важливою складовою цієї функції і мало яскраво виражену правозахисну спрямованість. Представництво інтересів громадян здійснюється лише у справах, провадження в яких було розпочато до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 30 вересня 2016 р. за правилами, які діяли до набрання ним чинності, – до ухвалення у відповідних справах остаточних судових рішень, які не підлягають оскарженню. Тому положення Кодексу адміністративного судочинства України [122, ст. 1918] та норми Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII повинні бути узгоджені.

Якщо проаналізувати конституційно закріплені функції прокуратури, то незмінними залишаються функції підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів держави в суді, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Щоправда остання з перелічених функцій у ст. 131-1 Конституції України викладена у такій редакції: «нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку», що фактично передбачає необхідність оновлення Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 № 2135-XII [230, с. 303], оскільки у чинному законодавстві застосовано термін «оперативно-розшукова», а не «розшукова» діяльність. Принциповими новелами конституційного закріплення функцій прокуратури є функція організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, позбавлення прокуратури функції загального нагляду, а також встановлення бланкетної норми щодо визначення у законі компетенції прокуратури щодо вирішення інших питань під час кримінального провадження.

Процесуальна компетенція прокурора характеризується її відповідністю конституційним функціям та встановленням у процесуальних кодексах. Поряд із цим, наявні особливості правового регулювання процесуальної компетенції в окремих

профільних законах. Зокрема, відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [234, с. 12] визначено умови та межі процесуальної компетенції прокурора при підтриманні державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадянина або держави та його окремих форм (ст.ст. 22–24). Процесуальна форма реалізації функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами притаманна представництву інтересів громадянина або держави в суді відповідно до п. 1 Розділу XIII «Перехідні положення» Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII.

Стосовно функцій нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням (пп. 3, 4 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII), процесуальна форма їх реалізації передбачена тільки у процесуальних кодексах – Кримінальному процесуальному кодексі України, Кримінально-виконавчому кодексі України, Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Зокрема, відповідно до пп. «а» п. 2 ч. 5 Розділу XII Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII передбачено, що нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення здійснює прокурор шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Вказане означає, що відповідна компетенція прокурора реалізується у порядку, який застосовується у випадках вчинення кримінального зло-

чину, що не може сприйматись однозначно, враховуючи різний ступінь суспільної небезпеки адміністративних правопорушень і кримінальних злочинів, а звідси виникає питання про адекватність встановлення умов і меж компетенції прокурора з питань нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення.

В. Нор та В. Луцик запропонували здійснити систематизацію правових засобів прокурорської діяльності за новітнім законодавством про прокуратуру за такими класифікаційними ознаками: 1) метою та спрямованістю на досягнення: виявлення порушення законів; усунення порушень законів, причин та умов, які їм сприяли; притягнення порушників законів до юридичної відповідальності; відновлення попереднього стану та/або забезпечення відшкодування правопорушенням шкоди; запобігання правопорушенням; 2) формою вираження (прояву): правові засоби – дії прокурора; правові засоби – правові акти [176, с. 61].

Вочевидь не усі, але переважна більшість підданих систематизації правових засобів прокурорської діяльності можна віднести до процесуальних, тобто тих, застосування яких здійснюється у процесуальній формі. Зокрема, вказане стосується таких правових засобів, що спрямовані на усунення порушень законів; притягнення порушників до юридичної відповідальності; забезпечення відшкодування шкоди, заподіяної правопорушенням; виявлення порушень закону, причин та умов, що їм сприяють, та ін. Серед останньої групи правових засобів, застосування яких здійснюється у процесуальній формі, слід вказати на процедури досудового врегулювання спору у випадку виявлення прокурором підстав для представництва в суді інтересів громадянина або держави.

Разом з тим, слід відзначити, що переважна більшість правових засобів прокурорської діяльності застосовується у порядку кримінального судочинства. Для судової адміністративної юрисдикції або провадження у справах про адміністративні правопорушення передбачено:

— заходи процесуального представництва: підготовка і пред'явлення позовів (заяв, подань); вступ у справу, порушену за позовами (заявами, поданнями) інших осіб на будь-якій стадії їх розгляду; ініціювання перегляду судових рішень, у тому числі у справах, порушених за позовом (заявою, поданням) іншої особи; участь у розгляді справ; захист прав громадянина або інтересів держави при виконанні рішень судів (Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII [203]; п. 4 наказу Генеральної прокуратури України «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» від 28.05.2015 № бгн [227]);

— внесення апеляційної скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення, винесену суддею (ч. 5 ст. 7, ч. 1 ст. 287 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [121, ст. 1122]);

— складання протоколу про адміністративні правопорушення, відповідальність за які передбачена ст.ст. 172-4–172-20, 185-4, 185-8, 185-11 КУпАП (п. 11 ст. 255 КУпАП), та ін.

Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII також передбачено право прокурора у визначених законом випадках звертатися до суду, брати участь у розгляді справ за його позовами, вступати за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за позовом іншої особи, до початку розгляду справи по суті, подавати апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами (Розділ 3, ст. 53) [203].

Стосовно правових засобів прокурорської діяльності, які

недоцільно відносити до тих, що реалізуються у процесуальній формі, слід віднести, наприклад, деякі заходи, що застосовуються під час здійснення нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (пп. 1–4, п. 6 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII).

Так, під час здійснення нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, прокурор має право:

- відвідувати місця тримання осіб, щодо яких застосовано відповідні примусові заходи та заходи, пов'язані з виконанням судових рішень у кримінальних справах (п. 1 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII);

- опитувати осіб, щодо яких застосовано вищезазначені заходи (п. 2 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII);

- знайомитися з матеріалами, отримувати їх копії, перевіряти законність наказів, розпоряджень, інших актів відповідних органів і установ та в разі невідповідності законодавству вимагати від посадових чи службових осіб їх скасування та усунення порушень закону, до яких вони призвели, а також скасовувати незаконні акти індивідуальної дії (п. 3 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII);

- вимагати від посадових чи службових осіб надання пояснень щодо допущених порушень, а також вимагати усунення порушень та причин і умов, що їм сприяли, притягнення винних до передбаченої законом відповідальності (п. 4 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII);

- вимагати проведення перевірок (п. 6 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII).

Слід одразу вказати, що Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII не передбачено форму докумен-

тів – правових актів, що приймає прокурор під час реалізації вказаних вище прав. У зв'язку з цим доцільно внести зміни у зазначений закон та встановити форму відповідних актів-документів, що приймаються прокурором і якими оформлюється правова вимога, а також юридичну відповідальність за відсутність реагування чи неналежне реагування на акти, винесені прокурором.

Серед заходів прокурорської діяльності, які не належать до таких, що здійснюються у процесуальній формі, доцільно також віднести заходи прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність. Такі заходи застосовуються під час здійснення перевірки законності проведення оперативно-розшукових заходів і стосуються реалізації права знайомитися з оригіналами оперативно-розшукових документів і відповідними журналами їх реєстрації й обліку, за наслідками перевірки складати відповідно до правил секретного діловодства довідку; вживати заходів щодо усунення виявлених недоліків і порушень законів; вимагати письмові пояснення від керівників оперативних підрозділів; надавати письмові вказівки про проведення оперативно-розшукових заходів [226].

Отже, заходи прокурорської діяльності, передбачені новітнім законодавством про прокуратуру, можна систематизувати і за ознакою належності (або відсутності належності) процедури реалізації до процесуальної форми: процесуальні і процедурні.

Розкриваючи зміст процесуальної компетенції прокуратури, її еволюцію, слід вказати на п. 9 Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, яким визначено, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої

свободи громадян, — до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій.

Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII (Розділ XII) передбачено компетенцію прокуратури у сфері нагляду за додержанням законів у місцях попереднього ув'язнення, нагляду за додержанням законів в органах і службах у справах дітей та спеціальних установах для дітей, нагляду за додержанням законів при наданні психіатричної допомоги. Крім того, прокурору надано право вступати у виконавче провадження за умови, що він здійснював представництво інтересів громадянина або держави в суді у відповідній справі.

Отже, внесенням змін до Основного Закону у 2016 р. реформу прокуратури не завершено, натомість необхідно констатувати наявність триваючого реформування за умови початку принципової новелізації функцій і процесуальної компетенції прокурора. Такий висновок впливає з генезису процесуальної компетенції прокурора, відповідної функціям прокуратури.

Вказане стосується, у першу чергу, трансформації функції загального нагляду, яка реалізувалася повсюдно за часів Радянського Союзу та була частково обмежена після його розпаду й утворення нових незалежних держав. В Україні правовий статус та організація діяльності прокуратури були реформовані відповідно до Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., де у Розділі III «Державна влада» визначено, що Генеральний прокурор Української РСР здійснює найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів [68, ст. 429]. Однак від радянських часів залишилася змішаність функцій прокуратури: нагляду за дотриманням законів та кримінального переслідування осіб, що здійснили злочин [65, с. 13]. 28 червня 1996 р. Верховна Рада України прийняла Конституцію України, в якій, порівняно з Конституцією УРСР 1978 р., було звужено повноваження та завдання прокуратури, що відповідало політико-правовим процесам, спрямованим на позбавлення примату імперативу держави. Перехідними положеннями Кон-

ституції України встановлено 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 [127, ст. 141].

Норми Закону України «Про прокуратуру», прийнятого ще до набуття чинності Конституцією України у 1991 р., зазнали численних змін. Окремі з них були визнані Конституційним Судом України такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), а деякі — предметом тлумачення Конституційним Судом України [260, с. 146]. Перспективними для подальшого вдосконалення процесуальної компетенції прокурора є положення Окремої думки судді Конституційного Суду України В.М. Кампа стосовно Рішення Конституційного Суду України від 12.10.2011 № 11-рп/2011 відносно того, що право прокурора на звернення до суду Конституційний Суд України повинен був розглядати не лише формально, як елемент правового механізму реалізації процесуальних функцій прокуратури, але й на підставі принципу верховенства права — як засіб захисту певних конституційних цінностей: прав і свобод людини і громадянина тощо.

Тож у контексті спроможності прокурора захищати конституційні цінності доцільно у подальшому аналізувати його процесуальну компетенцію, визначену чинним законодавством.

Для визначення напрямів подальшого реформування функцій та процесуальної компетенції прокуратури доцільно звернутися до європейських стандартів, закріплених у рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи, резолюціях Парламентської Асамблеї Ради Європи. Так, у Рекомендації Rec (2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя (ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на 724-му засіданні заступників міністрів 6 жовтня 2000 р.) передбачено такі функції прокуратури,

як представництво, підтримання державного обвинувачення, прийняття рішення про порушення і продовження кримінального переслідування, подання апеляції на деякі судові рішення, нагляд за слідством, нагляд з метою встановлення отримання потерпілими необхідної допомоги і сприяння, розгляд альтернатив кримінальному переслідуванню, нагляд за виконанням судових рішень [250].

Порівнюючи ці функції з функціями прокуратури, передбаченими ст. 131-1 Конституції України, можна зазначити перспективність запровадження нагляду з метою встановлення отримання потерпілими необхідної допомоги і сприяння. Якщо така функція має бути передбачена в Основному Законі, то порядок її реалізації – у профільних законах. Стосовно функції нагляду за виконанням судових рішень, слід вказати, що відповідна функція передбачена у Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII (п. 4 ч. 1 ст. 2), хоча порядок її реалізації, компетенція прокурора не передбачені у цьому Законі. Звернення до Закону України «Про виконавче провадження» від 02.06.2016 № 1404-VIII [198, ст. 542] дозволяє вказати на те, що прокурору надано статус учасника виконавчого провадження (ст.ст. 14, 18, 19, Розділ XIII «Прикінцеві та перехідні положення»), в тому числі представника інтересів громадянина або держави в суді (п. 2 ч. 1 ст. 26, Розділ XIII «Прикінцеві та перехідні положення»), а не суб'єкта нагляду за законністю його здійснення.

Вказане означає, принаймні, дві обставини: або наявність прогалини у чинному законодавстві, що не свідчить про його досконалість у частині врегулювання відносин щодо нагляду прокурора за виконанням судових рішень (такий висновок випливає з визнання доцільності закріплення у Конституції України відповідної функції, виходячи з Рекомендацій Rec(2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя), або скасування відповідної норми у Законі України «Про прокуратуру»

від 14.10.2014 № 1697-VII як такої, що відсутня в Основному Законі – Конституції України.

Перспективними для вирішення питання щодо вдосконалення функцій прокуратури є положення Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 05.10.2005 № 1466 (2005), в п. 13 якої закликано органи влади України з метою дотримання верховенства права та захисту прав людини, зокрема:

– покращити демократичний контроль за правоохоронними органами, продовжувати застосовувати політику абсолютної нетерпимості та забезпечити швидке, неупереджене й повне розслідування усіх випадків катувань та іншого поганого поводження, у тому числі кримінальне переслідування та покарання винних у вчиненні таких дій, а також забезпечити компенсацію жертвам або їхнім сім'ям (пп. 13.11);

– гарантувати захист проти свавільного або незаконного затримання; забезпечити неухильне дотримання правоохоронними органами, зокрема під час розслідування виборчих та корупційних порушень, принципів справедливого кримінального процесу відповідно до міжнародних стандартів, у тому числі гарантувати всім затриманим швидкий та регулярний доступ до захисника і лікаря за їхнім вибором, забезпечити швидке повідомлення близьких про місце перебування затриманих; скасувати положення законодавства, що дозволяють прокуратурі заборонити адвокатав представляти своїх клієнтів у разі порушення проти адвоката кримінальної справи, як такі, що є несумісними зі стандартами Ради Європи; забезпечити, щоб офіційні особи у своїх публічних заявах дотримувалися презумпції невинуватості (пп. 13.12.);

– встановити ефективний контроль за перехопленням комунікацій правоохоронними органами та схвалити з цією метою спеціальне законодавство, що відповідатиме демократичним стандартам захисту приватності і національної безпеки (пп. 13.14) [199].

Перелічені положення спрямовані на вдосконалення гарантій законності в діяльності правоохоронних органів, пов'язаних із виконанням ними функцій та повноважень у сфері забезпечення публічного порядку. Серед таких гарантій історично доведено ефективність виконання прокуратурою функцій, спрямованих на забезпечення правового режиму законності і правопорядку. Разом з тим, відповідна компетенція прокуратури має бути чітко визначена чинним законодавством і реалізуватись у відповідних межах та порядку.

Звернення до правозастосовної практики прокуратури дозволяє виділити проблемні питання, які потребують вирішення.

Так, після прийняття у 2012 р. нового КПК України було передбачено обов'язок слідчих і прокурорів реєструвати заяви і повідомлення про злочини без дослідчої перевірки (ст. 214). Разом з тим, прокуратура була позбавлена повноважень щодо здійснення нагляду за законністю реєстрації злочинів. Як наслідок – різке зменшення кількості зареєстрованих злочинів, про що свідчить відповідна статистика. У 2011 та 2012 рр., коли прокуратура здійснювала функцію нагляду за законністю реєстрації злочинів, було виявлено і зареєстровано 8118 і 6522 злочини відповідно. Для порівняння: у 2014 р. – 1562, 2015 р. – 1713, 2016 р. – 2054 злочини. За умови погіршення протягом 2015–2016 рр. криміногенної обстановки в Україні такі цифри свідчать про необхідність вдосконалення процедур реєстрації злочинів та формування дієвих запобіжників штучного покращення криміногенної обстановки [34, с. 6]. Опрацювання статистичних даних надає можливість виявити проблеми реформування не тільки прокуратури, а й поліції. Такі проблеми пов'язані зі зниженням професійного рівня слідчих поліції. Зокрема, протягом 2013–2016 рр. прокурорами найбільше скасовано постанов слідчих поліції – 17 856, 21 082, 22 593, 14 036 відповідно, що становить 90% від загальної кількості скасованих незаконних постанов про закриття проваджень. З цієї кількості проваджень, де були скасовані постанови про їх закриття піс-

ля проведення досудового розслідування, до суду прокурорами було направлено у 2013 р. – 71 провадження, з яких 70 – слідчих поліції, у 2014 р. – 256, з яких 254 – слідчих поліції, у 2015 р. – 336, з яких 335 – слідчих поліції, у 2016 р. – 220 проваджень, з яких 218 були закриті слідчими поліції [34, с. 6].

Опрацювання світового досвіду функціонування прокуратури дозволяє виділити її європейську модель, зміст якої полягає в обмеженні функцій прокурорів в основному кримінальним переслідуванням від імені держави, що прямо вказано й у Рекомендації Парламентської Асамблеї № 1604 (2003) щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві, керованому верховенством права. У вказаній Рекомендації сформульовано загальні вимоги до прокурорів країн – членів Ради Європи: а) функції прокуратури пов'язані із загальним захистом прав людини, а будь-яка діяльність прокурорів не може використовуватись як утримуючий засіб осіб, які шукають захисту своїх прав у держави; б) у разі наділення прокурорів додатковими функціями має бути забезпечена повна незалежність прокуратури від втручання органів державної влади у її діяльність на рівні окремих випадків; в) повноваження та обов'язки прокурорів мають бути обмеженими переслідуванням кримінальних діянь із загальною роллю щодо захисту публічних інтересів через систему кримінального правосуддя зі створенням нових, належним чином виділених і ефективних органів для виконання будь-якої іншої функції [196, с. 87].

Якщо порівняти зазначені положення Рекомендації Парламентської Асамблеї № 1604 (2003) із чинним законодавством, що визначає функції прокуратури, слід виділити, принаймні, кілька обставин. По-перше, необхідність встановлення ефективних гарантій незалежності (імунітету) прокурорів. По-друге, потенційна можливість покладання на прокурорів додаткових функцій із відповідним гарантуванням незалежності їх виконання. По-третє, обмеження функцій прокуратури суто кримінальним переслідуванням, що визначає доречність про-

гнозування подальших трансформацій функцій прокуратури на шляху до євроінтеграції. Стосовно додаткових функцій, покладених на прокуратуру, слід виділити такі:

а) функція досудового розслідування, яка виконується до початку функціонування органів, які здійснюють відповідні функції;

б) 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, який здійснюється до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій (відповідно до п. 9 Розділу XV Конституції України, п. 4 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII), що передбачає:

– нагляд за додержанням законів під час виконання кримінальних покарань (пп. «а» п. 7 Розділу XII Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, яким внесено зміни до Кримінально-виконавчого кодексу України та запропоновано нову редакцію ст. 22);

– нагляд за додержанням законів у місцях попереднього ув'язнення (пп. «б» п. 22 Розділу XII Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, яким викладено назву та ч. 1 ст. 22 Закону України «Про попереднє ув'язнення»);

– нагляд за додержанням законів в органах і службах у справах дітей та спеціальних установах для дітей (п. 30 Розділу XII Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, яким передбачено нову редакцію ст. 17 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей»);

– нагляд за додержанням законів при наданні психіатричної допомоги (п. 48 Розділу XII Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, в якому запропоновано нову редакцію ст. 31 Закону України «Про психіатричну допомогу»);

– нагляд за додержанням законів у діяльності Національної гвардії України (п. 68 Розділу XII Закону України «Про про-

куратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, яким надано нову редакцію ч. 2 ст. 24 Закону України «Про Національну гвардію України»);

в) контроль з боку органів прокуратури за дотриманням законодавства у сфері демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави (п. 56 Розділу XII Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, яким внесено зміни до Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави»);

г) право готувати бюджетні запити секретаріатом органів прокуратури до Міністерства фінансів України (п. 10 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII).

Разом з тим, п. 1 Розділу XII Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII передбачено, що прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді, у межах якого прокурор наділений новими правами та обов'язками, зокрема:

– правом знайомитися з матеріалами справи в суді, робити виписки з неї, отримувати копії документів, що знаходяться у справі, з метою вирішення питання щодо наявності підстав для ініціювання перегляду судових рішень у справі, розглянутій без участі прокурора, вступу у справу за позовом (заявою) іншої особи (пп. «б» п. 8 Розділу XII Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, де передбачено нову редакцію ч. 5 ст. 46 Цивільного процесуального кодексу України);

– обов'язком обґрунтувати наявність підстав щодо здійснення представництва інтересів громадянина або держави у порядку цивільного судочинства (пп. «а» п. 8 Розділу XII Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII) в адміністративному суді (пп. «а» п. 9 Розділу XII Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII).

Новелізація функцій прокуратури стосується «звуження» сфери застосування нагляду, обмежуючись наглядом при застосуванні примусових заходів та у кримінальному і кримінально-виконавчому провадженнях. По суті наявність такої функції не суперечить Рекомендації Парламентської Асамблеї № 1604 (2003) щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві, керованому верховенством права, і враховує сучасні реалії суспільних перетворень та тенденції реформування правоохоронних органів, тим самим запобігаючи порушенню закону та виступаючи гарантією законності правоохоронної діяльності. Проте, спираючись на положення Рекомендацій Парламентської Асамблеї № 1604 (2003), слід передбачити ефективні гарантії незалежності прокурора при виконанні функції нагляду у цій сфері.

Вказуючи на напрямки подальшого реформування прокуратури, слід навести окремі критичні застереження дослідників проблеми вдосконалення організації діяльності прокуратури. Так, М.І. Сірий зазначав наявність підходу щодо виділення прокуратури із системи попереднього розслідування та покладання на неї тільки функцій підтримання державного обвинувачення в суді. Критикуючи цей підхід, дослідник вказував на його похідний характер від радянської форми функціонування прокуратури, що передбачала одночасне виконання функцій розслідування злочинів, включаючи процесуальне закріплення доказів та нагляду за ними у повному обсязі. На думку М.І. Сірого, за межами кримінальної юстиції роль прокуратури має характер винятку [196, с. 6; 282, с. 28; 283, с. 6].

Виділені додаткові функції прокуратури та критичні положення дослідників реформування прокуратури свідчать про необхідність подальшого пошуку оптимальної моделі функцій прокуратури, прийнятних для України й адаптованих до світових стандартів. Сучасний стан формування функцій прокуратури відображає перехідний період від пострадянської моделі прокурорської діяльності до новацій, що ґрунтуються на світовому досвіді та європейських стандартах. При вирішенні

наукового завдання щодо пошуку оптимальної моделі функцій прокуратури слід обов'язково враховувати зовнішні і внутрішні чинники, які впливають на формування функцій. Серед зовнішніх чинників слід назвати, насамперед, геополітичні, які впливають на розвиток України як демократичної держави, тенденції формування зовнішньополітичного середовища, існуючі виклики національній безпеці і незалежності України. Зазначені зовнішні чинники впливають на обрання моделі системи прокуратури, визначення місця прокуратури у системі державних органів, тобто на інституційну побудову прокуратури. Внутрішні чинники стосуються: національних традицій функціонування прокуратури; системи законодавства, норми якого регулюють діяльність прокуратури; існуючої системи гарантій законності та ступеня її ефективності; місця прокуратури у цій системі гарантій законності; стану дотримання законності і правопорядку у державі; ступеня ефективності функціонування системи правоохоронних органів і спроможності виконання ними завдань і функцій, покладених на них чинним законодавством; спроможності з боку держави встановити і реалізувати належні гарантії незалежності прокурора при виконанні службових повноважень та ін. По суті, внутрішні чинники впливу на формування моделі прокуратури, визначення кола її функцій стосуються її інституційно-організаційної та структурно-функціональної побудови.

Дослідники проблеми визначення моделі функціонування прокуратури виділяють кілька самостійних моделей:

– належність прокуратури до структури Міністерства юстиції і можливість, при цьому, належності до складу органів судочинства та до суддівського корпусу (США, Франція, Бельгія, Нідерланди, Данія, Польща, Румунія, Ізраїль, Японія, Естонія, Сирія). Різниця між службою аторнеїв (США) і компетенцією прокуратури країн Європи полягає у відсутності в аторнеїв функції нагляду за законністю та суворої ієрархії в організації їх діяльності [172, с. 340];

– належність прокуратури до складу судової системи і знаходження в судах або користування адміністративною автономією у системі судоустрою (Іспанія, Колумбія, Болгарія, Латвія);

– належність прокуратури до самостійної системи, що підзвітна парламенту або главі держави (В'єтнам, КНР, КНДР, Куба, Лаос, тобто країни соціалістичні і постсоціалістичні, для яких характерний загальний нагляд прокуратури за законністю);

– країни, в яких відсутня прокуратура або аналогічні за призначенням структури (Велика Британія, в якій аторнеї виступають у необхідних випадках як обвинувачі, а Генеральний аторней очолює адвокатський корпус) [75, с. 5–8; 172, с. 340–341; 196, с. 280–282; 244, с. 549–551].

С.В. Прилуцький зазначає наявність чотирьох наукових підходів, які обстоюють вітчизняні вчені, щодо визначення місця прокуратури у механізмі державної влади: 1) прокуратура як інститут виконавчої влади; 2) як інститут законодавчої влади; 3) як самостійна, контрольно-наглядова гілка влади; 4) як самостійний інститут у системі судової влади [196, с. 282].

На думку О.Р. Михайленка і В.С. Ковальського, прокуратура є особливою державною інституцією, яка має як правоохоронний, так і праворегулюючий вплив, що не дає підстав її включення до якоїсь гілки державної влади [164, с. 24–27]. Таку саме думку (кінець ХХ століття) доводять В.А. Плаговський, В.В. Кривобок, Ю.Є. Полянський, М.В. Руденко [54, с. 43–46; 137, с. 19; 186, с. 91–92; 196, с. 283]. В.В. Сухонос у 2010 р. зазначав, що основним напрямом діяльності органів прокуратури є гарантування дієвих правових засобів охорони законних прав, інтересів громадян, юридичних осіб, держави та суспільства, обумовленість соціальної ролі прокуратури. У зв'язку з цим соціальна роль, яка покладається на прокуратуру України, обумовлює необхідність її функціонування як самостійної структури державної влади, яка не підпорядкована органам ні виконавчої, ні судової влади [292, с. 23–24].

Проте науковий підхід, за яким прокуратура не належить до будь-якої гілки державної влади, впливає, в першу чергу, з аналізу тих функцій, якими була наділена прокуратура на той час, а відповідний правовий статус прокуратури та компетенція прокурора обумовлені специфікою функціонування механізму держави та необхідністю забезпечення дієвості і результативності гарантій законності, здійснення правової охорони прав та свобод фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб. Доцільність визначення прокуратури як особливої державної інституції не викликає сумніву, враховуючи, насамперед, встановлення її функцій Конституцією України, сутність її діяльності та місце у механізмі держави. Разом з тим, обстоювання підходу, за яким прокуратура не має належати до певної гілки державної влади, доречне тільки за окремих умов, насамперед, пов'язаних зі специфікою функціонування механізму держави у певний період, закріпленою Основним Законом метою діяльності органів державної влади та сформованим відповідно до об'єктивних потреб розвитком суспільства, наданням пріоритетів державної політики правовим засадам взаємовідносин між органами державної влади та місцевого самоврядування.

Правовий статус прокуратури, її функції у світі переважно пов'язані із судовою владою, особливо враховуючи традиційність статусу прокурора як обвинувача чи представника інтересів держави в судовому процесі, у зв'язку з чим очевидним є підхід, що передбачає визнання належності прокуратури до судової влади. Стосовно віднесення прокуратури до самостійної контрольно-наглядової гілки влади, витоки такого підходу впливають, насамперед, з наявності у прокуратури функції загального нагляду та широкого кола повноважень щодо здійснення такого нагляду у різних сферах життєдіяльності суспільства.

Надання прокуратурі повноважень щодо здійснення загального нагляду виступало, з одного боку, гарантією законності, проте такого нагляду, що пов'язаний із порушенням засад

демократії. Разом з тим, не слід оминати існуючі на той час особливості врегулювання правового статусу суб'єктів, наділених владними повноваженнями, низьку результативність функціонування механізму «стримувань і противаг». Такий механізм мав би передбачати ефективні заходи і засоби відповідальності суб'єктів владних повноважень за порушення законності під час виконання функцій, покладених на них чинним законодавством. Фактично таким стримуючим чинником виступала діяльність прокуратури щодо здійснення загального нагляду.

Саме прокуратуру як «четверту владу» та інструмент стримування і противаг гілок влади розглядав Ю.М. Грошевий [59, с. 36–37].

Однак генезис конституційних перетворень в Україні довів недоцільність функціонування такого механізму «стримувань і противаг» у діяльності суб'єктів владних повноважень, коли мають місце низька ефективність заходів і засобів юридичної відповідальності суб'єктів владних повноважень та функція загального нагляду прокуратури як стримуючий чинник порушень законності.

Слід зазначити, що призначення прокуратури як захисника прав, свобод, законних інтересів громадян характерне для соціалістичних і постсоціалістичних держав. Саме таке призначення прокуратури визначається недостатнім рівнем спроможності існуючих державних органів, у тому числі й органів контролю, відновити законність. Прокуратура наділяється відповідними повноваженнями, які дозволяють здійснювати негайний вплив на факти порушення законності, виявляти та опротестовувати акти, які порушують права і свободи громадян.

Якщо проаналізувати функції прокуратури за новелізованим законодавством про прокуратуру у зв'язку з прийняттям у 2016 р. змін до Конституції України, можна вказати на поступову реалізацію моделі прокуратури, що передбачає її належність до системи судової влади з певною автономією. Разом з тим, функціонування такої моделі прокуратури в Україні у

повному обов'язі передбачає вирішення кількох взаємопов'язаних завдань. По-перше, необхідно сформулювати перелік функцій прокуратури, який не протирічить сутності судової влади — здійснення правосуддя. Вирішення такого завдання передбачає обмеження функцій прокуратури тільки тими, які встановлені ст. 131-1 Конституції України, за винятком функції нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [127].

Разом з тим, обмеження функцій прокуратури тільки тими, які не суперечать сутності судової влади, передбачає високий рівень правосвідомості та ефективність функціонування системи правоохоронних органів, що дозволить виключити функцію нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку з переліку функцій прокуратури.

Орієнтирами подальшого реформування прокуратури, системи виконуваних нею функцій виступають: Загальна декларація прав людини 1948 р., Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р., Конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 р. Зазначеними міжнародними стандартами передбачено фундаментальні основи захисту прав людини, на яких має ґрунтуватися діяльність державних органів, уповноважених здійснювати такий захист, у тому числі прокуратури. Хоча у вказаних міжнародних нормативно-правових актах прямо про прокуратуру не зазначено, однак їх норми безпосередньо стосуються прокурорської діяльності [97]. Так, відповідно до ч. 3 ст. 2 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р. кожна держава, яка бере участь у цьому Пакті, зобов'язується: а) забезпечити будь-якій особі, права та свободи якої,

визнані в цьому Пакті, порушено, ефективний засіб правового захисту, навіть коли це порушення було вчинене особами, що діяли як особи офіційні; b) забезпечити, щоб право на правовий захист для будь-якої особи, яка потребує такого захисту, встановлювалося компетентною судовою, адміністративною чи законодавчою владою або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави, і розвивати можливості судового захисту; c) забезпечити застосування компетентною владою засобів правового захисту, коли вони надаються [159]. Вказані приписи є основою здійснення прокуратурою правового захисту, а межі та обсяг відповідної діяльності залежать від місця прокуратури у механізмі держави та мають бути встановлені законом.

На розвиток кримінально-процесуального законодавства України та відповідно правовий статус прокурора у кримінальному провадженні значно вплинула Конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 р. [125, с. 270]. Положення Конвенції імплементовані у правове регулювання відносин щодо затримання і взяття під варту, презумпції невинуватості, участі захисника та ін. На прокурора як гаранта законності у кримінальному провадженні поширюються норми, які стосуються захисту прав підозрюваного, обвинуваченого, підсудного. Поряд із цим, відповідно до п. 1 ст. 6 Конвенції, згідно з яким кожен у разі спору про його цивільні права й обов'язки має право на справедливий і публічний судовий розгляд у розумний строк незалежним і неупередженим судом, на прокуратуру було покладено обов'язки забезпечувати такі права особи, які впливають із цих норм, зокрема: право на рівний доступ до суду та рівність перед судом; на справедливий судовий розгляд упродовж розумного строку без зволікань; на відкритий судовий розгляд; на судовий розгляд незалежним і безстороннім судом; на судовий розгляд лише судовим органом, створеним відповідно до закону. Відповідно до ст. 13 Конвенції діяльність прокуратури може розглядатись як ефек-

тивний засіб правового захисту в разі порушених вищезазначених прав [97, с. 13].

По суті, виходячи з вказаного, роль прокуратури як правоохоронного органу передбачена Конвенцією про захист прав людини і основних свобод 1950 р. Разом з тим, функції прокуратури, встановлені Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, передбачають і правоохоронну спрямованість її діяльності, що здійснюється у межах функції нагляду у чітко визначених законом межах і відносно певних органів – тих, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, а також діяльності, що пов'язана із застосуванням заходів примусу та при виконанні судових рішень у кримінальних справах.

Міжнародно-правові стандарти діяльності прокуратури, крім уже названих нормативно-правових актів, включають: Висновок Конференції генеральних прокурорів Європи (КГП) № 3 (2008) «Роль прокуратури» поза сферою кримінального законодавства, Висновок КГП № 4 (2009) «Судді та прокурори у демократичному суспільстві», Висновок КГП № 5 (2010) «Прокуратура та ювенальна юстиція – Єреванська декларація», Звіт Європейської комісії «За демократію через право» та Рекомендації СМ/Rec(2012)11 щодо ролі державних прокурорів за межами системи кримінального судочинства, прийняті Комітетом Міністрів Ради Європи 19 вересня 2012 р. (Рекомендація СМ/Rec(2012)11) [172, с. 341; 306, с. 98].

На Конференції генеральних прокурорів країн Європи, що проводилася Радою Європи спільно з Генеральною прокуратурою Російської Федерації у 2008 р. (м. Санкт-Петербург), було вказано на право держав-членів самостійно визначати порядок функціонування правових механізмів при дотриманні прав і свобод людини, принципу верховенства закону та своїх міжнародних зобов'язань. Роль прокуратури та обсяг її повноважень, включаючи сферу захисту прав людини та публічних інтересів, визначаються законодавством держав-членів (п. 5) [266].

Слід вказати на те, що жоден міжнародно-правовий акт, який стосується стандартів правового захисту, а також ролі прокуратури у механізмі держави, не надає переліку функцій прокуратури, натомість встановлює загальні обов'язки прокурора як у межах кримінального провадження, так і поза його межами: обов'язок захисту прав людини, публічних інтересів, а також гарантування законності.

Отже, трансформація функцій та відповідна процесуальна компетенція прокуратури відбувалася відповідно до політико-правових процесів в Україні. Порівняльно-правовий аналіз змін до Основного Закону – Конституції України – у частині визначення функцій прокуратури довів незмінність функції підтримання державного обвинувачення в суді, функції представництва інтересів держави в суді, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Разом з тим, редакція п. 2 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України передбачає використання терміна «розшукові дії органів правопорядку», що обумовлює необхідність оновлення чинного законодавства у частині, що регулює підстави, порядок та компетенцію здійснення оперативно-розшукової діяльності. У процесуальних кодексах України встановлено процесуальну компетенцію прокурора, однак у профільних законах урегульовано окремі її особливості, а також особливості реалізації функції нагляду. Законодавець у Розділі XII «Прикінцеві положення» Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII фактично розширює межі компетенції прокуратури, наділяючи її компетенцією, зокрема, щодо здійснення нагляду. Проте такий нагляд не має загального характеру, але здійснюється в окремих чітко визначених законодавством сферах. Вказане свідчить про те, що остаточно позбавити прокуратуру функції нагляду на даному етапі розвитку України недоцільно, враховуючи ту обставину, що прокуратурою доведено дієвість її функціонування як гарантії законності і правопорядку. Доведено, що з внесенням змін до Основного

Закону у 2016 р. реформу прокуратури не завершено, проте було започатковано принципову новелізацію функцій і процесуальної компетенції прокурора.

2.2. Створення органів виконання спеціальних процесуальних повноважень органів прокуратури

Гарантування ефективної протидії корупції та забезпечення законності і правопорядку у військовій сфері обумовило запровадження та функціонування органів виконання спеціальних процесуальних повноважень прокуратури. Такими органами Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII передбачено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (п. 5 ч. 1, ч. 3 ст. 7, ст. 8-1), військові прокуратури (п. 4 ч. 1, ч. 2 ст. 7), Генеральну інспекцію (ч. 3 ст. 8, п. 9-1 ч. 1 ст. 9).

Спеціалізована антикорупційна прокуратура входить до системи прокуратури (п. 5 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII) як самостійний структурний підрозділ Генеральної прокуратури України на правах Департаменту [217]. Утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, визначення її структури і штату здійснюються Генеральним прокурором за погодженням з Директором Національного антикорупційного бюро України (ч. 3 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII).

Функції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури визначені ч. 5 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII у межах функцій прокуратури з урахуванням особливостей призначення цього самостійного структурного підрозділу Генеральної прокуратури України. Так, функція нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування здійснюється відносно Національного антикорупційного бюро України. Стосовно функції представництва інтересів громадянина або дер-

жави в суді, її реалізація здійснюється у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями. Спеціалізована антикорупційна прокуратура також здійснює функцію підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях.

Важливо відзначити, що Спеціалізована антикорупційна прокуратура наділена компетенцією щодо здійснення заходів із поновлення порушених прав громадян або законних інтересів держави внаслідок вчинення порушень, пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями. Слід вказати, що правовідновлювальну функцію Спеціалізованої антикорупційної прокуратури передбачено у підзаконному акті – наказі Генеральної прокуратури України «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України» від 12.04.2016 № 149 (п. 4) [217], а не у профільному Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII.

Гарантією законності досудового розслідування стосовно прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури у випадку вчинення корупційних злочинів є передбачена функція нагляду за досудовим розслідуванням. Такий нагляд здійснює прокурор, який визначається Генеральним прокурором із числа своїх заступників (крім керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури) або керівників департаментів Генеральної прокуратури України (ч. 7 ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII).

Відповідно до функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури виділені завдання, які стосуються виконання вимог чинного закону під час приймання, реєстрації, розгляду та вирішення заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасного внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань; пов'язані з реалізацією правозабезпечувальної функції у частинах, що стосуються діяльності Наці-

онального антикорупційного бюро України, відшкодування збитків, завданих кримінальними правопорушеннями, застосування належної правової процедури до кожного учасника кримінального провадження (п. 3 наказу Генеральної прокуратури України «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України» від 12.04.2016 № 149).

Процесуальна компетенція Спеціалізованої антикорупційної прокуратури стосується розгляду і вирішення звернень громадян, запитів і звернень народних депутатів України, представників державних, громадських організацій, інших осіб, а також скарг учасників кримінального провадження на дії та рішення детективів і прокурорів, що впливає з п. 4 наказу Генеральної прокуратури України «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України» від 12.04.2016 № 149.

Отже, дослідження функцій і завдань Спеціалізованої антикорупційної прокуратури дозволяє виділити ті з них, реалізація яких здійснюється у процесуальній формі:

- підтримання державного обвинувачення в суді у кримінальних провадженнях, розслідуваних Національним антикорупційним бюро України;

- представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями;

- розгляд і вирішення звернень, які стосуються дій та рішень прокурорів, детективів.

Стосовно функції нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України, відповідні дії прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури пов'язані з досудовими провадженнями і мають послідовний характер, що дозволяє говорити про відповідну правову процедуру.

Прокурори Спеціалізованої антикорупційної прокуратури наділені адміністративною процесуальною правосуб'єктністю у відносинах, пов'язаних із притягненням до адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, відповідальність за які передбачена ст.ст. 172-4–172-9 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) [121, ст. 1122]. Так, у випадку складання протоколів про адміністративні правопорушення, передбачені ст.ст. 172-4–172-9 КУпАП, прокурорами відділів начальники відділів управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді Спеціалізованої антикорупційної прокуратури забезпечують участь прокурора у розгляді справ про адміністративні правопорушення (п. 11 ч. 1 ст. 255 КУпАП, пп. 6.5.1 п. 6 наказу Генеральної прокуратури України «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України» від 12.04.2016 № 149). Слід вказати на те, що зазначені повноваження здійснюються до початку діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції (відповідно до пп. «б» п. 1 Розділу I Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» від 12.02.2015 № 198-VIII [204, ст. 118]).

Начальники відділів управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді наділені компетенцією щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення, передбачені ст.ст. 185-4, 185-8, 185-11 КУпАП (п. 11 ч. 1 ст. 255 КУпАП, пп. 6.5.1 п. 6 наказу Генеральної прокуратури України «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України» від 12.04.2016 № 149).

Ст. 185-4 КУпАП передбачено адміністративну відповідальність за злісне ухилення свідка, потерпілого, експерта,

перекладача від явки до органів досудового розслідування чи прокурора. Вчинення такого правопорушення тягне накладення штрафу від трьох до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Адміністративну відповідальність передбачено за ухилення від виконання законних вимог прокурора (ст. 185-8 КУпАП). Об'єктивною стороною вказаного адміністративного правопорушення виступають дії, що пов'язані з невиконанням законних вимог прокурора під час реалізації функції нагляду або неприбуття в орган прокуратури за викликом. Слід звернути увагу, що такі дії характеризуються прямим умислом, тобто коли особа передбачала і бажала настання суспільно шкідливих наслідків такої бездіяльності, про що зазначено у постанові Верховного Суду України від 16 грудня 1999 р.: «За змістом ч. 1 ст. 185-8 КпАП України ухилення посадової особи від подання на вимогу прокурора необхідних йому матеріалів можливе лише з прямим умислом». Прямий умисел характерний і для дій, що стосуються ухилення від виконання законних вимог прокурора щодо прибуття в орган прокуратури (ч. 2 ст. 185-8 КУпАП). Вказане означає необхідність доведення прямого умислу при вчиненні адміністративного правопорушення за ст. 185-8 КУпАП.

До компетенції начальників відділів управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді належить складання протоколів про адміністративні правопорушення за розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист (ст. 185-11 КУпАП). Об'єктом такого проступку виступають суспільні відносини у сфері кримінального судочинства, що регулюються Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» від 23.12.1993 № 3782-ХІІ [208, ст. 51]. До заходів забезпечення безпеки відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» від 23.12.1993 № 3782-ХІІ віднесені: а) особиста охорона, охорона житла і майна; б) вида-

ча спеціальних засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку; в) використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження; г) заміна документів та зміна зовнішності; д) зміна місця роботи або навчання; е) переселення в інше місце проживання; є) поміщення до дошкільної виховної установи або установи органів соціального захисту населення; ж) забезпечення конфіденційності відомостей про особу; з) закритий судовий розгляд. Однак санкція ст. 185-11 КУпАП передбачає застосування штрафу у розмірі до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що не відповідає ступеню тяжкості вчиненого адміністративного правопорушення. У зв'язку з тим, що застосування заходів забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, спрямоване на виявлення, попередження, припинення, розкриття або розслідування кримінальних правопорушень, а також здійснення судового розгляду кримінальних проваджень, слід передбачити застосування стягнень, які є найбільш суворими з переліку стягнень за адміністративні правопорушення, встановлені ст. 24 КУпАП. До таких належать адміністративний арешт, арешт з утриманням на гауптвахті. Останній вид адміністративного стягнення може бути застосований до прокурорів військової прокуратури. Альтернативним адміністративним стягненням слід передбачити штраф у максимальному розмірі – від ста сорока п'яти до двохсот вісімдесяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Крім того, доцільно внести доповнення до ст. 38 КУпАП, якою встановлено строки накладення адміністративного стягнення, шляхом включення до переліку складів адміністративних правопорушень, щодо яких передбачено більш тривалий строк накладання стягнення, ст. 185-11 КУпАП. Таким чином, пропонується така редакція ч. 3 ст. 38 КУпАП:

«Адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, а також правопорушень, передбачених ст.ст. 164-14, 185-11, 212-15, 212-21 цього Кодексу, може

бути накладено протягом трьох місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення».

Разом з тим, слід звернути увагу на ту обставину, що ст.ст. 185-4, 185-8, 185-11 КУпАП передбачено адміністративну відповідальність за адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління, виходячи з їх розташування у Главі 15 КУпАП.

Адміністративна відповідальність за виділені правопорушення не стосується боротьби з корупцією, але пов'язана із забезпеченням проведення процесуальних дій під час провадження у справах про адміністративні правопорушення (ст.ст. 185-4, 185-8 КУпАП), а також забезпечення особи, взятої під захист (ст. 185-11 КУпАП).

В.С. Бабкова наводить досвід функціонування подібних Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі прокуратур у деяких державах світу: в Іспанії діє спеціальна окружна прокуратура з попередження економічних злочинів, пов'язаних з корупцією, в Італії – Національна прокуратура антимафії, до компетенції якої належить боротьба з організованою злочинністю і відмиванням доходів, отриманих від злочинів, вчинених злочинними угрупованнями [21, с. 18].

У дослідженнях звертається увага на умови функціонування відокремлених спеціалізованих антикорупційних інституцій, до яких належить високий рівень корумпованості державного апарату у країнах, що розвиваються або з перехідною економікою, а саме відокремлення відбувається під тиском донорських і міжнародних організацій [287, с. 7].

Вказуючи на особливості функціонування спеціалізованих антикорупційних державних органів, доцільність їх функціонування, не можна оминати напрацювання О.С. Проневича, який провів порівняльно-правовий аналіз правового регулювання статусу відповідних органів у державах Європи (Іспанії, Румунії, Хорватії, Швеції, Австрії) та деяких державах ближнього зарубіжжя (Литві, Молдові, Азербайджані).

Результатом цього аналізу став висновок про те, що в окремих європейських країнах було запроваджено значною мірою уніфіковану інституційно-функціональну модель спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Для неї характерними є: високий рівень автономності служби, загальнонаціональна юрисдикція, децентралізований порядок призначення керівника та його високий внутрішньовідомчий статус, прозорість процедур відбору персоналу, закріплення предметної юрисдикції служби, професійна підготовка тощо [246, с. 261–268].

Звернення до міжнародного досвіду функціонування спеціалізованих антикорупційних органів дозволяє зазначити відповідність запровадження Спеціалізованої антикорупційної прокуратури міжнародним актам. Так, виділено міжнародні акти, в яких закріплена необхідність антикорупційної спеціалізації прокурорів: ст. 36 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, ст. 20 Кримінальної конвенції Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію від 27 січня 1999 р. ETS 173, п. 8 Рекомендації Rec(2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, п. 4 Рекомендації Україні в рамках Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією Антикорупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії Організації економічного співробітництва та розвитку від 21 січня 2004 р., пп. 86–87 Звіту груп держав проти корупції Ради Європи (ГРЕКО) в рамках об'єднаних першого та другого раундів оцінювання України 2007 р.

О.С. Проневич виділяє конкретні положення перелічених міжнародних актів, які стосуються антикорупційної спеціалізації прокурорів [246, с. 263]. Їх узагальнення дозволяє встановити такі основні положення щодо: обов'язку держави гарантувати спроможність боротьби з корупцією шляхом створення спеціалізованого антикорупційного органу чи ефективного виконання відповідної правоохоронної діяльності; спеціалізації персоналу та функцій антикорупційних органів; забезпечення спеціалізації

персоналу належною організацією діяльності прокуратури, навчання; підвищення компетентності працівників прокуратури.

Виходячи з положень міжнародно-правових актів можна виділити пріоритетні напрямки вдосконалення діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, реалізація яких має бути забезпечена державою:

- гарантування відсутності впливу на професійну діяльність;
- оптимальна інституціоналізація;
- належна фахова підготовка персоналу;
- адекватне технічне та матеріальне забезпечення;
- ефективний інформаційний обмін, який гарантує належну професійну діяльність з виконання функцій, встановлених чинним законодавством.

У міжнародних актах вказано на державне значення антикорупційної діяльності та гарантування її ефективності шляхом створення спеціалізованого органу або належного виконання відповідних функцій. В Україні, враховуючи перехідний етап запровадження інститутів демократії та високий рівень корумпованості, доцільне функціонування спеціалізованих антикорупційних інституцій, до яких, крім Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, належать Національне антикорупційне бюро України [224, ст. 2051], Національне агентство з питань запобігання корупції (Розділ II Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII [210, ст. 2056]). Про високий рівень корумпованості в Україні свідчать такі дані, які наведені керівником Національного антикорупційного бюро України відносно злочинів, що розслідуються цим органом. Так, із загальної суми завданих державі збитків 85 млрд грн більше 40% припадає на державні підприємства. При цьому в основному ці збитки завдані за період після Революції гідності [295]. Кожна з вказаних державних інституцій здійснює функції, спрямовані на реалізацію антикорупційної політики держави. При цьому слід враховувати, що чинне законодавство покладає відповідні

функції і на інші правоохоронні органи, зокрема на Національну поліцію, Службу безпеки України.

Так, Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 № 1698-VII встановлено завдання цієї інституції – протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці (ст. 1). Законом України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII не визначено функції та завдання Національного агентства з питань запобігання корупції, натомість вказано на призначення функціонування цього органу – забезпечення формування та реалізації державної антикорупційної політики.

Доцільно порівняти правовий статус вказаних державних органів, що реалізують антикорупційну політику держави. Якщо Спеціалізована антикорупційна прокуратура виступає самостійним структурним підрозділом Генеральної прокуратури України на правах Департаменту, то Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство з питань запобігання корупції – відокремленими державними органами.

Слід вказати, що у наукових дослідженнях звертається увага на спробу законодавця виділити організаційну і функціональну автономність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Обґрунтовуючи таку думку, І.С. Ковальчук акцентує увагу на доведенні функціонування відповідної підсистеми органів прокуратури з визначенням відповідних функцій. Її автономність забезпечується особливостями її організації та діяльності, серед яких, відповідно до ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, виділено: особливу процедуру формування кадрового складу; організаційну структуру, до якої входять центральний апарат та територіальні філії, що розташовуються у місцях розташування територіальних управлінь Національного антикорупційного бюро України, а також специфіку розташування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури –

у службових приміщеннях Національного антикорупційного бюро України або в службових приміщеннях Генеральної прокуратури України (регіональної чи місцевої прокуратури), які розташовані окремо від інших службових приміщень Генеральної прокуратури України (регіональної чи місцевої прокуратури); заборону давати вказівки прокурорам Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та здійснювати інші дії, які прямо стосуються реалізації прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури їхніх повноважень Генеральному прокурору України, його першому заступнику та заступникам [119, с. 129]. Про те, що Спеціалізована антикорупційна прокуратура становить особливу окрему гілку спеціалізованих прокуратур, зазначає В.С. Бабкова. Мотивуючи такий підхід, вчена вказує на дві ланки цієї прокуратури: центральний апарат, очолюваний Керівником цієї прокуратури, який є заступником Генерального прокурора України, та територіальні філії з особливостями розташування, встановленими Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [21, с. 19–20].

Зважаючи на законодавчий порядок утворення, визначення структури і штату Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, запропоновано позбавити Директора Національного антикорупційного бюро України повноваження з погодження рішення Генерального прокурора України утворити Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, визначати її штат і структуру [119, с. 130].

Пропозиції І.С. Ковальчук потребують додаткового обґрунтування, враховуючи відносний характер автономії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та компетенцію, що безпосередньо стосується Національного антикорупційного бюро України. По суті, діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, будучи автономною за формою, стосується єдиного завдання – реалізації антикорупційної політики держави у певній сфері, яка виділена чинним законодавством і пов'язана із забезпеченням законності здійснення відокрем-

леним державним правоохоронним антикорупційним органом оперативно-розшукової діяльності, досудового слідства. Поряд із цим доцільно погодитись із характеристикою Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як підсистеми органів прокуратури, що має організаційну та функціональну автономність.

Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Національне антикорупційне бюро України утворюється Президентом України (ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 № 1698-VII). Враховуючи встановлений порядок утворення цього органу, складно визначити його правовий статус. Так, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI [238, ст. 385] передбачено, що центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України (ч. 1 ст. 5). Відповідно до ст. 106 Конституції України [127, ст. 141] до компетенції Президента України не віднесено утворення будь-яких державних органів.

Разом з тим, слід зазначити, що проблеми нормативного врегулювання певних правовідносин за особливих умов стосуються не тільки встановлення правового статусу Національного антикорупційного бюро України. Виникають також питання про врегулювання правового статусу військово-цивільних адміністрацій та інших питань, пов'язаних із сучасною політичною ситуацією в Україні.

Так, вчені вже звертали увагу на те, що Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» посідає особливе місце, враховуючи, що його прийняття має дві складові – політичну і нормативну, а тому виникає ряд питань, що пов'язані зі співвідношенням діючих норм Конституції України, які не повною мірою урегульовують реалії суспільного життя, із суспільними

відносинами та проблемами, що виникають і потребують негайного вирішення та врегулювання. Вказане стосується, насамперед, статусу військово-цивільних адміністрацій як державних інституцій, які функціонують поряд із легітимними органами місцевого самоврядування. Останні хоча і не реалізують свої повноваження (у зв'язку з чим і створюються військово-цивільні адміністрації), але формально існують [53, с. 6].

Таким чином, виникає проблема з визначенням оптимальної конституційної формули, що дозволяє виділити межі суспільних трансформацій з урахуванням реалій державного розвитку у контексті демократизації та глобалізаційних процесів. Зазначена проблема є системною і може бути вирішена тільки шляхом ретельного опрацювання на рівні правових доктрин і міжнародного досвіду.

Серед державних інституцій виділено Національне агентство з питань запобігання корупції як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Національне агентство з питань запобігання корупції є колегіальним органом, до складу якого входять п'ять членів. На відміну від Національного антикорупційного бюро України, статус цього агентства чітко визначений і не потребує додаткових обґрунтувань чи внесення змін до законодавства. Разом з тим, проблеми, які виникли у правозастосовній діяльності цієї державної інституції, визначили необхідність внесення змін до Розділу II Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII, яким визначено її правовий статус у частинах, що стосуються порядку призначення керівника, організації діяльності, відповідальності.

Отже, проведений порівняльний аналіз правових статусів державних органів, уповноважених реалізовувати антикорупційну політику, дозволяє зробити такі висновки. Наявність спеціалізованих державних інституцій у цій сфері обумовлена перехідним періодом у розбудові демократичного суспільства та

високим рівнем корумпованості в Україні. Така суспільно-політична ситуація визначає необхідність розмежування функцій, завдань і предмета діяльності вказаних інституцій, що визначається у межах загальнодержавного завдання запобігання і протидії корупції. Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру доцільно охарактеризувати як окрему підсистему у системі прокуратури та відокремлену гілку спеціалізованих прокуратур. Зазначена інституція є гарантом законності оперативно-розшукової діяльності та досудового слідства, що здійснюється детективами Національного антикорупційного бюро України, а також виконує інші функції, характерні для інституту прокуратури, – забезпечення державного обвинувачення, представництво інтересів громадянина або держави у судах. Разом з тим, специфіка правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури визначає межі застосування процесуальних повноважень щодо здійснення судово-прокурорського представництва справами, що стосуються корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень.

Інститут спеціалізованої антикорупційної прокуратури не є новелою у світі, а його функціонування не суперечить чинним міжнародним актам, які передбачають правову вимогу гарантування державою ефективності здійснення антикорупційної діяльності. Стосовно розподілу компетенції між Національним антикорупційним бюро України та Національним агентством з питань запобігання корупції, слід вказати, що принциповою різницею між ними є надання статусу правоохоронного органу Національному антикорупційному бюро України, на відміну від Національного агентства з питань запобігання корупції. Разом з тим, специфіка врегулювання правового статусу Національного антикорупційного бюро України у частині, що стосується порядку його утворення, свідчить про необхідність вирішення системної проблеми забезпечення оперативного реагування нормотворця на конституційному рівні на сучасні виклики і ризики, пов'язані з розбудовою суспільства на демократичних

засадах. Наявність такої проблеми обумовлює необхідність пошуку оптимальної конституційної формули таких перетворень та її належного закріплення в Основному Законі.

До спеціалізованих прокуратур належить військова прокуратура. Вона належить до системи прокуратури (п. 4 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII). Єдність системи прокуратури забезпечується: 1) єдиними засадами організації та діяльності прокуратури; 2) єдиним статусом прокурорів; 3) єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності прокурорів; 4) фінансуванням прокуратури виключно з Державного бюджету України; 5) вирішенням питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування (ч. 5 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII).

Вказане означає, що прокурори військових прокуратур – військові прокурори (згідно з чинним Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII) мають загальний і спеціальний статуси. Загальний визначає належність військового прокурора до системи прокуратури і вказує на його загальний статус прокурора, а спеціальний визначений належністю до спеціалізованої прокуратури – військової.

Доцільність виділення загального і спеціального статусів військового прокурора, які співвідносяться як загальне і особливе, впливає з правової позиції Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Мнишенка Сергія Костянтиновича щодо офіційного тлумачення положень частини четвертої статті 50 Закону України «Про прокуратуру» від 25.10.2007 № 10-рп/2007, де зазначено, посилаючись на положення ст. 121 Конституції України, ст.ст. 6, 13 Закону «Про прокуратуру», що прокуратура України становить єдину систему органів, до якої належать військові прокуратури. Системний аналіз ст.ст. 15, 16, 46, 46-1, 50, 50-1 Закону «Про прокуратуру» дає підстави вважати, що кадри органів прокуратури також становлять єдину систему, тобто військовослуж-

бовці військових прокуратур, які перебувають на посадах прокурорів (ст. 56 Закону) і слідчих прокуратури, є працівниками прокуратури України (абз. 3 пп. 2.1 п. 2 мотивувальної частини Рішення) [261, ст. 3090].

Наведена правова позиція Конституційного Суду України дозволяє вказати на те, що у разі визначення у профільному законі єдиного статусу прокуратури та її системи слід зазначати єдиний правовий статус прокурорів, у тому числі і прокурорів спеціалізованих прокуратур.

Система військових прокуратур складається з Головної військової прокуратури (на правах структурного підрозділу Генеральної прокуратури України), військових прокуратур регіонів (на правах регіональних), військових прокуратур гарнізонів та інших військових прокуратур (на правах місцевих). За рішенням Генерального прокурора у певних адміністративно-територіальних одиницях військової прокуратури можуть виконувати функції нагляду. Підставами прийняття Генеральним прокурором такого рішення є відсутність дії прокуратур в адміністративно-територіальних одиницях та наявність виключних обставин, внаслідок яких органи прокуратури в цих адміністративно-територіальних одиницях не діють. Генеральний прокурор утворює, реорганізує, ліквідує військові прокуратури, визначає їх статус, компетенцію, структуру і штати (ч. 2 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII). Він за посадою є заступником Генерального прокурора й очолює Головну військову прокуратуру (ч. 4 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII). Особливості статусу військових прокурорів визначаються, насамперед, предметною компетенцією, що впливає на порядок формування кадрового складу, встановлення порядку проходження військової служби у військовій прокуратурі, особливостями порядку призначення на посади, звільнення з посад та припинення повноважень на посадах, грошового забезпечення та інших видів забезпечення (охороною, транспортом та

засобами зв'язку (у тому числі спеціальними), засобами індивідуального захисту, вогнепальною зброєю, іншим необхідним майном, обмундируванням).

У Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII функції і завдання військової прокуратури не визначені, враховуючи, що військова прокуратура входить до складу системи прокуратури. Функції і завдання щодо Головної військової прокуратури встановлені наказом Генеральної прокуратури України від 06.10.2015 № 249, яким затверджено Положення про Головну військову прокуратуру Генеральної прокуратури України. До відповідних завдань і функцій віднесено ті, які випливають із загальних функцій прокуратури, встановлених Конституцією України та вказаним профільним законом, і пов'язані з особливостями предмета юрисдикції військової прокуратури. У зв'язку з такою специфікою правового статусу військової прокуратури серед завдань і функцій виділено ті, які стосуються військового управління, воєнної сфери.

Так, до завдань і функцій Головної військової прокуратури, відповідно до наказу Генеральної прокуратури України від 06.10.2015 № 249, яким затверджено Положення про Головну військову прокуратуру Генеральної прокуратури України, віднесено:

– забезпечення виконання завдань та функцій, передбачених Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» і наказами Генерального прокурора України, в центральних апаратах (адміністраціях, управліннях) органів державної влади, а також в органах військового управління, повноваження яких поширюються на всі з'єднання, військові частини, навчальні заклади, установи та організації, розташовані на території держави (крім видів Збройних Сил України);

– представництво інтересів громадянина або держави в судах у воєнній сфері (спрямованість на захист прав і свобод, забезпечення обороноздатності і бойової готовності військових частин Збройних Сил України та інших військових формувань,

насамперед з питань додержання бюджетного законодавства, збереження державного (військового) майна, формування, розміщення та виконання державного оборонного замовлення, виконання військового обов'язку та проходження військової служби, соціального і правового захисту військовослужбовців та членів їх сімей, а також інших гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина, державних та суспільних інтересів);

– запобігання та протидію корупційним і пов'язаним з корупцією правопорушенням;

– нагляд за додержанням законодавства під час оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування кримінальних правопорушень, у тому числі у формі процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення в суді, забезпечення якісного, ефективного та своєчасного реагування прокурорів на незаконні судові рішення у кримінальному провадженні;

– забезпечення якісного, повного, всебічного та об'єктивного досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених у воєнній сфері, злочинів проти основ національної безпеки України, миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, а також підслідних слідчим Головної військової прокуратури;

– забезпечення участі у перегляді судових рішень у касаційному порядку, а також у перегляді справ у Верховному Суді України, розглянутих за участю військових прокурорів у місцевих та апеляційних судах;

– організацію та здійснення нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальному провадженні та застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Серед функцій і завдань управлінського характеру зазначеним наказом Генеральної прокуратури України від 06.10.2015 № 249 передбачено координацію діяльності правоохоронних

органів та органів військового управління щодо протидії злочинності у воєнній сфері; забезпечення організаційного та методичного керівництва військовими прокуратурами, контроль за їх діяльністю; підготовку інформації Президенту України, до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади з найбільш актуальних питань прокурорсько-слідчої діяльності у воєнній сфері.

Звертаючись до генезису функціонування інституту військової прокуратури після набуття Україною незалежності, можна вказати на його наявність до 13 квітня 2012 р., коли Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України» від 13.04.2012 № 4652-VI [205, ст. 208] було викладено у новій редакції ч. 1 ст. 13 Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 № 1789-XII [233, ст. 793] і передбачено, що «Систему органів прокуратури становлять: Генеральна прокуратура України, прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міські, районні, міжрайонні, районні в містах. У разі необхідності Генеральний прокурор України може створювати спеціалізовані прокуратури на правах обласних, міських, районних та міжрайонних прокуратур». Функціонування військових прокуратур було відновлено у 2014 р. у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо утворення військових прокуратур» від 14.08.2014 № 1642-VII [228, ст. 2013] та закріплено у чинному Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII. Ліквідація військових прокуратур як організаційних структур, що становлять підсистему в системі прокуратури, та відновлення їх функціонування безпосередньо пов'язане з процесами державотворення в Україні, наявністю (чи відсутністю) загроз національній безпеці, необхідністю зміцнення обороноздатності держави та посилення гарантій законності у воєнній сфері.

Характеризуючи військову прокуратуру з позицій вико-

нання спеціальних процесуальних повноважень органів прокуратури, слід звернутися до положень правової доктрини відносно зв'язку прокуратури із судовою владою. Обраний підхід обумовлений необхідністю встановлення та характеристики статусу військової прокуратури як такої, що не суперечить конституційному статусу прокуратури.

Так, І.Є. Марочкін виділяв такі взаємовідносини між прокуратурою і судовою владою:

1. Наявність спільних завдань у системі судових і правоохоронних органів щодо утвердження верховенства права, зміцнення законності і правопорядку, реалізації контрольних повноважень у сфері кримінального провадження.

2. Зв'язок усіх без винятку функцій прокуратури із судами. Окремі функції з рішень суду починаються (нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах тощо), інші лише в суді безпосередньо реалізуються (представництво інтересів громадянина або держави в суді, підтримання державного обвинувачення в суді), решта в суді логічно продовжуються (нагляд за додержанням законів органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство).

3. Суд здійснює контроль за діяльністю прокуратури, оскільки до суду оскаржуються дії і рішення прокурора у кримінальному процесі. Поряд із цим прокуратура не здійснює нагляд за діяльністю суду, хоча і реагує на порушення ним закону шляхом оскарження незаконних і необґрунтованих рішень суду [291, с. 682].

Характеристика військової прокуратури на предмет відповідності виділених вченим теоретичних положень, що визначають зв'язок прокуратури із судовою владою, доводить відсутність протиріч наведеним положенням. Так, утверджуючи верховенство права, законність і правопорядок, військова прокуратура здійснює функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів у військовій сфері.

Відповідно до п. 4, пп. 19.2 п. 19 наказу Генеральної прокуратури України «Про особливості діяльності військових прокуратур» від 29.08.2014 № 12Гн [232] військові прокурори при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів спрямовують свою діяльність у таких напрямках: військовий обов'язок і військова служба; мобілізація, обороноздатність, боєготовність; збереження державного (військового) майна; соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей; державне оборонне замовлення; мобілізаційний резерв; зовнішньоекономічна діяльність; додержання бюджетного законодавства; запобігання і протидія корупції та організованій злочинності; використання земель оборони; оплата та охорона праці; щодо службового обмеження для військовослужбовців та засуджених до покарань, не пов'язаних з позбавленням волі (за винятком покарань, передбачених пп. 1, 4, 5, 7, 9 ст. 51 Кримінального кодексу України), а також щодо осіб, звільнених від кримінальної відповідальності у зв'язку з передачею на поруки; у кімнатах (камерах) для тимчасово затриманих Військової служби правопорядку у Збройних Силах України щодо затриманих військовослужбовців; у дисциплінарному батальйоні Збройних Сил України та на гауптвахті Центрального управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України (місто Київ). П. 6 зазначеного наказу передбачено особливості здійснення військовими прокурорами нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність. Зокрема, встановлено розподіл компетенції між військовими прокуратурами різних рівнів – Головною військовою прокуратурою; військовими прокурорами регіонів; військовими прокурорами гарнізонів та інших військових прокуратур, прирівняних до прокуратур міст і районів. Також передбачено забезпечення виконання вимог закону при прийманні, реєстрації, розгляді та вирішенні заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, вчинені військовослужбовцями військових формувань України і військовослужбовцями правоохоронних

органів та іншими особами, зазначеними у ч. 4 ст. 216 КПК України, які проходять службу та/або працюють у державних органах чи установах, внесенні відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань (п. 7, пп. 9.1 п. 9 наказу Генеральної прокуратури України «Про особливості діяльності військових прокуратур» від 29.08.2014 № 12гн).

Стосовно зв'язку функцій військової прокуратури із судами, необхідно вказати на функції представництва інтересів громадянина або держави в судах (п. 5 наказу Генеральної прокуратури України «Про особливості діяльності військових прокуратур» від 29.08.2014 № 12гн); процесуального керівництва досудовим розслідуванням військових та інших кримінальних правопорушень, вчинених військовослужбовцями військових формувань та правоохоронних органів України, а також злочинів у сфері службової діяльності, вчинених службовими особами державних органів та установ, підтримання державного обвинувачення у кримінальних провадженнях цієї категорії, оскарження судових рішень (пп. 9.2 п. 9 наказу Генеральної прокуратури України «Про особливості діяльності військових прокуратур» від 29.08.2014 № 12гн).

Відносно реагування військової прокуратури на порушення закону судом, слід вказати на процесуальну компетенцію щодо подання апеляційних скарг на рішення у цивільних, адміністративних, господарських справах. Такою компетенцією наділено керівників прокуратур, які подали позов чи виявили незаконні судові рішення, постановлені без участі прокурора, а також керівників прокуратур вищого рівня. Участь у розгляді справ в апеляційних судах забезпечена галузевими підрозділами військових прокуратур регіонів або військовими прокурорами гарнізонів та інших військових прокуратур, прирівняних до прокуратур міст і районів за місцем розташування судів апеляційної інстанції (пп. 5.3, 5.4 п. 5 наказу Генеральної прокуратури України «Про особливості діяльності військових прокуратур» від 29.08.2014 № 12гн). Право вносити касаційні скарги у

цивільних, господарських, адміністративних справах надане військовим прокурорам, які пред'являли позови, або за погодженням з ними прокурорам, які брали участь у розгляді справ в апеляційних судах, а також керівникам прокуратури вищого рівня (пп. 5.6 п. 5 наказу Генеральної прокуратури України «Про особливості діяльності військових прокуратур» від 29.08.2014 № 12гн). Участь у судах касаційної інстанції та Верховному Суді України у справах, розглянутих за участю військових прокурорів, забезпечена галузевим відділом Головної військової прокуратури (пп. 5.7 п. 5 наказу Генеральної прокуратури України «Про особливості діяльності військових прокуратур» від 29.08.2014 № 12гн).

Таким чином, військова прокуратура відповідає вказаним характеристикам зв'язку прокуратури із судовою владою. До таких характеристик належать: спільні завдання щодо утвердження верховенства права, забезпечення законності і правопорядку; зв'язок усіх без винятку функцій військової прокуратури із судами на початку судового розгляду, під час розгляду і по його завершенні; статус військової прокуратури як суб'єкта оскарження рішень суду в апеляційному, касаційному порядках, у Верховному Суді. Відповідність військової прокуратури характеристикам зв'язку із судовою владою дозволяє зазначити її визначення як підсистеми у межах системи прокуратури. Таке визначення є підставою виділення загального і спеціального статусів військових прокурорів, що означає поширення на них правових і соціальних гарантій, передбачених для прокурорів, та спеціальних гарантій, наявність яких визначена специфікою державно-службових відносин у військовій прокуратурі, що пов'язана з поширенням на військових прокурорів не тільки Закону України «Про прокуратуру», а й Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» та інших законодавчих актів України, якими встановлено правові та соціальні гарантії, пенсійне, медичне та інші види забезпечення, передбачені законодавством для осіб офіцерського складу Збройних Сил України.

Викликає зацікавленість функціонування аналогічних військової прокуратури у країнах світу, зокрема США та Ізраїлі. Досвід організації військової юстиції в Ізраїлі цінний у зв'язку з тривалим військовим конфліктом, у якому ця держава бере участь.

Порівняльно-правовий аналіз, проведений Ю.А. Єременком, дозволив вказати вченому на те, що військова юстиція у цих державах характеризується переважно функціями органів обвинувачення і захисту. Органи військової юстиції історично належать до структури збройних сил у США та Ізраїлі, а їх посадові особи – до офіцерів збройних сил. Важливою є та обставина, що функціонує система військових судів, спеціалізованих на вирішенні справ за участю збройних сил та військовослужбовців. Поряд із цим суб'єкти військової юстиції здійснюють представництво збройних сил і в загальних судах. Відзначено, що крім обвинувачення у кримінальних справах військова юстиція виконує функцію юридичного консультування командирів та військовослужбовців і юридичне супроводження застосування збройних сил. Вчений виділяє різницю у функціях і специфіці організації діяльності військової юстиції у США та Ізраїлі, яка обумовлена різницею у структурі збройних сил обох держав, розподілі компетенції між вищими посадовими особами військової юстиції, гарантіями незалежності функціонування [82, с. 62].

Досвід організації і функціонування військової юстиції у США та Ізраїлі свідчить про те, що серед функцій переважають ті, які традиційно належать до функцій прокуратури, – обвинувачення та представництво в судах. Серед особливостей слід виділити наявність функції юридичного консультування командирів та інших військовослужбовців. Запровадження цієї функції до діяльності військової прокуратури можна розглядати як перспективний напрямок її розвитку, що створює умови зменшення фактів порушень дисципліни і законності у військовій сфері. Також необхідно відзначити незалежність військової юстиції, що забезпечено юридично закріпленими запобіжниками

заборони втручання в діяльність. Хоча військова юстиція інтегрована в збройні сили США та Ізраїлю, однак її незалежність гарантує утвердження верховенства права. Слід вказати, що незалежність як принцип діяльності військової прокуратури в Україні певною мірою забезпечена такими запобіжниками, як організаційна відокремленість, процедури кадрових призначень, матеріально-технічне та фінансове забезпечення тощо, проте особливість правового статусу військових прокурорів визначає необхідність вдосконалення законодавства у напрямку підвищення ефективності існуючих запобіжників втручання в діяльність військових прокурорів.

Серед новацій організації антикорупційної діяльності в прокуратурі слід вказати на Генеральну інспекцію, яка утворюється у структурі Генеральної прокуратури, а положення про неї затверджується Генеральним прокурором (ч. 3 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII). Основні завдання Генеральна інспекція здійснює відносно прокурорів та працівників органів прокуратури (крім випадків, віднесених до компетенції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, та випадків, передбачених Законом): досудове розслідування кримінальних правопорушень; нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування; підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях; проведення службових розслідувань (крім прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури) та ін. (п. 4 наказу Генеральної прокуратури України від 16.06.2016 № 204 «Про затвердження Положення про Генеральну інспекцію Генеральної прокуратури України»). Запобіжниками втручання в діяльність Генеральної інспекції є встановлені вимоги щодо: незалежності Генеральної інспекції у своїй діяльності від інших органів прокуратури; заборона надавати вказівки, накази, доручення працівникам інспекції працівниками інших структурних підрозділів Генеральної прокуратури; здійснення Генеральною інспекцією своєї діяльності

відповідно до завдань, визначених її керівником; відсутність обов'язку надавати будь-яку інформацію іншим підрозділам Генеральної прокуратури України щодо своєї діяльності, у тому числі службових розслідувань і досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених працівниками прокуратури; визначення у виняткових випадках здійснення іншими структурними підрозділами органів прокуратури досудового розслідування кримінальних проваджень про злочини, вчинені прокурорами, крім тих, що віднесені до підслідності Національного антикорупційного бюро України (дозвіл – за рішенням Генерального прокурора України); вимога достатності фінансування діяльності; захищеність та повна відокремленість службових приміщень; наявність права використовувати автономну інформаційну і комп'ютерну мережу (з самостійним виходом до мережі Інтернет), захищену від зовнішнього доступу, в тому числі з боку будь-яких інших підрозділів Генеральної прокуратури України; захищений доступ до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Отже, Генеральна інспекція Генеральної прокуратури України здійснює свою діяльність тільки стосовно прокурорів, що виступає гарантією дотримання законності виконання ними завдань і конституційно закріплених функцій. Разом з тим, сутність і зміст виконуваних Генеральною інспекцією завдань повною мірою відповідають функціям прокуратури, що дозволяє включити її до системи прокуратури та закріпити відповідні зміни у ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, доповнивши ч. 1 цієї статті п. 6 такого змісту: «б) Генеральна інспекція». Введення Генеральної інспекції Генеральної прокуратури до структури системи прокуратури визначає необхідність закріплення у Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII положень, які стосуються її утворення та організації діяльності. Реалізація такої пропозиції передбачає доповнення ст. 7 вказаного Закону окремою частиною, яку доцільно розташувати після ч. 3, якою визначено осо-

бливості організації і діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, у такій редакції:

«4. Генеральна інспекція Генеральної прокуратури є самостійним структурним підрозділом Генеральної прокуратури України. Утворення Генеральної інспекції, визначення її штату здійснюються Генеральним прокурором України. У своїй діяльності Генеральна інспекція є незалежною від інших органів прокуратури».

При цьому ч. 4–6 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII стають відповідно ч. 5–7.

2.3. Принцип незалежності як засаднича основа визначення процесуальної компетенції органів прокуратури

Особливості місця прокуратури у системі органів державної влади, структурна належність ст. 131-1 Конституції України, якою визначено конституційно-правовий статус прокуратури, визначають одним із засадничих основ принцип незалежності, складовою якого є імунітет органів прокуратури. Так, на думку М.В. Косюти, незалежність має кілька сутнісних характеристик, серед яких вказано на внутрішнє відчуття правової, соціальної та особистої захищеності суб'єкта правозастосування. До інших характеристик незалежності віднесено: стан, у якому перебувають орган держави, його посадові особи у відносинах з іншими частинами державного апарату та складовими громадянського суспільства і який характеризується певним ступенем самостійності при здійсненні компетенції; можливість безперешкодно в межах закону реалізовувати свої повноваження [134, с. 207].

Термін «імунітет» (від лат. *immunitas* – звільнення, свобода) – загальноправовий термін, який означає звільнення повного кола суб'єктів права від дії загальних правових норм [293, с. 138]. Імунітет – юридичне право не підкорятися деяким загальним законам, яке надається у певних випадках державою

міжнародним організаціям і особам, які займають у суспільстві особливе положення [336, с. 102].

Враховуючи загальну сутність імунітету та специфіку прокурорської діяльності, можна визначити поняття імунітету органів прокуратури.

Імунітетом органів прокуратури доцільно назвати передбачені Конституцією і законами України права та обов'язки органів прокуратури, прокурорів, що відрізняються від загальних прав та обов'язків, а також заборони та обмеження, що встановлюються відносно суб'єктів, з якими взаємодіють органи прокуратури, прокурори, з метою виконання покладених на них функцій. Імунітет органів прокуратури виступає умовою реалізації прокуратурою свого конституційного призначення.

Імунітет органів прокуратури передбачений чинним законодавством (Конституцією і законами України), враховуючи особливе значення прокуратури у механізмі держави, її гарантуючу і стабілізуючу роль у підтриманні правопорядку, захисті інтересів громадянина і держави від порушень прав, свобод.

Про особливе значення прокуратури як державної інституції зазначено у Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи 1604 (2003) від 27 травня 2003 р. У ній наголошено на ролі і призначенні органів прокуратури в країнах-членах Ради Європи як гаранта безпеки і свободи в європейському співтоваристві шляхом забезпечення верховенства права, захисту від злочинних посягань на права і свободи, забезпечення поваги до прав і свобод підозрюваних і обвинувачених у вчиненні кримінальних злочинів, а також шляхом нагляду за належним функціонуванням органів, відповідальних за розслідування і переслідування злочинів. Відзначаючи особливу роль органів прокуратури у демократичному правовому суспільстві, у Рекомендації наголошено на необхідності ефективного розподілу державної влади між прокурором (який є адміністративним агентом виконавчої чи законодавчої влади), з одного боку, і судовою владою – з іншого. Задля реалізації цієї мети національним прокурорам ре-

комендувалося відмовитися від будь-яких інших функцій, не пов'язаних зі здійсненням кримінального переслідування (обвинувачення) [97, с. 18–19].

У наведеній Рекомендації ПАРЕ 1604 (2003) від 27 травня 2003 р. можна виділити, принаймні, дві обставини. По-перше, рекомендацію обмеження функцій прокуратури суто кримінальним судочинством, що є умовою ефективної реалізації прокуратурою свого призначення як гаранта безпеки і свободи. По-друге, до умов реалізації прокуратурою свого призначення віднесено і наявність ефективного розмежування владних повноважень з метою усунення конфліктів при виконанні прокурором функцій у кримінальному судочинстві. Останнє набуває особливого значення для України, коли новелізація конституційно-правового статусу прокуратури визначає необхідність суттєвого оновлення засобів і заходів забезпечення його реалізації з метою забезпечення його належності до судової влади. Вказане стосується, в тому числі, й імунітету органів прокуратури, що має бути наближений до імунітету суддів. Як аргумент на захист зазначеного положення слід вказати не тільки на трансформований конституційно-правовий статус прокуратури, а й на сутність таких поширених у світі функцій прокуратури, як підтримання державного обвинувачення в суді, представництво інтересів громадянина або держави в суді прокуратури, що забезпечує реалізацію основних засад судочинства, визначених ст. 129 Конституції України.

Слід зазначити, що ще при обговоренні проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо зміни конституційного статусу прокуратури України), підготовленого Генеральною прокуратурою України, відповідно до якого прокуратуру України пропонувалося віднести до судової гілки влади, виникали критичні застереження стосовно доцільності зміни конституційно-правового статусу прокуратури. Зокрема, було зазначено, що прокуратура зможе належно виконувати свої функції тільки за умови достатньої незалежності від судової влади, оскільки пред-

ставники однієї і тієї ж системи органів державної влади і підтримуватимуть державне обвинувачення в кримінальній справі, і прийматимуть рішення у цій справі [241].

Проте належність до однієї системи судів і прокуратури не означає їх підпорядкованість та корпоративність у прийнятті рішення, що забезпечується системою гарантій їх незалежності.

Крім того, слід відзначити думку більшості вчених про нецільність окремого статусу прокуратури та віднесення її до однієї з трьох гілок влади [330, с. 5–7], що відповідає багатьом світовим концепціям розподілу повноважень державних органів у межах поділу влади.

Необхідність встановлення державних гарантій реалізації прокурором функцій передбачена міжнародними стандартами прокурорської діяльності. Так, Рекомендацією Rec(2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя (ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на 724-му засіданні заступників міністрів 6 жовтня 2000 р.) встановлено гарантії для державних обвинувачів, зокрема вимога до держав вживати ефективних заходів з метою забезпечення виконання державними обвинувачами своїх професійних функцій і обов'язків у належних правових та організаційних умовах, а також у належних умовах щодо бюджетних коштів, що знаходяться у розпорядженні державних обвинувачів. Такі умови повинні встановлюватися у тісному співробітництві з представниками органів державного обвинувачення (п. 4) [97, с. 18; 248].

Імунітет органів прокуратури стосується не тільки професійної діяльності прокурорів, але й конституційного принципу організації і функціонування прокуратури у системі правосуддя. Це означає примат інституційного аспекту імунітету органів прокуратури та похідний від нього характер основ їх професійної діяльності, спроможності здійснювати конституційно визначені функції. Такий підхід можливий у разі врахування логіко-смыслового зв'язку та взаємообумовленості між неза-

лежністю судової влади, незалежністю органів прокуратури та імунітету зазначених органів.

Наводячи міжнародні стандарти прокурорської діяльності, слід відзначити думку академіка Ю.М. Грошевого, який вказував на помилковість інтерпретації тези про європейські стандарти прокуратури як про тверді правила, що визначають устрій і конкретні повноваження прокуратури в окремій країні – члені Ради Європи. Рекомендуючи «Керівні принципи про роль осіб, здійснюючих судове переслідування», Восьмий Конгрес з попередження злочинності у своїй резолюції вказав, що на національному, регіональному та міжрегіональному рівнях вони застосовуються «з урахуванням політичних, економічних, соціальних і культурних особливостей і традицій кожної країни» [58, с. 304].

Із цитованим підходом Ю.М. Грошевого складно сперечатись, а його врахування при проведенні наукових досліджень особливостей прокурорської діяльності дозволяє критично ставитися до положень міжнародних нормативно-правових актів, формуючи теоретичні напрацювання з урахуванням традицій розвитку України, що розбудовує засади демократії у глобалізованому світі. На сьогодні поширеним є підхід, відповідно до якого незалежність судової влади розглядається на двох рівнях: зовнішньому та внутрішньому.

Зовнішній рівень незалежності містить політичну й соціально-економічну незалежність. Рівень політичної незалежності абсолютно виключає можливість будь-якого впливу політичних партій, громадських рухів чи їх лідерів на судову владу. Це положення набуває актуальності в умовах багатопартійності й політичного плюралізму. Забезпечення прогресивних перетворень у напрямі побудови правової держави потребує і соціально-економічної незалежності судової влади. Цей рівень незалежності гарантується особливим порядком фінансування судів, матеріальним і побутовим забезпеченням суддів та їх соціальним захистом.

На внутрішньому рівні незалежності судової влади виділяють три складники: по-перше, це процедура здійснення

судової влади; по-друге, статусні гарантії суддів; по-третє, побудова судової системи. Процедура здійснення судової влади має бути захищеною від будь-якого втручання, повинна мати необхідні умови для справді незалежного розгляду справ по суті. Статусні гарантії незалежності суддів передбачають: а) особливий порядок зайняття посади, переведення на іншу посаду, звільнення з посади й вичерпний перелік підстав звільнення суддів; б) особливий порядок їх притягнення до кримінальної чи дисциплінарної відповідальності; в) гарантії стосовно матеріального, побутового, житлового забезпечення суддів; г) пільги щодо соціального й пенсійного їх забезпечення; д) статусні гарантії суддів у відставці та ін. Судоустрійні складники незалежності судової влади визначають принципи побудови судової системи, порядок і строки обрання та призначення суддів [178, с. 48–49].

Відповідно зовнішній і внутрішній рівні незалежності слід розглядати і відносно органів прокуратури. Незалежність прокуратури не є самоціллю, а в умовах демократичного суспільства вона забезпечується функціонуванням системи взаємодії та взаємоконтролю, стримування і противаг, встановлюється і гарантується чинним законодавством з метою гарантування належної реалізації прокуратурою функцій.

Імунітет органів прокуратури стосується, в першу чергу, внутрішнього рівня незалежності, а саме окремих статусних гарантій, зокрема особливого порядку звільнення з посади й вичерпного переліку підстав звільнення; особливого порядку притягнення до юридичної відповідальності, насамперед кримінальної чи дисциплінарної. Стосовно зовнішнього рівня незалежності органів прокуратури й імунітету, що існує на цьому рівні, слід вказати на заборону втручання чи будь-якого впливу на діяльність прокурорів, виконання органами прокуратури функцій. Вказане стосується органів державної влади, місцевого самоврядування, громадськості, політичних лідерів, депутатів усіх рівнів.

У цьому контексті доречним є питання про деполітизацію органів прокуратури. На думку М.В. Косюти, роль деполітизації органів прокуратури у гарантуванні незалежності прокурорів полягає не тільки у забороні прокурорським працівникам належати до політичних партій, а й у неможливості прямого чи опосередкованого контролю з боку партій за діяльністю прокуратури, в тому числі лобістського впливу на прокурорів, встановлення заборони прокурорам публічно висловлювати свою думку щодо політичних поглядів та уподобань, виступати з цього приводу у засобах масової інформації, на мітингах, публічно підтримувати політичні кандидатури на посадах тощо [133, с. 224–225].

Звернення до правових позицій Конституційного Суду України дозволяє виділити деякі рішення, що стосуються безпосередньо питань імунітету органів прокуратури як складового елемента системи їх зовнішньої незалежності. Так, правова позиція єдиного органу конституційної юрисдикції у Рішенні від 14.06.2001 № 8-рп/2001 у частині, що стосується імунітету органів прокуратури, містила такі положення. По-перше, зі способу призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора України не впливають відносини підпорядкованості органів прокуратури України іншим органам державної влади, зокрема тим, які здійснюють повноваження щодо призначення на посаду та звільнення з посади. По-друге, відсутні конституційні повноваження Верховної Ради України щодо вказівок органам прокуратури, тим більше у конкретних судових справах, оскільки Конституція України безпосередньо не передбачає серед повноважень Верховної Ради України здійснення нею контролю за діяльністю прокуратури. По-третє, Верховна Рада України може звертатися до Генерального прокурора України, органів прокуратури з питань, віднесених до її розгляду, зокрема стосовно тих, що становлять суспільний інтерес і для розслідування яких нею створюються тимчасові слідчі комісії, однак, як і звернення інших органів державної

влади, вони не повинні мати імперативного характеру [262, ст. 1117].

Тож, вказуючи на імунітет органів прокуратури, виходячи з наведеної правової позиції Конституційного Суду України, необхідно зазначити такі його елементи:

– дія органів державної влади виключно у межах та у спосіб, передбачені чинним законодавством, особливо у відносинах з прокуратурою з питань здійснення нею функцій. Таке положення випливає з ч. 2 ст. 6 Конституції України;

– заборона втручання будь-яким способом у діяльність органів прокуратури щодо реалізації нею функцій, встановлених чинним законодавством;

– відсутність підпорядкованості органів прокуратури України іншим органам державної влади, зокрема тим, які здійснюють повноваження щодо призначення на посаду та звільнення з посади, відповідно до ч. 5 ст. 131-1 Конституції України, де вказано, що «Дострокове звільнення з посади Генерального прокурора здійснюється виключно у випадках і з підстав, визначених цією Конституцією та законом».

У рішенні Європейського Суду з прав людини (справа «Заїченко проти України (№ 2)») наголошувалося, що формулювання «згідно із законом» вимагає, щоб оскаржуваний захід не тільки мав підґрунтя у національному законодавстві, а й був сумісний з принципом верховенства права, який прямо зазначається у преамбулі Конвенції і є невід’ємною частиною мети і завдання ст. 8 Конвенції. Таким чином, закон повинен бути доступним і передбачуваним, тобто сформульованим достатньо чітко, щоб забезпечити особі можливість – за необхідності шляхом надання відповідної поради – регулювати свою поведінку. Крім того, Суд акцентував увагу на тому, що для того, щоб національне законодавство відповідало цим вимогам, воно повинно надавати адекватний юридичний захист від свавілля та, відповідно, з достатньою чіткістю зазначати межі повноважень, наданих компетентним органам влади, та спосіб їх здійс-

нення (див. рішення у справі «С. і Марпер проти Сполученого Королівства» (*S. and Marper v. the United Kingdom*) [ВП], заяви № 30562/04 і № 30566/04, п. 95, ЕСНР 2008, з подальшими посилаваннями) (абз. 13 постанови Центральної виборчої комісії України «Про звернення до Генеральної прокуратури України, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції, Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, Національного антикорупційного бюро України» від 19.12.2016 № 512) [190].

Звернення до рішення Європейського Суду з прав людини (справа «Заїченко проти України (№ 2)») обумовлене необхідністю встановлення сутності формули «згідно із законом» як альтернативної формулі «у випадках і з підстав, визначених законом». Наведене свідчить про необхідність дослідження:

- а) випадків і підстав дострокового звільнення з посади Генерального прокурора та оцінки їх з позицій відсутності колізій;
- б) підстави звільнення з посади, припинення повноважень прокурора.

Чч. 3–5 ст. 131-1 Конституції України передбачено порядок призначення на посаду і звільнення з посади Генерального прокурора (ч. 3), строк повноважень Генерального прокурора та обмеження щодо зайняття посади (ч. 4), правову заборону дострокового звільнення з посади Генерального прокурора, крім випадків та на підставах, встановлених Конституцією і законами України (ч. 5). Повноваженнями щодо призначення на посаду і звільнення з посади Генерального прокурора наділений Президент України за згодою Верховної Ради України. Серед вимог щодо особи, яка претендує на посаду Генерального прокурора, ч. 3 ст. 40 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [234, ст. 12] вказано: 1) наявність вищої освіти та стажу роботи в галузі права або досвіду роботи у законодавчому та/або правоохоронному органі не менше п'яти років; 2) володіння державною мовою; 3) наявність високих мо-

рально-ділових, професійних якостей та організаторських здібностей; 4) стосовно якої відсутні обставини, передбачені ч. 6 ст. 27 цього Закону, а саме визнана судом обмежено дієздатною або недієздатною; має захворювання, що перешкоджає виконанню обов'язків прокурора; має незняту чи непогашену судимість або на яку накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення. Виходячи з наведених приписів чинного законодавства, наявність вищої юридичної освіти не є обов'язковою вимогою до претендента на зайняття посади Генерального прокурора. Також передбачено альтернативу у правових вимогах: стаж роботи у галузі права або досвід роботи у Верховній Раді України чи правоохоронному органі. При цьому темпоральна характеристика стажу роботи у галузі права відсутня, на відміну від визначення досвіду роботи, що встановлений як альтернативна вимога – не менше п'яти років.

Виходячи з наведених законодавчих приписів, виникає ряд питань. По-перше, дещо спірним є використання термінів, які не є однопорядковими, але застосовуються для врегулювання альтернативних правових вимог, а саме «стаж роботи» і «досвід роботи». Так, термін «стаж роботи у галузі права» (англ. *experience of work in the field of law*) означає строк (період) роботи, пов'язаної із застосуванням норм права або яка стосується керівництва та здійснення контролю за правовою діяльністю відповідних органів [336, с. 378]. Стаж роботи визначено як тривалість трудової діяльності, яка обчислюється у повних роках або роках, місяцях і днях і враховується у разі призначення трудових пенсій, допомог, надбавок до посадових окладів і пенсій, надання щорічних і додаткових відпусток, прийняття на посаду тощо [293, с. 311]. В основу визначення змісту терміна «стаж» покладено строк (період) роботи (служби), тривалість роботи, діяльність у будь-якій галузі. Зі стажем роботи пов'язують право на пенсію, право обіймати певну посаду, право на присвоєння звання та ін. Виділяють загальний трудовий стаж, спеціальний стаж роботи, страховий стаж, трудовий стаж [42, с. 866].

Отже, в юридичних енциклопедичних виданнях термін «стаж роботи» (незалежно від виду роботи) стосується обчислення строку перебування на посаді (щодо державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, інших видів публічної служби), зайняття певним видом трудової діяльності. Чинне законодавство пов'язує стаж роботи з певним соціальним статусом особи, що впливає на розмір виплат, які стосуються виконання особою робіт, надання послуг, а також призначення виплат та їх здійснення у межах пенсійного забезпечення, інших видів соціальних виплат.

Стосовно терміна «досвід роботи», його зміст у юридичних енциклопедичних виданнях не розкривається, що означає оцінний характер його визначення. Звернення до чинного законодавства дозволяє зазначити застосування термінів «стаж роботи» і «досвід роботи» як синонімічних (наприклад, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку документів, що підтверджують досвід роботи у сільському господарстві» від 12.08.2015 № 584 [219, ст. 2188]). Також термін «досвід» розкрито з позицій оволодіння професійними навичками, зокрема навичками прокурорської діяльності (наказ Генеральної прокуратури України «Про затвердження Порядку проведення стажування осіб, які не мають досвіду роботи в органах прокуратури України» від 25.08.2016 № 308 [220, ст. 2525]). Термін «досвід» застосовано у Кодексі професійної етики та поведінки працівників прокуратури, затверженому наказом Генеральної прокуратури України від 28.11.2012 № 123. Так, серед обов'язків працівника прокуратури, що впливають з його правового статусу, ст. 14 вказаного наказу встановлено обов'язок передавати свій досвід колегам. Разом з тим, чинне законодавство не передбачає застосування терміна «досвід роботи» при обчисленні пенсій, соціальних виплат тощо.

Визначення стажу роботи у галузі права надано у п. 2.1 Порядку складання кваліфікаційних іспитів у регіональних кваліфікаційно-дисциплінарних комісіях адвокатури. Програма

складання кваліфікаційних іспитів у регіональних кваліфікаційно-дисциплінарних комісіях адвокатури затверджена протоколом Вищої кваліфікаційної комісії адвокатури при Кабінеті Міністрів України від 01.10.1999 № 6/2. Так, у стаж роботи в галузі права зараховується стаж роботи на посадах судді, прокурора, слідчого, юрисконсульта, нотаріуса, а також інших посадах, які відповідно до кваліфікаційних вимог потребують наявності вищої юридичної освіти як підстави для зайняття таких посад. Цей стаж набувається після здобуття вищої юридичної освіти з присвоєнням кваліфікації не нижче бакалавра, факт здобуття якої підтверджується відповідним дипломом. Документом, який підтверджує наявність вищої юридичної освіти, визнається диплом вищого навчального закладу III–IV рівня акредитації за спеціальністю «Правознавство», «Правоохоронна діяльність» з присвоєнням кваліфікації «спеціаліст» або «магістр». Тобто умовою здобуття стажу роботи у галузі права є отримання вищої юридичної освіти у разі, коли особа є претендентом на здобуття статусу адвоката. Наявність вищої юридичної освіти виступає кваліфікаційною вимогою зайняття певних посад.

Якщо звернутися до правових вимог, які ставляться до претендента на посаду судді, то можна вказати на вимогу «стаж професійної діяльності у сфері права», що встановлений щонайменше п'ять років. Тобто застосовується інша правова вимога порівняно з правовою вимогою до претендента на посаду Генерального прокурора, коли визначено «стаж роботи в галузі права».

У Рішенні Конституційного Суду України у справі про стаж для зайняття посади судді в апеляційних, вищих спеціалізованих судах та Верховному Суді України від 05.04.2011 № 3-рп/2011 вказано, що «стаж роботи на посаді судді є різновидом стажу роботи у галузі права. Таке твердження ґрунтується на положеннях пункту 2 частини четвертої статті 64 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 № 2453-VI, в яких законодавець визначив, що стажем роботи у галузі права є

стаж роботи особи за спеціальністю після здобуття нею вищої юридичної освіти за освітньо-кваліфікаційним рівнем не нижче спеціаліста» [258, ст. 1202].

Разом з тим, у чинному законодавстві застосовуються інші терміни. Так, у пп. 2, 4 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII [237, ст. 545] вказано на «стаж наукової роботи у сфері права», «стаж (досвід) роботи (професійної діяльності)» відповідно. Тобто передбачено, що у правовідносинах щодо здобуття статусу судді апеляційного суду правові вимоги передбачають визначення як однопорядкових термінів «стаж» і «досвід», «робота» і «професійна діяльність».

Таким чином, виникає логічне запитання, яким чином у правових вимогах до претендента на посаду Генерального прокурора можуть бути поєднані дві взаємно виключні вимоги, відсутність і наявність вищої юридичної освіти у формулі «наявність вищої освіти та стажу роботи в галузі права». Крім того, незрозуміло, про який саме стаж роботи та який досвід роботи йдеться. Також виникає ряд питань, пов'язаних із тим, яка саме вища освіта маєтись на увазі — повна вища чи освіта без ознаки «повна».

За логікою законодавця, навіть якщо претендент на посаду Генерального прокурора взагалі не має вищої освіти, але має досвід роботи у законодавчому та/або правоохоронному органі не менше п'яти років, він може претендувати на посаду Генерального прокурора за відповідності усім іншим вимогам. При цьому слід врахувати і ту обставину, що приписи ч. 3 ст. 40 зазначеного Закону передбачають оцінні поняття, зокрема стосовно морально-ділових, професійних якостей та організаторських здібностей, які повинні мати високий рівень.

Тож можна вказати на необхідність внесення змін до правових вимог до претендента на посаду Генерального прокурора з метою їх уточнення та усунення колізійності правових приписів.

Стосовно порядку надання Верховною Радою України згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом

України Генерального прокурора, слід вказати, що такий порядок передбачений ст. 212 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI [235, ст. 565]. Так, доцільно виділити такі стадії відповідної правової процедури:

– подання Президентом України до Верховної Ради України письмового подання про надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора разом з відомостями про кандидата на посаду;

– попередній розгляд подання Президента України на Комітеті Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання попереднього розгляду кандидатури на посаду Генерального прокурора та питання звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора і підготовка відповідного рішення за результатами попереднього розгляду;

– розгляд Верховною Радою України питання про надання згоди на призначення на посаду Генерального прокурора у пленарному засіданні за участю Президента України та оформлення рішення відповідною постановою Верховної Ради України.

Отже, виходячи з наведених правових приписів Регламенту Верховної Ради України, виникає питання про критерії визначення морально-ділових, професійних якостей та організаторських здібностей з метою «звуження» дискреційних повноважень суб'єктів, уповноважених здійснювати призначення на посаду Генерального прокурора.

Необхідність дослідження підстав звільнення прокурора з посади, припинення повноважень прокурора впливає з приписів ч. 3 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, де вказано, що «Прокурор призначається на посаду безстроково та може бути звільнений з посади, його повноваження на посаді можуть бути припинені лише з підстав та в порядку, передбачених цим Законом». Підстави звільнення Генерального прокурора з адміністративної посади та припинення його повноважень на цій посаді встановлені ст. 42 зазначеного Закону, а процедури надання Верховною Радою України згоди

на звільнення з посади Генерального прокурора, висловлення Генеральному прокурору недовіри — ст.ст. 212, 213 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI. Порівняно з процедурами призначення Генерального прокурора, врегулювання підстав та порядку його звільнення з посади, припинення повноважень, висловлення йому недовіри містить приписи, які враховують вимоги законодавчої техніки щодо чіткості, відсутності колізійності. Так, ст. 42 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII передбачено виділення окремо підстав звільнення Генерального прокурора з посади Президентом України та припинення повноважень Генерального прокурора на адміністративній посаді. Також передбачено правову вимогу надання Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів висновку щодо виконання Генеральним прокурором професійних обов'язків у разі звільнення з адміністративної посади, припинення повноважень, висловлення недовіри. Ст. 63 зазначеного Закону — порядок звільнення з посади Генерального прокурора. Відповідно до ч. 1 ст. 63 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII Президент України видає указ про звільнення Генерального прокурора з посади на підставі та в межах подання Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів чи Вищої ради правосуддя.

Наявність імунітету органів прокуратури впливає з приписів ч. 4 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, де встановлено обов'язок негайного повідомлення Генерального прокурора про початок кримінального провадження стосовно прокурора. Однак слід передбачити відповідальність за порушення цього обов'язку уповноважених щодо здійснення повідомлення посадових осіб.

До гарантій незалежності прокурорів у здійсненні ними повноважень, які відсутні в органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, віднесено: особливий порядок призначення, притягнення до відповідальності та звільнення; заборону

втручання у здійснення прокурором повноважень і встановлену законом відповідальність за такі дії; особливий, встановлений законом порядок фінансування й організаційного забезпечення діяльності прокуратури; належне матеріальне і соціальне забезпечення прокурорів; визначені законом засоби забезпечення особистої безпеки прокурорів, членів їхніх сімей, майна, а також наявність інших засобів правового захисту. Додатковими гарантіями забезпечення прокурорської діяльності встановлено обов'язковість вимог прокурора, право невідкладного прийому прокурора іншими службовими особами, особливий порядок притягнення прокурорів до юридичної відповідальності [128, с. 855–856].

Новелізація законодавства України про прокуратуру стосується і гарантій незалежності прокурорів, зокрема питань правового захисту, додаткових гарантій, матеріального і соціального забезпечення. Серед перелічених гарантій передбачено і ті, які стосуються імунітету прокурорів, а саме заборони втручання у діяльність прокурора, особливий порядок кадрових призначень та притягнення до юридичної відповідальності.

Імунітет органів прокуратури стосується зобов'язання поважати незалежність прокурора та утримуватися від здійснення у будь-якій формі впливу на прокурора з метою перешкоджання виконанню службових обов'язків або прийняття ним незаконного рішення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших державних органів, їх посадових та службових осіб, а також фізичних та юридичних осіб і їх об'єднань (абз. 1 ч. 5 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII). Вказана правова вимога не означає відсутність обґрунтованої критики діяльності прокурора, проте межі такої критики повинні визначатися з урахуванням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини (абз. 2 ч. 5 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII).

Імунітет органів прокуратури поширюється на особливий порядок притягнення прокурорів до юридичної відповідальності, зокрема дисциплінарної.

Вчені досліджують сутність, зміст та особливості дисциплінарного провадження в діяльності органів виконавчої влади, прокуратури (Ю.С. Адушкін, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла, В.М. Гаращук, Т.О. Коломоець, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко та ін.). На початку 2000-х рр. серед вчених були поширені кілька підходів щодо визначення сутності дисциплінарного провадження. Так, їх визначено як сукупність юридичних норм, які регулюють суспільні відносини у зв'язку з правозастосовчою діяльністю щодо вирішення питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності за вчинене правопорушення [23, с. 192–193]. Також вчені розглядали дисциплінарне провадження як урегульовану законодавством процедуру щодо застосування дисциплінарних стягнень при додержанні прав і законних інтересів винних осіб.

Викликав зацікавленість підхід Д.П. Полівчука та Д.М. Романяка, які пропонували розглядати дисциплінарне провадження не тільки у негативному аспекті, що стосується порядку застосування дисциплінарних стягнень, а й у позитивному – відносно заохочень. Так, на думку Д.П. Полівчука, дисциплінарне провадження – це сукупність процесуальних дій компетентного суб'єкта, що здійснюються з метою вирішення питання про застосування заохочення або притягнення до дисциплінарної відповідальності за вчинений дисциплінарний проступок винної особи [184, с. 30]. Відносно дисциплінарного провадження в органах прокуратури, на думку Д.М. Романяка, таке провадження розглядається як сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини у зв'язку з правозастосовною діяльністю посадових осіб органів прокуратури щодо вирішення питання про дисциплінарну відповідальність прокурорсько-слідчих працівників за вчинений дисциплінарний проступок, а також застосування заходів заохочення за сумлінне

і зразкове виконання службових обов'язків, ініціативу та оперативність у роботі [267, с. 7]. Презентований дослідниками підхід дозволяє розглянути питання про процесуальну форму реалізації компетенції у сфері застосування заходів дисциплінарного впливу, які мають не лише негативний характер як дисциплінарні стягнення, а й стимулюючий до якісної правозастосовної діяльності, що забезпечується застосуванням заохочень. Разом з тим, існування процесуальної форми застосування заохочень достатньо спірне, що обумовлює критичне ставлення до вказаного підходу.

О.В. Кузьменко визначає такі специфічні риси дисциплінарної відповідальності: 1) підставою для застосування заходів дисциплінарної відповідальності є вчинення особою дисциплінарного проступку, тобто порушення нею норм або правил, якими регламентується порядок діяльності колективів, підприємств, закладів, установ, організацій тощо; 2) як правило, за вчинення дисциплінарного проступку особа несе відповідальність у порядку трудової або службової підлеглих; 3) дисциплінарна відповідальність передбачає застосування до порушника широкого переліку специфічних санкцій [143, с. 342–343].

Виходячи з презентованого О.В. Кузьменко підходу, можна виділити головну ознаку дисциплінарного провадження як процесуальної форми дій, пов'язаних із притягненням до особливого виду юридичної відповідальності – дисциплінарної відповідальності: підставою порушення дисциплінарної справи є вчинення дисциплінарного проступку.

Л.М. Корнута, яка досліджувала питання особливостей дисциплінарної відповідальності державних службовців, слушно підкреслювала, що застосування дисциплінарної відповідальності одночасно є заходом дисциплінарного примусу і різновидом юридичної відповідальності, що застосовується до державних службовців. До особливостей такого виду відповідальності дослідниця відносить те, що питання, пов'язані з притягненням державного службовця до дисциплінарної відповідальності, ре-

гулюються нормами як адміністративного, так і трудового права [132, с. 479].

З таким підходом слід погодитися, проте з виключеннями, які впливають з особливостей суб'єктного складу правовідносин щодо застосування дисциплінарної відповідальності. Зокрема, Правилами внутрішнього службового розпорядку прокурорів Генеральної прокуратури України, затвердженими наказом Генеральної прокуратури України від 30.12.2016 № 419, визначено нормативні основи внутрішнього трудового розпорядку, серед яких зазначено і Кодекс законів про працю України. Цими правилами встановлено загальні положення організації внутрішнього службового розпорядку прокурорів Генеральної прокуратури України, режиму та умов роботи, забезпечення раціонального використання робочого часу, підвищення ефективності та якості роботи [221]. Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII визначено, що дисциплінарна відповідальність прокурора настає за наявності певних підстав, що не визначені як дисциплінарні проступки. Серед таких підстав ч. 1 ст. 43 вказаного Закону передбачено:

- 1) невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків;
- 2) необґрунтоване зволікання з розглядом звернення;
- 3) розголошення таємниці, що охороняється законом, яка стала відомою прокуророві під час виконання повноважень;
- 4) порушення встановленого законом порядку подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру;
- 5) вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, чесності та непідкупності органів прокуратури;
- 6) систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики;
- 7) порушення правил внутрішнього службового розпорядку;
- 8) втручання чи будь-який інший вплив прокурора у ви-

падках чи порядку, не передбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів, у тому числі шляхом публічних висловлювань стосовно їх рішень, дій чи бездіяльності, за відсутності при цьому ознак адміністративного чи кримінального правопорушення;

9) публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості.

Для вирішення питання про належність перелічених підстав до дисциплінарних проступків слід звернутися, насамперед, до юридичних енциклопедичних видань.

Дисциплінарним правопорушенням визнано суспільно шкідливе діяння, що полягає у невиконанні працівником, службовцем, солдатом, студентом виробничих, службових, військових або навчальних обов'язків, порушення правил внутрішнього трудового розпорядку [284, с. 287]. Дисциплінарною відповідальністю названо один з видів відповідальності, який накладається виключно у межах службового підпорядкування, а суб'єктом притягнення є адміністрація підприємства. Вона застосовується за вчинення дисциплінарних проступків: 1) відповідно до правил внутрішнього трудового розпорядку; 2) у порядку підпорядкованості; 3) відповідно до дисциплінарних статутів та положень [284, с. 229]. Н.М. Хуторян визнає дисциплінарним проступком протиправне невиконання або неналежне виконання працівником своїх трудових обов'язків, за яке до нього може бути застосовано дисциплінарне стягнення. Вчена виділяє такий склад дисциплінарного проступку: об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єкт, суб'єктивну сторону. Підкреслено, що за відсутності хоча б одного з цих елементів працівника не можна притягнути до дисциплінарної відповідальності. У сфері трудового права загальним об'єктом дисциплінарного проступку є дисципліна праці, а суб'єктами – працівники, які перебувають у трудових правовідносинах з роботодавцем [42, с. 195–196]. Дисциплінарним проступком як підставою для притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності називають винне, протиправне не-

виконання або неналежне виконання державним службовцем покладених на нього посадових обов'язків (порушення службової дисципліни) [115, с. 276].

Враховуючи наведені теоретичні положення щодо визначення дисциплінарного проступку, можна вказати на те, що вчені відрізняють дисциплінарне правопорушення від інших видів правопорушень за ознакою його вчинення тільки у службово-трудових відносинах, які пов'язані зі станом дотримання вимог дисципліни праці, а суб'єктний склад охоплює усі категорії працюючих. Разом з тим, якщо порушено службову дисципліну (посадові обов'язки), доречно вказувати на дисциплінарне правопорушення (дисциплінарний проступок) у сфері публічної служби.

В юридичних енциклопедичних виданнях дисциплінарне правопорушення (проступок) розглядають з позицій виконання трудових обов'язків, а не реалізації компетенції чи виконання завдань, покладених чинним законодавством. Власне ознаки дисциплінарного правопорушення (проступку) прокурора за підходом, презентованим у юридичних енциклопедичних виданнях, стосуються тільки норм щодо порушення виконання службових обов'язків та правил внутрішнього трудового розпорядку. Ч. 1 ст. 43 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII встановлено ширший перелік підстав притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності, до якого включені не тільки дисциплінарні правопорушення (проступки) у тому значенні, яке надане вченими, але й порушення прокурором гарантій законності його діяльності або невиконання встановлених чинним законодавством заборон.

Тож підстави притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності можна систематизувати у три групи:

1) власне дисциплінарні правопорушення (проступки), а саме:

— невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків;

– порушення правил внутрішнього службового розпорядку;
2) порушення прокурором гарантій законності його діяльності, до яких доцільно віднести:

– необґрунтоване зволікання з розглядом звернення;

– порушення встановленого законом порядку подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру;

3) невиконання встановлених чинним законодавством заборон, а саме:

– розголошення таємниці, що охороняється законом, яка стала відомою прокуророві під час виконання повноважень;

– вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, чесності та невідкупності органів прокуратури; систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики;

– втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів, у тому числі шляхом публічних висловлювань стосовно їх рішень, дій чи бездіяльності, за відсутності при цьому ознак адміністративного чи кримінального правопорушення;

– публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості.

Отже, Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII встановлено переважну кількість підстав притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності, які стосуються невиконання встановлених чинним законодавством заборон. Передбачений у вказаному Законі перелік підстав притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності охоплює проступки, об'єктом яких виступають державно-службові відносини у сфері проходження прокурором публічної служби. Об'єктивну сторону зазначених проступків становлять елементи, що характеризують їх як акт зовнішнього волевиявлення

поведінки прокурора: а) невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків; б) протиправність, що полягає у порушенні прокурором його обов'язків за посадою; в) шкода для службової дисципліни; г) наявність причинного зв'язку між негативними наслідками і дією чи бездіяльністю прокурора.

Характеризуючи дисциплінарне провадження в діяльності органів прокуратури, необхідно вказати на те, що дисциплінарне провадження вчені розглядають як частину адміністративного процесу. Виділяють принципову особливість дисциплінарного провадження, яка відрізняє його від інших адміністративно-юрисдикційних проваджень, – здійснення суб'єктами дисциплінарної влади відносно осіб, які є підлеглими. Це означає можливість застосування дисциплінарної відповідальності тільки щодо членів певного колективу. Крім вказаної ознаки, М.М. Тищенко зазначає специфічність санкцій, які застосовуються за вчинення дисциплінарного правопорушення [22, с. 180]. При визначенні ознак дисциплінарного провадження слід врахувати й особливості законодавчого врегулювання відповідних відносин – переважно дисциплінарними статутами, які прийняті на рівні законів, Кодексом законів про працю України. Разом з тим, у профільному законі України про прокуратуру дисциплінарна відповідальність прокурорів урегульована нормами, які містяться в окремому Розділі VI. Слід вказати і на Дисциплінарний статут прокуратури України, затверджений Постановою Верховної Ради України від 06.11.1991 № 1796-ХІІ [212, ст. 15], а також відомчі нормативно-правові акти, прийняті на виконання норм вказаних законодавчих актів (зокрема наказ Генеральної прокуратури «Про затвердження Положення про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» від 12.10.2016 № 357 [229, ст. 3046]; Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, яка прийнята всеукраїнською конференцією працівників прокуратури 28 квітня 2016 р. (далі – Положення) [185]; наказ Генеральної прокуратури України «Про затвердження Інструкції про порядок прове-

дення службових розслідувань та службових перевірок в органах прокуратури України» від 06.03.2012 № 20 [214] та ін.).

Вказане свідчить про те, що особливості притягнення до дисциплінарної відповідальності визначені чинним законодавством залежно від статусу особи, щодо якої відповідні заходи застосовуються. Зокрема, до таких особливостей належать:

– встановлено фактичні і юридичні підстави притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності. Фактичні підстави стосуються не тільки дисциплінарних правопорушень (проступків), а й інших порушень службово-трудової дисципліни. Їх об'єктом виступають публічно-службові відносини у сфері проходження прокурором публічної служби. Відповідно до ч. 1 ст. 45 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII юридичною підставою визначено дисциплінарну скаргу, в якій містяться відомості про вчинення прокурором дисциплінарного проступку;

– суб'єкт притягнення до дисциплінарної відповідальності – колективний, а саме Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів (відповідно до ст. 44 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII), Положення про порядок роботи якої прийнято всеукраїнською конференцією працівників прокуратури 28 квітня 2016 р. (далі – Положення) [185]. Комісія є повноважною за умови призначення до її складу не менше дев'яти членів, які виконують свої обов'язки на постійній основі (пп. 3, 4 розділу I Положення). Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія хоча і виступає суб'єктом дисциплінарної влади, проте прокурори не підпорядковані їй;

– порядок здійснення дисциплінарного провадження стосовно прокурора передбачає такі стадії: відкриття дисциплінарного провадження та проведення перевірки скарги (заяви); розгляд висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора; прийняття рішення. Перевірку даних про наявність підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності здійснює член Комісії у по-

рядку, встановленому Законом (пп. 4 п. А ч. 1 глави 5 розділу IV Положення);

– оскарження рішення, прийнятого за результатами здійснення дисциплінарного провадження, здійснюється або до адміністративного суду (відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України [120, ст. 1918]), або до Вищої ради правосуддя (відповідно до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21.12.2016 № 1798-VIII [121, ст. 50]).

До ознак дисциплінарного провадження в органах прокуратури доцільно віднести:

– є процесуальною формою дій, пов'язаних із притягненням до особливого виду юридичної відповідальності – дисциплінарної відповідальності;

– є частиною адміністративного процесу;

– дисциплінарна відповідальність настає за наявності фактичних і юридичних підстав;

– полягає у відкритті дисциплінарного провадження та проведенні перевірки скарги (заяви), розгляді висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора, прийнятті рішення;

– здійснюється Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів відносно осіб, які мають правовий статус прокурора у порядку, передбаченому профільним Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII.

Дисциплінарне провадження в діяльності органів прокуратури є процесуальною формою дій, здійснюваних Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів на підставах, передбачених профільним Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII. Дисциплінарне провадження в діяльності органів прокуратури є частиною адміністративного процесу і сукупністю процесуальних дій, які здійснюються відносно прокурорів уповноваженим колегіальним органом на підставах, до яких належать власне дисциплінарні правопорушення (проступки), порушення прокурором гарантій законно-

сті його діяльності, а також невиконання встановлених чинним законодавством заборон у спеціально передбаченому чинним законодавством порядку.

Дисциплінарне провадження в діяльності органів прокуратури є окремим видом дисциплінарних проваджень, оскільки:

- їх об'єктом виступає особлива сфера публічно-службових відносин – відносини у сфері проходження прокурором публічної служби;

- підстави та особливості здійснення урегульовано правовими нормами, які містяться в окремому структурному підрозділі профільного Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII;

- дисциплінарна відповідальність виникає на підставах, які стосуються порушень прокурорами службово-трудової дисципліни і полягають у невиконанні чи неналежному виконанні службових обов'язків, невиконанні встановлених законодавством заборон, порушеннях прокурором гарантій законності діяльності;

- здійснюється за спеціальною процедурою колегіальним органом – Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів, що виключає внутрішньоорганізаційне або службове підпорядкування відносно вказаної Комісії як суб'єкта застосування дисциплінарних прав.

Отже, імунітетом органів прокуратури названо передбачені Конституцією і законами України права та обов'язки органів прокуратури, прокурорів, що відрізняються від загальних прав та обов'язків, а також заборони та обмеження, що встановлюються відносно суб'єктів, з якими взаємодіють органи прокуратури, прокурори, з метою виконання покладених на них функцій. Імунітет органів прокуратури виступає умовою реалізації прокуратурою свого конституційного призначення.

Висновки до розділу 2

Трансформація функцій та формування процесуальної компетенції прокуратури відбувалися відповідно до політико-правових процесів в Україні. Порівняльно-правовий аналіз змін до Основного Закону – Конституції України – у частині визначення функцій прокуратури довів незмінність функції підтримання державного обвинувачення в суді, функції представництва інтересів держави в суді, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Законодавець у Розділі XII «Прикінцеві положення» Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII фактично розширює межі компетенції прокуратури, наділяючи її компетенцією, зокрема, щодо здійснення нагляду. Такий нагляд не має загального характеру, але здійснюється в окремих чітко визначених законодавством сферах. Вказане свідчить про те, що остаточно позбавити прокуратуру функції нагляду на даному етапі розвитку України недоцільно, враховуючи ту обставину, що прокуратурою доведено дієвість її функціонування як гарантії законності і правопорядку. Доведено, що з внесенням змін до Основного Закону у 2016 р. реформу прокуратури не завершено, проте було започатковано принципову новелізацію функцій і процесуальної компетенції прокурора.

Процесуальну компетенцію прокурора, визначену чинним законодавством, доцільно аналізувати на предмет спроможності прокурора захищати конституційні цінності, що впливає з Окремої думки судді Конституційного Суду України В.М. Кампа у Рішенні Конституційного Суду України від 12.10.2011 № 11-рп/2011. Звернення до європейських стандартів, закріплених у рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи, резолюціях Парламентської Асамблеї Ради Європи, з метою визначення напрямків подальшого реформування прокуратури, насамперед її функцій, дозволило зазначити доцільність вдосконалення правового регулювання таких функцій прокуратури: нагляд

з метою встановлення отримання потерпілими необхідної допомоги і сприяння, нагляд за виконанням судових рішень. Вирішуючи проблему встановлення меж і обсягу процесуальної компетенції прокурора у сфері кримінального судочинства, доцільно проаналізувати відповідні повноваження прокурорів у країнах зі сталою демократією, проте з урахуванням особливостей становлення інституту прокуратури в Україні та чітким окресленням тих завдань, які повинна вирішувати прокуратура на сучасному етапі державотворення.

Вказано на тенденцію формування органів, які спрямовують свою діяльність на гарантування законності і правопорядку у сфері реалізації антикорупційної політики держави й у воєнній сфері. Наявність такої тенденції обумовлена сучасними проблемами, що супроводжують розвиток української державності і пов'язані з розбудовою механізму держави на демократичних засадах.

Дослідження міжнародного досвіду функціонування інститутів спеціалізованої антикорупційної прокуратури, міжнародних актів дозволило визначити, що функціонування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури не є новелою у світі та не суперечить чинним міжнародним актам, які передбачають правову вимогу гарантування державою ефективності здійснення антикорупційної діяльності.

Виходячи з положень міжнародно-правових актів виділено пріоритетні напрями вдосконалення діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, реалізація яких має бути забезпечена державою: гарантування відсутності впливу на професійну діяльність; оптимальна інституціоналізація; належна фахова підготовка персоналу; адекватне технічне та матеріальне забезпечення; ефективний інформаційний обмін, який гарантує належну професійну діяльність з виконання функцій, встановлених чинним законодавством.

Імунітетом органів прокуратури названо передбачені Конституцією і законами України права та обов'язки органів про-

куратури, прокурорів, що відрізняються від загальних прав та обов'язків, а також заборони та обмеження, що встановлюються відносно суб'єктів, з якими взаємодіють органи прокуратури, прокурори, з метою виконання покладених на них функцій. Імунітет органів прокуратури виступає умовою реалізації прокуратурою свого конституційного призначення.

Доведено триєдиний підхід до визначення елементів імунітету органів прокуратури як правового явища, який базується на врахуванні логіко-смыслового зв'язку та взаємообумовленості між незалежністю судової влади, незалежністю органів прокуратури й імунітету зазначених органів.

Визначено, що імунітет стосується не тільки професійної діяльності прокурорів, а й конституційного принципу організації і функціонування прокуратури у системі правосуддя. Це означає примат інституційного аспекту імунітету органів прокуратури та похідний від нього характер основ їх професійної діяльності, спроможності здійснювати конституційно визначені функції.

Обґрунтовано, що дисциплінарне провадження в діяльності органів прокуратури є частиною адміністративного процесу і сукупністю процесуальних дій, які здійснюються відносно прокурорів уповноваженим колегіальним органом на підставах, до яких належать власне дисциплінарні правопорушення (проступки), порушення прокурором гарантій законності його діяльності, а також невиконання встановлених чинним законодавством заборон у спеціально передбаченому чинним законодавством порядку.

Розділ 3

ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ЗАСТОСУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

3.1. Процесуальна компетенція прокурора у досудових провадженнях

Ст. 131-1 Конституції України встановлено компетенцію прокуратури щодо здійснення нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку. У профільному Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII передбачено, що крім закріпленої в Основному Законі функції нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство (п. 3 ч. 1 ст. 2), прокуратура здійснює 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 (п. 4 ч. 1 ст. 2). Викликає зацікавленість та обставина, що врегулювання встановленої у Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII функції нагляду у сфері виконання покарань та при застосуванні примусових заходів було передбачено на конституційному рівні – у п. 4 ст. 121 Основного Закону до того, як були внесені зміни до Конституції України у зв'язку з проведенням судової реформи, що передбачила трансформацію конституційно-правового статусу прокуратури.

Нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, є окремою функцією прокуратури, враховуючи її роль як гаранта дотримання законності у сфері боротьби зі злочинністю, одного зі способів забезпечення правопорядку, зважаючи на

тяжкі наслідки для стану забезпечення національної безпеки у разі порушень законності у сфері кримінального судочинства з боку органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство.

До особливостей правового регулювання відносин щодо нагляду у виділеній сфері належить, насамперед, та обставина, що підстави та межі нагляду урегульовані підзаконним актом – наказом Генеральної прокуратури України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» від 03.12.2012 № 4/1гн [225]. При цьому профільним Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII не визначено мету і завдання нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, хоча в окремій статті вказаного Закону встановлено компетенцію прокурора та закріплено, що прокурор користується при здійсненні нагляду правами та обов'язками, передбаченими Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» та Кримінальним процесуальним кодексом України.

Така особливість правового регулювання відносин щодо здійснення нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, обумовлена, насамперед, загальною метою діяльності прокуратури – захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави (ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII). Вказана мета досягається шляхом реалізації функцій відповідно до ст. 2 та Розділу XII «Прикінцеві положення» зазначеного Закону. Виходячи із загальної мети діяльності прокуратури, можна вказати на правозахисну мету реалізації функцій нагляду (відповідно до пп. 3, 4 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII), хоча предмет нагляду стосується правоохоронної діяльності уповноважених державних органів (їх посадових і службових осіб).

Зважаючи на наведені аргументи, логічно запропонувати внесення змін до ст.ст. 25, 26 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII з метою закріплення мети функцій нагляду відповідно до пп. 3, 4 ч. 1 ст. 2 зазначеного Закону — забезпечення виконання уповноваженими органами (їх посадовими і службовими особами) вимог закону у сферах правоохоронної діяльності та діяльності, пов'язаної з виконанням покарань, гарантування дотримання правового режиму законності і правопорядку у виділених сферах.

Не випадково саме у такому значенні вказані основні критерії оцінки ефективності прокурорського нагляду за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності: додержання прав людини і громадянина, у тому числі щодо недоторканності особистого життя, житла і таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної кореспонденції та інших форм приватного спілкування, банківських вкладів і рахунків, вжиття невідкладних заходів до поновлення порушених прав та притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності; своєчасність реагування на порушення законності при здійсненні оперативно-розшукової діяльності (пп. 19.1, 19.2 п. 19 наказу Генеральної прокуратури України від 03.12.2012 № 4/1гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» [225]).

Разом з тим, доцільно вказати на ту обставину, що виділені критерії мають переважно оцінний характер, що не виключає наявність випадків застосування дискреційних повноважень при визначенні ефективності прокурорського нагляду у вказаній сфері, хоча у ч. 5 ст. 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 № 2135-XII [230, ст. 303] встановлено, що під час здійснення оперативно-розшукової діяльності не допускається порушення прав і свобод людини та юридичних осіб, а окремі обмеження цих прав і свобод мають винятковий та тимчасовий характер і можуть застосовуватися

лише за рішенням слідчого судді з метою виявлення, попередження чи припинення тяжкого або особливо тяжкого злочину та у випадках, передбачених законодавством України, з метою захисту прав і свобод інших осіб, безпеки суспільства.

Оцінний характер мають і критерії ефективності діяльності прокурорів щодо нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Відповідно до п. 17 наказу Генеральної прокуратури України «Про організацію діяльності прокурорів з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян» від 20.04.2016 № 161 до основних критеріїв віднесено забезпечення об'єктивного, своєчасного і повного вжиття заходів щодо усунення порушень Конституції та законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, поновлення прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, відшкодування завданої шкоди, притягнення винних до встановленої законом відповідальності [231].

При встановленні відповідності критерію додержання прав людини і громадянина при проведенні оперативно-розшукової діяльності слід спиратися, насамперед, на норми Конституції України, якими закріплені:

– право на життя (ст. 27) як невід'ємне, основоположне право людини, зміст якого розуміється з урахуванням Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, ст. 3 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, Протоколу 6 до цієї Конвенції та інших міжнародних договорів України про права людини [128, с. 185];

– право на повагу до гідності (ст. 28), яке належить до особистих невід'ємних прав людини;

– право на свободу й особисту недоторканність (ст. 29) як одне з фундаментальних і невідчужуваних особистих прав людини;

– право на недоторканність житла (ст. 30), яке є однією зі складових особистої недоторканності і тісно пов'язане з правом на недоторканність особистого і сімейного життя, гарантованого ст. 32 Конституції України [128, с. 214];

– право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції (ст. 31), яке пов'язане з правом на невтручання в особисте і сімейне життя відповідно до ст. 32 Конституції України і є невід'ємним правом людини, що забезпечує її особисту недоторканність і гарантується Загальною декларацією прав людини 1948 р., Міжнародним пактом про громадянські і політичні права 1966 р., Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод та іншими міжнародними документами. Винятки встановлюються тільки судом у випадках, передбачених законом;

– право на особисте життя (ст. 32), що означає надану людині і гарантовану державою можливість контролювати інформацію про самого себе, не допускати розголошення відомостей особистого, інтимного характеру [128, с. 234]. Ч. 9 ст. 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 № 2135-ХІІ встановлено заборони: передавати і розголошувати відомості про заходи безпеки та осіб, взятих під захист, або такі, що можуть зашкодити слідству чи інтересам людини, безпеці України; оприлюднювати або надавати зібрані відомості, а також інформацію щодо проведення або непроведення стосовно певної особи оперативно-розшукової діяльності до прийняття рішення за результатами такої діяльності. Питання оприлюднення або надання такої інформації після прийняття рішення регулюється законом. Ч. 13 ст. 9 зазначеного Закону також виділено заборони: передавати і розголошувати результати оперативно-розшукової діяльності, які відповідно до законодавства України становлять державну та-

ємницю, а також відомості, що стосуються особистого життя, честі, гідності людини.

Поряд із цим Європейський суд з прав людини та інші міжнародні органи із захисту прав людини встановлюють такі головні критерії при правовій оцінці фактів застосування сили, в тому числі зброї, як домірність, доцільність та абсолютна необхідність [128, с. 189]. Стандарти нелюдського поводження або покарання та такого, що принижує гідність, поводження або покарання сформульовані в рішеннях Європейського суду з прав людини: поводження, яке навмисно спричинює тяжке розумове або фізичне страждання, що за даних обставин є невинуватим (нелюдське поводження або покарання); поводження, яке грубо принижує особу перед іншими або примушує її діяти всупереч власній волі чи власним переконанням (таке, що принижує гідність, поводження або покарання); нелюдське поводження, що здійснюється навмисно і призводить до дуже серйозних і тяжких страждань (катування); спричинення сильних фізичних і душевних страждань (нелюдське поводження чи покарання); знущання, які мають викликати у жертви почуття страху, страждання і власної неповноцінності, а також принизити її гідність та, по можливості, зламати її фізичний і моральний опір (таке, що принижує гідність, поводження) [128, с. 194]. Слід назвати рішення Європейського суду з прав людини у справі «Яллог проти Німеччини», де вказано, що примусове медичне втручання у фізичну цілісність особи при проведенні слідчих дій з метою отримання доказів у кожному разі має бути об'єктом виняткової ретельної перевірки і розцінюється як порушення права особи не свідчити проти себе, яке є складовим елементом права на справедливий суд [128, с. 195]. Право на свободу й особисту недоторканність закріплене міжнародним співтовариством у ст. 3 Загальної декларації прав людини 1948 р., ст. 9 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р., ст. 5 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р., інших міжнародних документах [128, с. 202].

Звернення до практики Європейського суду людини відповідає вимогам Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006 № 3477-IV [128, ст. 260], у преамбулі якого вказано на регулювання цим законом відносин, що виникають, у тому числі, у зв'язку з впровадженням в українське судочинство та адміністративну практику європейських стандартів прав людини.

Тож виникає логічне питання про зміст критерію додержання прав людини і громадянина при проведенні оперативно-розшукової діяльності, який впливає з конституційних норм та міжнародних стандартів захисту прав людини. Визначення змісту вказаного критерію має здійснюватися з урахуванням міжнародних стандартів захисту прав людини та передбачати перелік відповідних положень, які можуть бути викладені у формі обмежень і заборон, що встановлюються при проведенні оперативно-розшукової діяльності, у наказі Генеральної прокуратури України від 03.12.2012 № 4/1гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність». Дотримання таких обмежень і заборон має складати предмет нагляду прокуратури за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності.

Наступним критерієм оцінки ефективності прокурорського нагляду за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності, відповідно до пп. 19.2 п. 19 наказу Генеральної прокуратури України від 03.12.2012 № 4/1гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність», визначено своєчасність реагування на порушення законності при здійсненні оперативно-розшукової діяльності.

Слід вказати, що ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 № 2135-XII визначено компетенцію посадових осіб прокуратури у сфері нагляду за до-

держанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, а саме Генерального прокурора, його заступників, керівників регіональних прокуратур, їх перших заступників та заступників, уповноважених наказом Генерального прокурора прокурорів Генеральної прокуратури України та уповноважених наказом керівника регіональної прокуратури прокурорів відповідних регіональних прокуратур, керівників місцевої прокуратури, уповноважених його наказом прокурорів відповідної місцевої прокуратури. Зокрема, передбачено право прокурора вживати заходів щодо усунення порушень законності під час проведення оперативно-розшукової діяльності і щодо притягнення винних до встановленої законом відповідальності. При цьому прокурор має право: безперешкодно входити в усі приміщення органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність; вимагати для перевірки акти щодо оперативно-розшукової діяльності, оперативно-розшукові справи, документи та інші відомості щодо здійснення оперативно-розшукових заходів; надавати доручення щодо проведення перевірок фактів порушень закону; надавати письмові вказівки про проведення оперативно-розшукових заходів; надавати згоду на продовження строку проведення оперативно-розшукової діяльності; отримувати пояснення порушень вимог закону від посадових осіб органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність; перевіряти на порушення законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, з ознайомленням у необхідних випадках з оперативно-розшуковими матеріалами; скасовувати незаконні постанови про заведення або закриття оперативно-розшукової справи, зупинення або поновлення оперативно-розшукової діяльності чи про інші рішення, що суперечать закону; вживати заходів щодо усунення порушень законності під час проведення оперативно-розшукової діяльності і щодо притягнення винних до встановленої законом відповідальності; опротестовувати незаконну постанову суду про дозвіл або відмову на проведення оперативно-розшукових заходів. Винне-

сення протесту зупиняє проведення оперативно-розшукових заходів, дозвіл на які дано судом.

Разом з тим, слід відзначити доцільність врегулювання темпоральних характеристик застосування відповідних заходів, пов'язаних із реалізацією прав прокурорами при здійсненні нагляду саме у Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 № 2135-ХІІ, що гарантує, в тому числі, і реалізацію принципу правової визначеності при здійсненні оцінки ефективності прокурорського нагляду за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності.

Окремо слід відзначити врегулювання порядку організації діяльності органів прокуратури у зв'язку з тимчасовою окупацією території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, затвердженого наказом Генеральної прокуратури України від 23.12.2015 № 414 [218, ст. 478], виходячи з приписів якого складно дати оцінку ефективності прокурорського нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності в умовах тимчасової окупації, враховуючи загальний характер правового визначення компетенції прокурора. Так, відповідно до п. 3 Розділу III компетенцією щодо здійснення нагляду у вказаній сфері наділений відповідний структурний підрозділ Генеральної прокуратури України, а п. 11 Розділу III встановлено компетенцію керівника прокуратури Автономної Республіки Крим щодо організації роботи зі здійснення нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку, передислокованих з тимчасово окупованої території. Отже, виникає питання про встановлення критеріїв оцінки ефективності діяльності органів прокуратури у зв'язку з тимчасовою окупацією території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, хоча за сучасної політичної ситуації зазначене питання набуває переважно декларативного характеру.

Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 № 1207-VII [209, ст. 892] передбачено переважно

компетенцію прокурора при здійсненні кримінального переслідування. Зазначеним Законом внесено зміни до ч. 2 ст. 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення, якою визначено строки адміністративного затримання, встановлено обов'язок письмового повідомлення прокурора протягом двадцяти чотирьох годин після затримання осіб, які незаконно перетнули або зробили спробу незаконно перетнути державний кордон України, порушили порядок в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї, порушили прикордонний режим, режим у пунктах пропуску через державний кордон України або режимні правила у контрольних пунктах в'їзду-виїзду, вчинили злісну непокору законному розпорядженню або вимозі військовослужбовця чи працівника Державної прикордонної служби України або члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, а також іноземців та осіб без громадянства, які порушили правила перебування в Україні або транзитного проїзду через територію України. Таких осіб може бути затримано на строк до трьох годин для складення протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи і з'ясування обставин правопорушення – до трьох діб.

Розкриваючи особливості організації прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, слід вказати на розподіл компетенції між органами (підрозділами) прокуратури у цій сфері. Встановлено, що тільки спеціальним наказом Генерального прокурора України може бути надано дозвіл на здійснення нагляду за додержанням законів при провадженні оперативно-розшукової діяльності (п. 2) [225].

Суб'єктами організації нагляду у вказаній сфері виступають окремі структурні підрозділи прокуратури, розподіл функціональної компетенції між якими здійснений з урахуванням місця в ієрархічній побудові системи органів прокуратури:

– на загальнодержавному рівні – у Генеральній прокуратурі: Головні управління, управління;

– на регіональному рівні – у прокуратурах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, Дніпровській екологічній прокуратурі, прокуратурах регіонів з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері: відділи, управління;

– на місцевому рівні – у міських, районних, міжрайонних та інших прирівняних до них прокуратурах (крім спеціалізованих прокуратур), а також призначених ними прокурорів. Про призначення працівників міських, районних, міжрайонних прокуратур, інших прирівняних до них прокуратур щодо здійснення нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, прокурорам зазначених прокуратур надано право видавати накази та їх примірники надсилати керівникам органів, у складі яких діють оперативні підрозділи, за оперативно-розшуковою діяльністю яких здійснюється нагляд.

Серед функціональних повноважень, які стосуються нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, слід виділити такі, які стосуються:

– нагляду за додержанням законів спецпідрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю і корупцією;

– захисту прав і свобод громадян та інтересів держави, протидії корупції та злочинності у сфері транспорту;

– нагляду за додержанням прав і свобод дітей;

– нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальному провадженні та інших примусових заходів;

– нагляду за додержанням законів при провадженні досудового розслідування та підтримання державного обвинувачення;

– нагляду за додержанням законів у воєнній сфері;

– забезпечення внутрішньої безпеки;

– нагляду за додержанням законів у сфері екології.

Підстави перевірки законності проведення оперативно-розшукових заходів та прийнятих при цьому рішень можна систематизувати у дві групи: юридичні і фактичні.

До юридичних належать:

а) планові заходи з урахуванням стану законності у сфері оперативно-розшукової діяльності, під час проведення яких можуть бути здійснені відповідні заходи з нагляду;

б) інформація щодо здійснення заходів з попередження, своєчасного виявлення і припинення злочинів, розшуку осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, суду або ухиляються від відбування кримінального покарання, а також безвісно відсутніх осіб;

в) інформація про неналежне виконання вказівок уповноваженого прокурора;

г) діяльність оперативних підрозділів, яка не потребує дозволу слідчого судді або рішення прокурора;

д) наявність порушення вимог законодавства під час здійснення оперативно-розшукової діяльності;

е) інформація про неналежне виконання обов'язкових рішень слідчого, прокурора, слідчого судді, суду щодо здійснення розшуку осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, суду або ухиляються від відбування кримінального покарання;

є) службова необхідність.

Фактичними підставами є ті, наявність яких свідчить про необхідність реалізації функції нагляду у сфері оперативно-розшукової діяльності:

а) дані про відсутність позитивних результатів щодо здійснення заходів з попередження, своєчасного виявлення і припинення злочинів, розшуку осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, суду або ухиляються від відбування кримінального покарання, а також безвісно відсутніх осіб;

б) факт неналежного виконання вказівок уповноваженого прокурора;

в) повідомлення оперативного підрозділу про заведення чи закриття оперативно-розшукової справи, проведення оперативно-розшукових заходів, які не потребують дозволу слідчого судді або рішення прокурора;

г) звернення про порушення вимог законодавства під час проведення оперативно-розшукових заходів;

д) факт неналежного виконання рішень слідчого, слідчого судді, суду;

е) рішення уповноважених посадових осіб прокуратури.

Нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, може здійснюватися під час планових заходів з урахуванням стану законності в цій сфері діяльності.

У Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII підстави здійснення нагляду у вказаній сфері чітко не визначені, як не визначено і предмет перевірок, які здійснюються під час нагляду.

Відповідно до п. 5 наказу Генеральної прокуратури України від 03.12.2012 № 4/1гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» предмет перевірки стосується додержання вимог законодавства про оперативно-розшукову діяльність у частині, що стосується заведення оперативно-розшукових справ, підстав та порядку проведення оперативно-розшукової діяльності; компетенції осіб у цій сфері; застосування окремих обмежень прав і свобод людини, обґрунтованості клопотань до суду про надання дозволу на проведення оперативно-розшукових заходів, зокрема пов'язаних із втручанням у приватне спілкування; дотримання строків, передбачених при проведенні оперативно-розшукової діяльності та веденні оперативно-розшукових справ; відповідності відомчих наказів, інструкцій, розпоряджень та інших правових актів з питань проведення оперативно-розшукової діяльності Конституції України та іншим законам України.

Серед прав, якими наділений уповноважений прокурор, при здійсненні функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, передбачено:

– ознайомлення з оригіналами оперативно-розшукових документів і відповідними журналами їх реєстрації й обліку за наслідками перевірки складання довідки, вжиття заходів щодо усунення виявлених недоліків і порушень законів;

– вимагання письмових пояснень від керівників оперативних підрозділів та осіб, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, щодо виявлених порушень закону та їх причин;

– надання письмових вказівок про проведення оперативно-розшукових заходів з метою попередження та виявлення злочинів, розшуку осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, суду, ухиляються від відбування кримінального покарання, та осіб, які безвісно відсутні (п. 6 наказу Генеральної прокуратури України від 03.12.2012 № 4/1гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність»).

Стосовно перевірок, які здійснює прокурор під час реалізації функції нагляду у вказаній сфері, передбачено, що вони стосуються:

– законності заведення оперативно-розшукових справ (перевірка проводиться протягом 5 днів від дня надходження повідомлення про їх заведення з метою своєчасного реагування на незаконні рішення про заведення таких справ. Відповідно до ч. 3 ст. 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 № 2135-XII [230, ст. 303] прокурор повинен отримати письмове повідомлення про заведення оперативно-розшукової справи протягом доби);

– законності оперативно-розшукових заходів;

– своєчасності та обґрунтованості направлення оперативними підрозділами матеріалів, у яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідаль-

ність за які передбачена Кримінальним кодексом України, до органу досудового розслідування для здійснення досудового розслідування, або відповідних повідомлень органам досудового розслідування, прокурору в разі неможливості направлення таких матеріалів у зв'язку з проведенням оперативно-розшукових заходів, що тривають і припинення яких може негативно вплинути на результати кримінального провадження;

– відповідності клопотань керівників оперативних підрозділів або їх заступників до слідчого судді про здійснення оперативно-розшукових заходів, які тимчасово обмежують конституційні права особи, вимогам чинного законодавства та матеріалам оперативно-розшукових справ і за результатами перевірки складення відповідних довідок (такі перевірки проводяться перед тим, як надаються відповідні погодження про здійснення оперативно-розшукових заходів);

– законності ухвал слідчого судді щодо дозволів на здійснення оперативно-розшукових заходів із вжиттям відповідних заходів реагування;

– обґрунтованості постанов про продовження строку ведення оперативно-розшукової справи;

– законності закриття оперативно-розшукових справ (пп. 7–12, 16 наказу Генеральної прокуратури України від 03.12.2012 № 4/1гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність»).

Разом з тим, відповідно до п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України організація і діяльність прокуратури мають бути визначені виключно законами. Зважаючи на зазначену конституційну норму, доцільно передбачити закріплення у Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII врегулювання підстав здійснення нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність. Врахування цієї пропозиції доцільно і зважаючи на ту обставину, що нагляд у цій сфері є гарантією законності оперативно-розшукової діяль-

ності, дотримання прав і свобод громадян. За таких обставин можна запропонувати внести зміни до ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, доповнивши її ч. 2 у такій редакції:

«2. Підставами нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, є:

1) дані про відсутність позитивних результатів щодо здійснення заходів з попередження, своєчасного виявлення і припинення злочинів, розшуку осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, суду або ухиляються від відбування кримінального покарання, а також безвісно відсутніх осіб;

2) факт неналежного виконання вказівок уповноваженого прокурора;

3) повідомлення оперативного підрозділу про заведення чи закриття оперативно-розшукової справи, проведення оперативно-розшукових заходів, які не потребують дозволу слідчого судді або рішення прокурора;

4) звернення про порушення вимог законодавства під час проведення оперативно-розшукових заходів;

5) факт неналежного виконання рішень слідчого, слідчого судді, суду;

б) рішення уповноважених посадових осіб прокуратури.

Нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, може здійснюватися під час проведення планових заходів з урахуванням стану законності в цій сфері діяльності».

Ч. 2 чинної норми ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII стає відповідно ч. 3.

Компетенція прокуратури у сфері здійснення нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, спрямована на гарантування законності, дотримання прав і свобод громадян при застосуванні оперативно-розшукових заходів, здійснення оперативно-розшуко-

вої діяльності, заведення оперативно-розшукових справ та їх закриття. Надання прокуратурі такої компетенції пов'язане з призначенням діяльності прокуратури як запобіжника порушення законності і правопорядку. Зважаючи на вказане, слід зазначити доцільність встановлення високого рівня вимог до правової культури, компетентності, моральних якостей, принциповості прокурорів, що гарантує належне виконання повноважень щодо реалізації функції нагляду у зазначеній сфері.

Реалізація компетенції прокурора щодо здійснення нагляду за органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, безпосередньо стосується і встановлення законності процедур, пов'язаних із реєстрацією інформації про вчинені кримінальні правопорушення та інші події.

Відповідно до наказу МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події» від 06.11.2015 № 1377 [213, ст. 3406] встановлено порядок ведення єдиного обліку органами Національної поліції України, у тому числі їх структурними (відокремленими) підрозділами (відділами, відділеннями) заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, а також порядок здійснення контролю за його дотриманням. Джерелом інформації про вчинені кримінальні правопорушення та інші події є: 1) повідомлення осіб, які надходять до органу поліції або особи, уповноваженої здійснювати досудове розслідування; 2) самостійно виявлені слідчим або іншою посадовою особою органу поліції з будь-якого джерела обставини кримінальних правопорушень; 3) повідомлення осіб, які затримали підозрювану особу на місці вчинення кримінального правопорушення (п. 2 наказу МВС України від 06.11.2015 № 1377). У журналі єдиного обліку органів поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події також реєструються: 1) заяви і повідомлення про зниклих безвісти осіб; 2) рапорти працівників органів поліції про виявлення ними з будь-якого джерела обставин, що мо-

жуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення та іншу подію (п. 14 розділу III наказу МВС України від 06.11.2015 № 1377).

При здійсненні прокурором нагляду за виконанням законодавства при прийомі, реєстрації, обліку і вирішенні заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події поліцією прокурор перевіряє виконання вимог не тільки кримінального процесуального, а й іншого законодавства. При визначенні правової природи відносин, пов'язаних із заявами і повідомленнями про кримінальні правопорушення та інші події, слід враховувати Рішення Конституційного Суду України від 14.12.2011 № 19-рп/2011 у справі про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини, де у п. 2 резолютивної частини вказано, що скарги осіб стосовно прийняття рішень, вчинення дій або допущення бездіяльності суб'єктом владних повноважень щодо заяв і повідомлень про вчинені або підготовлювані злочини суди повинні розглядати і вирішувати у кримінальному судочинстві [263, с. 84].

Слід вказати, що порівняно з Кримінально-процесуальним кодексом України від 28 грудня 1960 р., який втратив чинність, змінився порядок порушення кримінальної справи. Відповідно до ч. 4 ст. 97 Кримінально-процесуального кодексу України від 28 грудня 1960 р. було передбачено обов'язок прокурора, слідчого, органу дізнання перевірити в строк не більше десяти днів заяви або повідомлення про злочин, у тому числі шляхом відібрання пояснень від окремих громадян чи посадових осіб або витребування необхідних документів. У чинному Кримінально-процесуальному кодексі (КПК) України від 13 квітня 2012 р. [140, ст. 88] зазначено початок досудового розслідування. Так, відповідно до ч. 1 ст. 214 КПК України встановлено обов'язок слідчого, прокурора невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення чи після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кри-

мінального правопорушення, внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочати розслідування і через 24 години з моменту внесення таких відомостей надати заявнику витяг з Єдиного реєстру досудових розслідувань. Якщо до юридичної особи можуть застосовуватися заходи кримінально-правового характеру, то відомості про юридичну особу вносяться слідчим або прокурором до Єдиного реєстру досудових розслідувань негайно після вручення особі повідомлення про підозру у вчиненні від імені та в інтересах такої юридичної особи. За завідомо неправдиве повідомлення суду, прокурору, слідчому або органу досудового розслідування про вчинення злочину передбачено кримінальну відповідальність (чч. 1, 2 ст. 383 Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 р. [138, ст. 131]).

Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII не передбачено внесення змін до ст. 214 КПК України (п. 7 § 1 Розділу 4 про внесення змін до КПК України) [203].

За Кримінально-процесуальним кодексом України від 28 грудня 1960 р. прокурор зобов'язаний перевірити законність і обґрунтованість прийнятого рішення щодо заяви чи повідомлення, що надійшли до органів внутрішніх справ: про порушення кримінальної справи, про відмову в порушенні справи, про передачу заяв чи повідомлень за підслідністю чи підсудністю.

Новітнє кримінальне процесуальне законодавство, Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, затверджене наказом Генеральної прокуратури України від 06.04.2016 № 139 [216, с. 48], передбачає, що держателем Реєстру є Генеральна прокуратура України (п. 4), а п. 1 глави 2 розділу I наказу Генеральної прокуратури України від 06.04.2016 № 139 надано перелік відомостей, що вносяться до Реєстру. Встановлено правило, за яким результати судового проваджен-

ня інтегруються з автоматизованої системи документообігу суду (п. 2 глави 2 розділу I).

Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 №1697-VII передбачено таку форму реагування прокурора на порушення законності при здійсненні нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, як письмова вказівка. Вона надається в межах повноважень органам, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, є обов'язковою для цих органів і підлягає негайному виконанню. Компетенція прокурора у цій сфері визначена Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» та КПК України (ст. 25).

Слід виділити ту обставину, що під час експертизи проекту КПК України від 13 квітня 2012 р. у частині врегулювання реєстрації відомостей про кримінальні правопорушення та інші події Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України слушно звертало увагу на неврегульованість єдиного механізму реєстрації в Єдиному реєстрі досудових розслідувань у випадку, коли не уявляється можливим ідентифікувати особу заявника. Інші випадки, які мають місце на практиці, – усні повідомлення про злочинні діяння за допомогою різноманітних засобів зв'язку особою, яка через різні обставини не назвала свої ідентифікаційні дані чи знепритомніла після вчиненого стосовно неї злочину тощо, не знайшли належного врегулювання у проекті. Нині у таких випадках відповідний сигнал перевіряється органами дізнання на предмет встановлення як самої події, так і фактичних даних, що свідчать про наявність ознак злочину або ж ні. Існуючий нині механізм цілком узгоджується з впровадженням в Україні єдиного телефонного номера 112 (прийнятий 13 березня 2012 р. як закон законопроект № 9074) [86].

Із вказаними зауваженнями слід погодитись, а їх усунення в чинному КПК України передбачає внесення відповідних змін. Відносно ж наглядової діяльності прокурора у таких випадках,

як неможливість ідентифікації особи, яка повідомила про вчинення кримінального правопорушення чи іншої події, усних повідомлень тощо, відповідна компетенція прокурора стосується тільки діяльності щодо фіксування відповідної інформації у повному обсязі.

По суті, законодавець, не встановлюючи прямо підстави і межі здійснення перевірок прокурором законності під час нагляду у частині, що стосується заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події, тим не менше визначає запобіжники порушення законності шляхом: фіксації відповідної інформації та чіткого встановлення переліку відповідних відомостей у Єдиному реєстрі досудових розслідувань; встановлення кримінальної відповідальності за неправдиве повідомлення про вчинення злочину; визначення компетенції прокурора законодавчим актом – Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» та КПК України, а не підзаконним актом; встановлення обов'язку негайного виконання письмових вказівок прокурора.

Разом з тим, при здійсненні нагляду прокурор зобов'язаний вжити заходів щодо притягнення винних за допущені порушення до встановленої законом відповідальності, а також до усунення причин і умов, що сприяли відповідним правопорушенням. Прокурору слід перевіряти дотримання таких правил, як: 1) вчасність реєстрації інформації про кримінальні правопорушення та інші події, відображення при реєстрації усієї інформації; 2) дотримання темпоральних характеристик при реєстрації вказаної інформації; 3) відповідність встановленим правилам здійснення перевірки інформації про кримінальні правопорушення та інші події; 4) законність і обґрунтованість рішень, прийнятих за результатами перевірки інформації; 5) вжиття заходів щодо усунення порушень закону при реєстрації інформації, причин і умов, що їм сприяли; 6) наявність чи відсутність факту притягнення винних у порушенні закону посадових осіб до юридичної відповідальності; 7) дотримання прав і законних

інтересів осіб, які звернулися з інформацією про кримінальні правопорушення, та інші події.

Такі висновки можна зробити виходячи із засад діяльності прокуратури, встановлених ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, та відповідної компетенції прокуратури при здійсненні нагляду.

Особливе правове становище прокурора визначається не тільки здійсненням функції нагляду за органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Виступаючи процесуальним керівником у кримінальному процесі, прокурор здійснює нагляд на усіх стадіях кримінального процесу.

Відповідно до ч. 2 ст. 36 КПК України процесуальне керівництво є формою нагляду прокурора за додержанням законів при проведенні досудового розслідування. Чинне кримінальне процесуальне законодавство передбачає повноваження прокурора скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих та підпорядкованих прокурорів у межах строків досудового розслідування, передбачених ст. 219 цього Кодексу. Такими повноваженнями наділені Генеральний прокурор, керівник регіональної прокуратури, керівник місцевої прокуратури, їх перші заступники та заступники. Про скасування таких постанов повідомляється прокурор, який здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення відповідного досудового розслідування. Тільки Генеральний прокурор або особа, яка виконує його обов'язки, має право скасовувати такі постанови слідчих та прокурорів Національного антикорупційного бюро України (ч. 6 ст. 36 КПК України).

КПК України від 13 квітня 2012 р. передбачено угоду між прокурором та підозрюваним, обвинуваченим про визнання винуватості (п. 2 ч. 1 ст. 468). Така угода є нововведенням і може бути укладена за ініціативою прокурора або підозрюваного чи обвинуваченого в будь-який момент після повідомлення особі про підозру до виходу суду до нарадчої кімнати для ухвалення вироку

у провадженні щодо кримінальних проступків, злочинів невеликої чи середньої тяжкості, тяжких злочинів, внаслідок яких шкода завдана лише державним чи суспільним інтересам. У разі якщо у кримінальному провадженні бере участь потерпілий, укладення угоди про визнання винуватості не допускається. При вирішенні питання про укладення угоди про визнання винуватості прокурор зобов'язаний враховувати такі обставини: ступінь та характер сприяння підозрюваного чи обвинуваченого у проведенні кримінального провадження щодо нього або інших осіб; характер і тяжкість обвинувачення (підозри); наявність суспільного інтересу в забезпеченні швидшого досудового розслідування і судового провадження, викритті більшої кількості кримінальних правопорушень; наявність суспільного інтересу в запобіганні, виявленні чи припиненні більшої кількості кримінальних правопорушень або інших більш тяжких кримінальних правопорушень [169].

Необхідно вказати на Інформаційний лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 05.04.2013 № 223-558/0/4-13, яким внесено доповнення в Інформаційний лист від 15.11.2012 № 223-1679/0/4-12 з питань здійснення кримінального провадження на підставі угод. Зокрема, вказано, що «1. Вирішуючи питання про те, чи підлягає затвердженню судом угода про примирення, якщо одним і тим самим злочином завдано одночасно шкоди потерпілому і державним чи суспільним інтересам, слід враховувати не лише положення ч. 3 ст. 469 КПК, а й специфіку об'єкта посягання та характер охоронюваних кримінальним законом благ. Зокрема, дотримуючись вимог, встановлених ч. 3 ст. 469 КПК щодо укладення угод про примирення (детальніше див. інформаційний лист ВССУ від 15.11.2012 № 223-1679/0/4-12), укладаючи угоду про примирення, слід враховувати, що така угода може бути укладена тільки у випадках, коли кримінальне правопорушення завдає шкоди приватним інтересам (інтересам фізичної особи) та/або майновим інтересам юридичної особи, тобто лише щодо діянь, які посягають на приватні інтереси та не зачіпають

значною мірою публічних інтересів. У злочинах, де основним безпосереднім об'єктом виступають публічні інтереси (зокрема немайнові), а спричинена конкретним фізичним чи юридичним особам шкода є лише проявом посягання на основний об'єкт, укладення угоди про примирення не допускається» [207].

Прокурор при вирішенні питання про укладання угоди про визнання винуватості при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування має пересвідчитися, чи не суперечать умови угоди вимогам законодавства, чи правильно здійснено правову кваліфікацію кримінального правопорушення, що свідчить про наявність (чи відсутність) можливості укладення угоди; чи відповідають умови угоди інтересам суспільства, чи не порушують права, свободи чи інтереси сторін або інших осіб; чи існують обґрунтовані підстави вважати, що укладення угоди не було добровільним або сторони не примирилися; чи є очевидною неможливість виконання обвинуваченим взятих на себе за угодою зобов'язань; чи відсутні фактичні підстави для визнання винуватості. У частині здійснення функції нагляду при укладанні угоди про визнання винуватості прокурор перевіряє на відповідність чинному законодавству діяльність органів, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, стосовно дотримання прав і свобод людини, а саме відсутність фактів застосування насильства, примусу, погроз, нелюдського поводження або такого, що принижує гідність, поводження тощо.

Серед повноважень прокурорів у сфері здійснення нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю, передбачено право складати висновок про наявність підстав для внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про кримінальне правопорушення, вчинене у складі організованої групи чи злочинної організації, для повідомлення особі про підозру у вчиненні такого кримінального правопорушення. Такими повноваженнями наділено самостійні

структурні підрозділи Генеральної прокуратури України, прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, спеціалізованих прокурорів на правах обласних. Висновок надсилається до Головного управління нагляду за додержанням законів спецпідрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю і корупцією, Генеральної прокуратури України для погодження (п. 3 наказу Генеральної прокуратури України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю» від 21.03.2013 № 4/2гн [226]).

При здійсненні нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю, Головне управління нагляду за додержанням законів спецпідрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю і корупцією, Генеральної прокуратури України та відповідні галузеві підрозділи прокуратур обласного рівня наділені повноваженнями щодо:

- забезпечення розгляду і вирішення звернень громадян, службових та інших осіб, запитів і звернень народних депутатів України, депутатів місцевих рад щодо дій працівників спецпідрозділів у зв'язку з проведенням ними оперативно-розшукової діяльності та слідчими при здійсненні досудового розслідування у кримінальних провадженнях стосовно організованих груп та злочинних організацій;

- щоквартальної перевірки достовірності даних статистичної звітності про результати роботи спеціальних підрозділів та інших правоохоронних органів щодо боротьби з організованою злочинністю;

- у взаємодії з іншими структурними підрозділами органів прокуратури забезпечення обліку результатів досудового розслідування і судового розгляду у кримінальних провадженнях стосовно організованих груп та злочинних організацій, які розслідувалися слідчими підрозділами усіх відомств;

– проведення постійного системного аналізу та комплексного оцінювання причин та умов, що впливають на виникнення, розвиток і діяльність організованої злочинності (п. 6 наказу Генеральної прокуратури України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю» від 21.03.2013 № 4/2Гн).

Таким чином, серед способів, які застосовуються при здійсненні прокурором нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, можна виділити такі:

- оцінка ефективності прокурорського нагляду;
- проведення постійного системного аналізу та комплексного оцінювання причин та умов, що впливають на виникнення, розвиток і діяльність організованої злочинності;
- перевірка законності при проведенні оперативно-розшукових заходів;
- застосування заходів щодо усунення порушень законності під час проведення оперативно-розшукової діяльності і щодо притягнення винних до встановленої законом відповідальності;
- перевірка законності виконання рішень слідчого, слідчого судді, суду;
- скасування незаконних та необґрунтованих постанов слідчих та прокурорів;
- надання письмових вказівок органам, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство;
- перевірка законності при реєстрації, вирішенні заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події, забезпечення достовірності показників щодо стану злочинності, слідства і дізнання;
- забезпечення безумовного додержання вимог закону про повне, всебічне й об'єктивне дослідження всіх обставин справи та ін.

Слід вказати на особливості визначення способів здійснення нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю, які полягають у визначенні компетенції щодо:

– складання висновку про наявність підстав для внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про кримінальне правопорушення, вчинене у складі організованої групи чи злочинної організації, для повідомлення особі про підозру у вчиненні такого кримінального правопорушення з його подальшим погодженням;

– здійснення посиленних заходів інформаційного забезпечення нагляду тощо.

Вказані способи можна систематизувати за ознакою їх сутності у чотири групи: перевірки, правоприпинювальні, правовідновлювальні, організаційні.

Окремі з перелічених способів здійснення нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, а також спеціальними підрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю, застосовуються і при реалізації ще однієї функції прокуратури, яка передбачена профільним Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, – нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Враховуючи роль прокуратури як гаранта законності і правопорядку, реалізація цієї функції спрямована на охорону прав осіб, які істотно обмежені в можливостях самостійно захищати свої права. Прокуратура під час реалізації вказаної функції спрямовує свою діяльність на захист прав і свобод потерпілих осіб, проте мають бути дотримані і права та свободи осіб, підданих покаранню чи стосовно яких застосовано заходи примусового характеру.

Вчені ще у 2005 р. зазначали, що гарантією попередження і своєчасного усунення порушень прав та інтересів затриманих, узятих під варту і засуджених осіб, які перебувають за рішенням суду в психіатричних лікарнях, є систематичне проведення прокурором перевірок, незалежно від наявності даних про порушення законності. Засобами прокурорського нагляду забезпечується виконання не лише прав засуджених, затриманих осіб, узятих під варту і тих, до кого застосовано примусові заходи медичного характеру, але й вимог щодо захисту прав людини у сфері боротьби зі злочинністю [245, с. 315–316].

У зв'язку з вищевказаним чинне законодавство наділяє прокурорів правом застосовувати широке коло засобів, поряд із тими, які передбачені при реалізації функції нагляду у сфері оперативно-розшукової діяльності, досудового слідства, дізнання, боротьби з організованою злочинністю. Мова йде про такі засоби, як, насамперед, перевірки та заходи інформаційного забезпечення, реалізація яких здійснюється з урахуванням предмета відповідної наглядової діяльності прокуратури.

Відповідно до ст. 26 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, наказів Генеральної прокуратури України «Про затвердження Порядку організації діяльності органів прокуратури у зв'язку з тимчасовою окупацією території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя» від 23.12.2015 № 414 [218, ст. 478], «Про організацію діяльності прокурорів з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян» від 20.04.2016 № 161 [223] серед таких способів і засобів слід вказати на:

- перевірки (в тому числі комплексні) законності, за результатами яких складаються довідки, які надсилаються до прокуратур вищого рівня;
- забезпечення оперативного опрацювання інформації, звернень громадян із питань виконання судових рішень у кри-

мінальних справах та застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, на тимчасово окупованій території;

– звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та органів державної влади з пропозиціями щодо захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави на тимчасово окупованій території;

– реагування на незаконні судові рішення відповідно до чинного законодавства, яке повинно бути ефективним і своєчасним;

– реагування на відомості про можливі порушення законодавства, що містяться у скаргах, зверненнях чи будь-яких інших джерелах;

– подання до суду позовів у встановленому законодавством порядку;

– оскарження постанов про накладення адміністративних стягнень, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, з підстав та у випадках, передбачених законодавством;

– інформування судів, у провадженнях яких перебувають справи про адміністративні правопорушення, про результати перевірок порушень закону у справах про адміністративні правопорушення, за якими судами першої інстанції не прийнято рішень;

– через прокуратури вищого рівня внесення документів реагування, надсилання запитів і доручень органам державної влади, місцевого самоврядування та державним органам, на які їх повноваження не поширюються;

– здійснення не рідше одного разу на місяць особистого прийому взятих під варту та засуджених осіб, перевірок стану додержання законодавства щодо забезпечення їх права на листування та звернення, обліку інформації про злочини та події, законності дій службових осіб, накладення дисциплінарних стягнень;

– здійснення особистого прийому ув'язнених та засуджених;

– негайне інформування відповідних керівників прокуратури вищого рівня телефоном, електронним зв'язком та упродовж доби письмовим повідомленням про запровадження режиму особливих умов в установах виконання покарань, особливого режиму в місцях попереднього ув'язнення або про надзвичайні ситуації.

До форм реагування прокурора на порушення законності при здійсненні нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, віднесено письмові вказівки, які: а) стосуються додержання встановлених законодавством порядку та умов тримання осіб у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установах, в яких засуджені відбувають покарання, установах, де перебувають особи, щодо яких застосовані примусові заходи медичного або виховного характеру, та будь-яких інших місцях, до яких доставлено осіб з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення чи в яких особи примусово тримаються згідно з судовим рішенням або рішенням адміністративного органу; б) надані іншим органам, що виконують судові рішення у кримінальних справах та справах про адміністративні правопорушення (ч. 4 ст. 26 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII).

Відповідно до ч. 1 ст. 26 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII прокурор, який здійснює нагляд у вказаній сфері, має право здійснювати такі дії, як відвідування місць, де перебувають особи, права і свободи яких обмежені; проведення опитування таких осіб; ознайомлення з документами, на підставі яких обмежено права і свободи; проведення перевірок законності наказів, розпоряджень, інших актів відповідних органів і установ та їх скасування у разі невідповідності законодавству; вимагання пояснень щодо допущених порушень та усунення таких порушень, а також причин та умов, що їм сприяли; вимагання проведення у системі ви-

конання покарань внутрішньовідомчих перевірок; звернення до суду з позовом.

Звернення до чинного законодавства з метою встановлення міри і ступеня врегулювання питань, які пов'язані з особливостями застосування вказаних вище способів і конкретних засобів нагляду, дозволяє виділити ряд статей Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП), до яких доцільно запропонувати зміни. Зокрема, вказане стосується ч. 5 ст. 7, якою встановлено загальну формулу про те, що прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Разом з тим, КУпАП не містить окрему структурну складову, в якій було би перелічено заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян. Натомість зазначено доставлення порушника (ст. 259), заходи забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення (Глава 20). Крім того, обмеження особистої свободи громадян пов'язані з виконанням таких адміністративних стягнень, як адміністративний арешт, виконання громадських чи виправних робіт, арешт з триманням на гауптвахті. Слід вказати і на те, що обмеження прав і свобод пов'язані із застосуванням адміністративного видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок.

Необхідно звернути увагу і на ту обставину, що КУпАП не врегульовано питання про нагляд прокуратури за дотриманням законності при застосуванні заходів впливу до неповнолітніх, передбачених ст. 24-1.

Зважаючи на те, що у ст. 250 КУпАП, де зазначено права та обов'язки прокурора при здійсненні прокурорського нагляду за виконанням законів при провадженні в справах про адміністра-

тивні правопорушення, а також вказаній вище ч. 5 ст. 7 КУпАП не встановлено компетенцію прокурора при здійсненні нагляду за застосуванням адміністративних стягнень, доцільно запропонувати викласти ч. 5 ст. 7 у такій редакції:

«Прокурор здійснює нагляд за додержанням законів про адміністративні правопорушення при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, а саме при доставленні порушника, застосуванні заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, застосуванні та при застосуванні виконання громадських чи виправних робіт, адміністративного арешту, арешту з триманням на гауптвахті, а також заходів впливу до неповнолітніх».

Динаміка процесуальної компетенції прокуратури має відповідати ролі цієї інституції у механізмі держави, історично сформованому їй призначенню та сутності діяльності, спрямованої на захист прав людини та інтересів держави. У такому контексті звернення до моделі прокуратури в Німеччині доцільне для формування пропозицій щодо впровадження у процесуальне законодавство України позитивних практик її функціонування.

Статус прокуратури в Німеччині визначений Федеральним законом про судоустрій, Кримінально-процесуальним кодексом, Положенням про організаційну структуру прокуратури, Правилами внутрішнього розпорядку прокуратури [308, с. 633]. Виходячи з наведених нормативно-правових актів можна вказати на те, що процесуальна компетенція прокурора в Німеччині стосується переважно його участі у кримінальному судочинстві. Стосовно конституційно-правового статусу, слід вказати, що в Основному законі ФРН [179, с. 593] не міститься окрема стаття чи окрема структурна складова, в якій вказано на прокуратуру. Натомість організація діяльності прокуратури, її компетенція та процесуальні повноваження встановлені не тільки вказаними вище нормативно-правовими актами, а й наказами

міністра юстиції (наприклад, Розпорядження про організацію і службову діяльність прокуратури. Офіційне опублікування Міністерства юстиції від 1 жовтня 2002 р. (3262-IIIА.5) – JMBI. NRW S.238). Процесуальні повноваження прокурорів за законодавством Німеччини стосуються: внесення касаційних скарг на вирок суду; підтримання державного обвинувачення в судах; відкриття кримінальної справи; здійснення кримінального переслідування; досудового розслідування, в тому числі за допомогою поліції; процесуального керівництва розслідуванням; нагляду за забезпеченням виконання вироку суду у кримінальних справах; здійснення переслідування тільки щодо однієї категорії адміністративних справ, які стосуються порушення закону про надання позасудових правових послуг особами, які не мають права такі послуги надавати. Позасудові правові послуги в Німеччині мають право надавати виключно адвокати, працівники Міністерства юстиції та інші визначені законом категорії осіб [308, с. 633–636; 322].

Характеризуючи особливості компетенції прокурорів у системі органів прокуратури Німеччини, доцільно зазначити високий рівень їх незалежності та відповідальності, що гарантується відсутністю права давати вказівки федеральним генеральним прокурором генеральному прокурору Землі та здійснення федеральним генеральним прокурором службового контролю за прокурорами земель, відсутності обов'язкового погодження процесуальних дій зі старшим прокурором інших прокурорів, які діють від його імені. Стосовно внутрішнього контролю діяльності прокурорів у Німеччині у генеральних прокуратурах Землі є структурний підрозділ, до компетенції якого належить перевірка виконання повноважень власне прокурорами за скаргами громадян чи посадових осіб. Також службовий контроль за прокурорами земель здійснюють міністри юстиції земель [322].

Отже, процесуальний статус прокурора в Німеччині впливає з тих функцій, які покладені на нього федеральним законодавством та законодавством земель. Така особливість правово-

го регулювання процесуального статусу прокурора впливає з державного устрою Федеративної Республіки Німеччина. Слід підкреслити високий рівень відповідальності, самостійності і незалежності прокурорів у прийнятті рішень, що може бути впроваджено в Україні тільки за умов належних законодавчих гарантій та високого професійного рівня працівників прокуратури.

Процесуальна компетенція прокурора в Україні характеризується її відповідністю конституційним функціям та встановленням у процесуальних кодексах. Поряд із цим, наявні особливості правового регулювання процесуальної компетенції в окремих профільних законах. Зокрема, відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII визначено умови та межі процесуальної компетенції прокурора при підтриманні державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадянина або держави та його окремих форм (ст.ст. 22–24). Процесуальна форма реалізації функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами притаманна представництву інтересів громадянина або держави в суді відповідно до п. 1 Розділу XIII «Перехідні положення» Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII. Стосовно функцій нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; функцій організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням (пп. 3, 4 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII), процесуальна форма їх реалізації передбачена тільки у процесуальних кодексах – Кримінальному процесуальному кодексі України, Кримінально-виконавчому кодексі України, Кодексі України про адміністративні правопорушення. Розкриваючи зміст процесуальної компетенції прокуратури, її

еволюцію, слід вказати на п. 9 Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, якими визначено, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за дотриманням 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.

У порівнянні із законодавством України, процесуальна компетенція прокурорів у Німеччині вужча і стосується переважно сфери кримінального переслідування. Разом з тим, у Німеччині протягом тривалого часу сформувалася система державних гарантій належного виконання прокурором повноважень. Враховуючи сучасні умови суспільних трансформацій та реформування судової системи в Україні, досвід Німеччини у прокурорській діяльності та визначенні процесуального статусу прокурора може бути врахований, у першу чергу, в напрямку вдосконалення професійної підготовки прокурорів та формування законодавчих гарантій належного виконання прокурорами повноважень, реалізації конституційно закріплених функцій.

3.2. Діяльність прокурора під час судових проваджень щодо адміністративних (публічних) спорів

Уніфікація процесуального статусу прокурора з урахуванням європейських норм і стандартів передбачає вирішення низки проблем, у тому числі і теоретичного характеру. Вказане стосується, у першу чергу, дослідження генезису сутності судово-прокурорського представництва та особливостей врегулювання процедур його реалізації. Функція судово-прокурорського представництва притаманна прокуратурі і передбачена міжнародними нормативно-правовими актами (зокрема

Рекомендацією Rec(2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухваленою Комітетом Міністрів Ради Європи на 724-му засіданні заступників міністрів 6 жовтня 2000 р., тощо), а ефективність її реалізації протягом тривалого терміну формування та функціонування прокуратури як державного органу доведена практикою прокурорської діяльності. За таких обставин зазначена функція була збережена при проведенні конституційної модернізації правового статусу прокуратури, що полягає, насамперед, у включенні ст. 131-1 до складу Розділу VIII «Правосуддя» Конституції України й означає поступове входження прокуратури до судової влади.

Якщо звернутися до історії судово-прокурорського представництва, слід виділити думку вчених, обґрунтовану в кінці 1990-х рр., про величезний правозахисний потенціал функції судово-прокурорського представництва (М. Руденко, Л.М. Давиденко та ін.). Наявність функції судово-прокурорського представництва дозволяє визначити конституційно-правовий статус прокуратури не тільки як суб'єкта правоохоронної діяльності (у вузькому значенні цього терміна), а і як суб'єкта, уповноваженого здійснювати правовий захист. Зокрема, ч. 1 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII прямо передбачено мету судово-прокурорського представництва – захист інтересів громадянина або держави у випадках та порядку, встановлених законом, шляхом здійснення процесуальних та інших дій. Генезис функцій прокуратури, починаючи з 1991 р. – року набуття чинності Законом України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 № 1789-XII, і подальше закріплення цих функцій та їх зміна у Конституції України свідчать про незмінність наявності функції судово-прокурорського представництва, проте трансформацію процесуальної компетенції прокурора у кримінальному, господарському, цивільному, адміністративному судочинстві, передбачену для реалізації цієї функції.

Конституційна новелізація статусу прокуратури визначає пріоритет функцій прокуратури, безпосередньо пов'язаних із судочинством. Саме тому функція представництва інтересів держави в суді, яка здійснюється прокурором у виключних випадках, закріплена ст. 131-1 Конституції України [127, ст. 2598], що надає їй особливого значення і ролі у правозахисній діяльності уповноважених державних органів.

Закріплення в Основному Законі трансформованого правового статусу прокуратури обумовлює генезис місця і ролі прокурора у судовому адміністративному процесі не тільки як представника, але і як суб'єкта нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, що прямо передбачено п. 1 Розділу XIII «Перехідні положення» Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII. Зазначеною нормою нагляд прокуратури за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами названий функцією, а представництво – формою її здійснення. Проте представництво інтересів держави в суді віднесено до функцій прокуратури, що закріплено п. 3 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України. Враховуючи зазначене, доречно вказати на необхідність додаткового аналізу проблеми співвідношення категорій «форма» і «зміст» з метою з'ясування сутності формули, передбаченої у Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, щодо нагляду і представництва, які, будучи, по суті, окремими функціями діяльності прокуратури, визначені як єдине ціле. З іншого боку, закріплюючи таке значення представництва, що здійснюється прокуратурою, законодавець виходив із того, що відповідна функція у судовому процесі (в тому числі в судовому адміністративному) спрямована на захист прав, свобод, законних інтересів найбільш вразливих верств населення, а також інтересів

держави, що кореспондується з метою здійснення нагляду. Тож розуміння представництва як форми нагляду прокуратури передбачає вирішення проблеми про внесення змін до встановленої Кодексом адміністративного судочинства України [120, ст. 1918] відповідної процесуальної компетенції прокурора, а також до профільного закону про прокуратуру та в інші закони наслідків її реалізації.

Наведений приклад законодавчої новелізації компетенції прокурора визначає необхідність поглибленого опрацювання проблеми встановлення напрямків вдосконалення чинного законодавства з метою імплементації норм Законів України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 № 1401-VIII [206, ст. 532], «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII у процесуальне законодавство з метою приведення у відповідність, забезпечення кореспондування вказаних та інших новел трансформованих функцій прокуратури.

У наукових дослідженнях вчених проблема вдосконалення процесуальної правосуб'єктності прокурора була предметом теоретико-правового аналізу. У цьому напрямку плідними були роботи С.М. Абрамова, О.В. Агеєва, О.В. Анпілогова, Є.М. Артамонової, О.В. Бачуна, Ю.М. Грошевого, Л.М. Давиденка, В.І. Зайця, П.М. Каркача, М.В. Косюти, І.А. Павлуника, С.В. Прилуцького, М.В. Руденка, Н.Ю. Сакари, О.В. Червякової, М.Й. Штефана та ін. Слід вказати на те, що зазначена проблема була досліджена вченими, які працювали у галузях цивільного, господарського, судового адміністративного процесів. Саме їх доробок, а також напрацювання інших вчених покладено в основу подальшого вивчення питання про формування ефективної моделі процесуальної компетенції органів прокуратури.

Дослідники виділяли такі ознаки судово-прокурорського представництва як різновиду законного представництва: а) здійснення на підставі Конституції України; б) спрямованість на захист законності за відсутності приватного інтересу [19, с. 15]. Перелік наведених ознак не остаточний і може бути

доповнений ознаками, які враховують специфіку процесуального представництва в судах, а саме здійснення у процесуальній формі, притаманність правосуддю як особливому виду державної діяльності, наявність юридичних наслідків, передбачених чинним законодавством, та ін. Крім того, до Розділу VIII «Правосуддя» Конституції України включено ст. 131-2, якою передбачено призначення адвокатури, в тому числі представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення. На відміну від прокуратури, яка функціонує з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави (ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII), адвокатура діє з метою надання професійної правничої допомоги (ч. 1 ст. 131-2 Конституції України). Різниця у призначенні і спрямованості діяльності прокуратури й адвокатури має позначатися на компетенції прокурора й адвоката в судовому процесі при реалізації функцій, у тому числі функції представництва.

Правова позиція Конституційного Суду України щодо сутності судово-прокурорського представництва розкрита у Рішенні у справі про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді від 08.04.1999 № 3-рп/99 [255, ст. 35]. Так, відповідно до п. 6 мотивувальної частини Рішення до ознак представництва прокурором інтересів держави належать такі: є одним із видів представництва в суді; є правовідносинами, в яких одна особа (представник) на підставі певних повноважень виступає від імені іншої особи (довірителя) і виконує процесуальні дії в суді в її інтересах, набуваючи (змінюючи, припиняючи) для неї права та обов'язки. Специфічні ознаки судово-прокурорського представництва, виходячи з правової позиції Конституційного Суду України, впливають з тієї обставини, що таке представництво відрізняється від інших видів представництва складом представників та колом суб'єктів, інтереси яких вони представляють, обсягом повноважень, формами їх реалізації.

Зазначене Рішення Конституційного Суду України від 08.04.1999 № 3-рп/99 наведене й у зв'язку з тим, що у ньому надано правову позицію і щодо визначення інтересів держави (пп. 3, 4 мотивувальної частини). Конституційний Суд України вказує на те, що в основі інтересів держави завжди виступають загальнодержавні дії (політичні, економічні, соціальні та інші), програми, спрямовані на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо. З інтересами державних органів, державних підприємств та організацій чи з інтересами господарських товариств з часткою державної власності у статутному фонді інтереси держави можуть збігатися повністю, частково або не збігатися зовсім. Проте держава може вбачати свої інтереси не тільки в їх діяльності, але й у діяльності приватних підприємств, товариств. Враховуючи вказане, Конституційний Суд України зазначив оціночний характер визначення інтересів держави, що вимагає від прокурора чи його заступника у кожному конкретному випадку самостійно визначати з посиланням на законодавство, на підставі якого подається позов, у чому саме відбулося чи може відбутися порушення матеріальних або інших інтересів держави, обґрунтовувати у позовній заяві необхідність їх захисту та зазначати орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах [255, ст. 35].

Встановлюючи сутність категорії інтерес, цілком доречно спиратися на правову позицію Конституційного Суду України, сформульовану у Рішенні у справі про охоронюваний законом інтерес (від 01.12.2004 № 18-рп/2004), де вказано на правову визначеність інтересу, охоронюваного законом. Такий інтерес об'єктивований, легітимований дозволом, що розглядається у взаємозв'язку з правами і є об'єктом правової охорони та судового захисту [254, с. 67].

Тож, виходячи з правових позицій Конституційного Суду України про інтерес як об'єкт судово-прокурорського представництва, слід вказувати на нього суто у правовому значенні, а саме як про легітимоване право, що не суперечить чинному законодавству, загальногуманістичним цінностям.

На законодавчу закріпленість інтересів громадянина або держави вказують вчені, а про загальногуманітарне значення інтересу свідчить його зміст, який полягає у фундаментальних цінностях у найбільш важливих сферах життєдіяльності суспільства (політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науково-технологічній, інформаційній тощо). Зміст терміна «інтереси» відносно визначений, і в кожному конкретному випадку прокурору потрібно встановити, чи були порушені інтереси особи, громадянина чи держави, закріплені в Конституції України та інших нормативно-правових актах, які створюють необхідний правовий режим захисту різних інтересів (майнових, екологічних, інформаційних тощо) [124, с. 271].

Враховуючи правові позиції Конституційного Суду України, думку вчених, можна вказати на те, що загальна категорія «інтерес» набуває правового значення й уособлює легітимовані у чинному законодавстві права, які закріплюють загальногуманістичні цінності. Функція судово-прокурорського представництва реалізується з урахуванням предмета — маються на увазі інтереси держави чи інтереси громадянина. Поряд із цим незмінною залишається необхідність індивідуального підходу прокурора у разі здійснення функції судово-прокурорського представництва щодо встановлення факту заподіяння шкоди чи можливості заподіяння шкоди певному інтересу.

Конституцією України передбачено визначення законом підстав і порядку здійснення прокурором представництва інтересів держави в судах (ст. 131-1). Відповідно до пп. 9 п. 16-1 Розділу XV Конституції України функція представництва прокурором інтересів громадян у судах у справах, провадження в яких було розпочато до набрання чинності Законом України «Про

внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», здійснюється за правилами, які діяли до набрання ним чинності, – до ухвалення у відповідних справах остаточних судових рішень, які не підлягають оскарженню. У пп. 11 п. 16-1 розділу XV Конституції України вказано, що представництво інтересів держави в суді (відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 131-1) виключно прокурорами у Верховному Суді та судах касаційної інстанції здійснюється з 1 січня 2017 р.; у судах апеляційної інстанції – з 1 січня 2018 р.; у судах першої інстанції – з 1 січня 2019 р. Представництво органів державної влади та органів місцевого самоврядування в судах виключно прокурорами або адвокатами здійснюється з 1 січня 2020 р.

Разом з тим, слід вказати на Правовий висновок Вищого адміністративного суду України від 13 березня 2017 р. щодо порядку представництва органів державної влади та органів місцевого самоврядування в судах, запровадженого Законом України від 02.06.2016 № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)». Так, Вищий адміністративний суд України звертає увагу на те, що положення п. 3 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України не містить вказівки на певну «монополію» прокуратури на представництво інтересів інших осіб. Така «монополія» закріплена у Конституції України за адвокатурою (ч. 4 ст. 131-2 Конституції України) шляхом вжиття терміна «виключно». Цей самий термін є ключовим у нормі пп. 11 п. 16-1 Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, з чого впливає, що основне призначення цієї норми – визначення порядку впровадження саме адвокатської монополії на представництво інших осіб у суді; прокуратура згадується у цій нормі лише остільки, оскільки прокурорське представництво є винятком із адвокатської «монополії». Тому строки впровадження положення п. 3 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України про прокурорське представництво визначаються не пп. 11 п. 16-1 Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, а загальною нормою п. 1 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про

внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 № 1401-VIII [206, ст. 532], відповідно до якої цей Закон набирає чинності через три місяці з дня, наступного за днем його опублікування. З огляду на те, що Закон № 1401 був опублікований 29 червня 2016 р., п. 3 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України набрав чинності 30 вересня 2016 р. Отже, якщо інтереси держави вимагатимуть захисту прав певного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, то представництво такого органу в судах здійснюється через прокурора з 30 вересня 2016 р. Якщо ж прокурор не вбачатиме, що інтереси держави вимагають захисту прав певного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, то представництво інтересів такого органу до 1 січня 2020 р. можливе через будь-яку іншу особу, яка за законом має право на надання правової допомоги. Після 1 січня 2020 р. представництво інтересів такого органу в суді може здійснювати лише адвокат [194].

У Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII конституційна норма ст. 131-1 продубльована і додано, що законом визначаються підстави та порядок здійснення прокурором представництва інтересів громадянина.

Якщо звернутися до законодавства, то можна виділити таку особливість встановлення підстав судово-прокурорського представництва, як визначення їх у різних законах.

Так, у профільному законі про прокуратуру встановлено категорії осіб, представництво інтересів яких здійснюється прокурором, а також випадки, коли прокурор здійснює законне представництво інтересів держави. Відповідно до ч. 2 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII до категорій осіб, законне представництво інтересів яких здійснює прокурор, належать громадяни України, іноземці, особи без громадянства у разі, якщо вони не досягли повноліття, недієздатні або обмежено дієздатні, а їхні законні представники не здійснюють або неналежним чином здійснюють захист. Разом з тим, слід відзначити зменшення переліку категорій осіб,

щодо яких здійснюється судово-прокурорське представництво, до яких не включено осіб похилого віку та осіб, неспроможних самотійно здійснювати захист через фізичний стан.

Інтереси держави підлягають захисту прокурором відповідно до ч. 3 ст. 23 зазначеного Закону у разі, якщо має місце порушення або загроза порушення інтересів і уповноважений щодо здійснення такого захисту суб'єкт владних повноважень не здійснює захист або здійснює його неналежним чином, або такий суб'єкт, який повинен здійснювати захист інтересів держави, відсутній. Зазначені норми Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII встановлюють виключне значення судово-прокурорського представництва як інституту правового захисту, що реалізується у разі відсутності ефективності здійснення законними представниками чи суб'єктами правового захисту відповідних функцій.

Відносно конкретних підстав судово-прокурорського представництва, які встановлюються прокурором у кожному конкретному випадку здійснення, їх визначення передбачено у законах різної галузевої належності, якими урегульовано реалізацію конституційних прав громадян та інтересів держави. Так, до конституційних прав громадян, які виступають об'єктами правозахисної діяльності прокурора, належать права і свободи, вказані у Розділі II Конституції України: право на вільний розвиток особистості, право на життя, право на повагу до гідності, право на свободу та особисту недоторканність та ін. Серед конституційних інтересів держави, які є предметом правового захисту прокурором у вигляді судово-прокурорського представництва, можна віднести ті, які встановлені Розділом I Конституції України: забезпечення державою всебічного розвитку і функціонування української мови, захист об'єктів права власності українського народу (землі, її надр, атмосферного повітря, природних ресурсів), забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України та ін.

Встановлення підстав судово-прокурорського представни-

цтва потребує окремого наукового аналізу, особливо враховуючи активне оновлення чинного законодавства, що відбулося протягом останніх трьох років, насамперед на предмет кореспондування з нормами Основного Закону, наявності (відсутності) прогалин і колізій у частині, що стосується реалізації конституційних приписів відносно прав громадян, інтересів держави. При проведенні такого аналізу слід звернути увагу на ту обставину, що у Конституції України та Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII має місце різниця у визначенні предмета правового захисту. Так, у Конституції України Розділом II визначені права, свободи й обов'язки людини і громадянина, а у ст. 131-1 передбачено представництво тільки інтересів держави, хоча, виходячи з конституційних приписів, такі інтереси не виділені в окрему структурну складову Основного Закону. Натомість Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII передбачено функцію захисту інтересів громадянина або держави в судах.

Права прокурора під час здійснення судово-прокурорського представництва чітко визначені ч. 6 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII.

У судовому адміністративному процесі, відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України [120, ст. 1918], такі права стосуються: звернення до суду з позовом (заявою, поданням); вступу у справу, порушену за позовом (заявою, поданням) іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження; ініціювання перегляду судових рішень, у тому числі у справі, порушеній за позовом (заявою, поданням) іншої особи; участі у розгляді справи; ознайомлення з матеріалами справи у суді з дозволу суду.

Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII передбачено функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, в якій мають бути обов'язково

zareestrovani usi viznacheni zakonom protsesualni dokumenty, sho podajutsja do sudu i mozut' buty predmetom sudovogo rozglyadu. Takі dokumenty reestrujutsja v den' nadhodzhen'ja v porjadku nadhodzhen'ja (č. 2 st. 18 Rozdilu 3). Razom z tym, reestracija v Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі не позбавляє права на подання документів до суду в паперовій формі в порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України (ч. 8 ст. 18 Розділу 3) [203].

Слід виділити окремо правові наслідки судово-прокурорського представництва, якими є обов'язок прокурора здійснити передбачені законом дії щодо порушення кримінального провадження чи провадження у справі про адміністративне правопорушення (ч. 7 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII). Також при визначенні ознак такого представництва необхідно врахувати особливості процесуальної компетенції окремих посадових осіб прокуратури у судових провадженнях, що прямо вказано у ст. 24 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII. Так, Генеральний прокурор України, його перший заступник та заступники, керівники регіональних та місцевих прокуратур, їх перші заступники та заступники мають право звернутися до адміністративного суду з адміністративним позовом (заявою, поданням); ті ж самі посадові особи (крім перших заступників та заступників місцевих прокуратур), прокурор, який брав участь у судовому розгляді, мають право подати апеляційну чи касаційну скаргу на судові рішення в адміністративній справі; Генеральний прокурор України, його перший заступник та заступники, керівники регіональних прокуратур мають право подання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України; прокурор вищого рівня або прокурор, який подав позов (заяву, подання), апеляційну чи касаційну скаргу, має право внесення змін, доповнень до цих процесуальних актів-документів, також наділений правом відкликати, відмовитися від позову (заяви, подання, скарги).

Звернення до теоретичних положень, обґрунтованих вченими, дозволяє зазначити, що сучасне законодавство значно розширює перелік форм судово-прокурорського представництва. Зокрема, на думку О.Р. Михайленка, існували такі форми представництва прокуратурою інтересів громадян у суді: звернення до суду з позовами, участь у розгляді такої справи або участь у розгляді судом будь-якої іншої справи за ініціативою прокурора чи за визначенням суду, якщо це необхідно для захисту суттєвих інтересів громадян або інтересів держави, а також внесення апеляційного, касаційного подання [163, с. 244].

Порівняно з виділеними О.Р. Михайленком формами, оновленим законодавством про прокуратуру передбачено ще такі форми, як звернення до суду про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами та Верховним Судом України, а також відповідно до п. 6 ч. 6 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII передбачено участь прокурора у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справі, в якій прокурором здійснювалося представництво інтересів громадянина або держави в суді.

Принцип законності як основний принцип судово-прокурорського представництва є основою реалізації функції представництва інтересів держави у суді тільки у виключних випадках і в порядку, що визначені законом, що прямо передбачено п. 3 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України. Якщо звернутися до профільного закону – Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, то ним передбачено, що функція судово-прокурорського представництва стосується не тільки інтересів держави, а й громадянина. При цьому випадки, коли має реалізуватися представництво, визначені у вказаному профільному законі (відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 2 зазначеного Закону). Отже, у Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII предмет судово-прокурорського представництва не обмежений тільки інтересами держави, але враховує історично сформовану роль прокурора як захисника інтересів громадян.

Якщо порівняти наведені норми Конституції України і профільного закону, можна виділити, принаймні, дві обставини. Перша пов'язана з розширеним переліком випадків здійснення функції судово-прокурорського представництва у профільному законі, враховуючи, що представництво стосується й інтересів громадян у судах. Наявність другої обставини впливає зі встановленням саме у профільному законі випадків, коли має реалізуватися функція судово-прокурорського представництва. Такі випадки визначені у ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII і стосуються двох форм представництва, що здійснюються за наявності сукупності підстав у разі: а) представництва інтересів громадянина (громадянина України або особи без громадянства) – має бути підтверджена неспроможність громадянина самостійно здійснити захист своїх прав та неналежність здійснення або відсутності здійснення такого захисту; б) представництва інтересів держави – якщо порушуються або існує загроза порушення інтересів держави, а уповноважений щодо захисту суб'єкт владних повноважень не здійснює такий захист або здійснює його неналежним чином чи відсутній суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого належить здійснення захисту інтересів держави. Ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII вказано на обов'язок прокурора обґрунтувати наявність підстав для представництва.

Відповідно до ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII підставами захисту прокурором інтересів держави у судах виступають факти порушення або загрози порушення інтересів і якщо уповноважений щодо здійснення такого захисту суб'єкт владних повноважень не здійснює захист або здійснює його неналежним чином, або такий суб'єкт, який повинен здійснювати захист інтересів держави, відсутній. Зазначені норми Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII встановлюють виключне значення судово-прокурорського представництва як інституту правового захисту, що

реалізується у разі відсутності ефективності здійснення законними представниками чи суб'єктами правового захисту відповідних функцій.

Процесуальна компетенція прокурора щодо здійснення судово-прокурорського представництва в адміністративних судах впливає з ч. 2 ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства України, яким передбачено право звернення прокурора до адміністративного суду з метою здійснення судово-прокурорського представництва, а також вступу за своєю ініціативою у справу на будь-якій стадії судового адміністративного процесу.

Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII особливості реалізації прокурором функції судово-прокурорського представництва в адміністративному судочинстві передбачені положеннями чч. 3–5 ст. 53, ст. 54 змін до Кодексу адміністративного судочинства України (Розділ 3). Важливою гарантією належної реалізації прокурором вказаної функції виступає збереження обов'язку обґрунтування, в чому полягає порушення інтересів держави, необхідність їх захисту. Разом з тим, необхідним є закріплення обов'язку самостійного визначення прокурором, у чому полягає порушення інтересів держави (абз. 2 ч. 2 ст. 60 КАС України у редакції зі змінами від 13.07.2017 № 2136-VIII), який відсутній у Законі України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII.

У довідці Вищого адміністративного суду України від 28 серпня 2015 р. щодо вивчення та узагальнення практики застосування положень Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України, Закону України «Про прокуратуру» щодо участі прокурора й органів прокуратури

в адміністративному судочинстві [74] відзначено значну роль прокуратури у захисті прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, а також інтересів держави та спрямованість її діяльності на забезпечення дотримання законності в державі, налагодження належного функціонування всіх ланок органів виконавчої влади тощо.

Вказане обумовлено комплексністю компетенції прокуратури, що впливає з її статусу як органу правової охорони і захисту.

Слід зазначити, що новели правового регулювання компетенції прокурора у Конституції України, Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII при реалізації функції судово-прокурорського представництва стосуються, у першу чергу, права на звернення до адміністративного суду. Якщо Законом України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 № 1789-XII було передбачено право звернення прокурора до суду у межах здійснення функції нагляду, а також функції представництва, то позбавлення прокуратури функції нагляду змінами до Основного Закону дозволило залишити право звернення до суду у межах реалізації функції судово-прокурорського представництва, що прямо вказано, зокрема, у ч. 2 ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства України та збережено у ч. 3 ст. 53 Розділу 3 Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII.

Слід виділити наказ Генеральної прокуратури України «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» від 28.05.2015 № 6гн [227], яким встановлено процедури реалізації функції судово-прокурорського представництва. Разом з тим, необхідно звернути увагу на юридичну силу цього нормативно-правового акта, який для судів має інформаційне значення, оскільки він не зареєстрований у

Міністерстві юстиції України, а тому не є нормативно-правовим актом у розумінні Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731. Однак його обов'язковість для прокуратури при здійсненні функції судово-прокурорського представництва ґрунтувалася на положеннях п. 7 ч. 1 ст. 15 Закону про прокуратуру від 05.11.1991 № 1789-ХІІ, виходячи з чого суд повинен був брати його до уваги при вирішенні питання про правомірність рішень, дій чи бездіяльності прокурорів [74].

У Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII до компетенції Генерального прокурора України належить видання наказів з питань, що входять до його адміністративних повноважень, у межах своїх повноважень, на основі та на виконання Конституції і законів України. Такі накази у разі, якщо вони є нормативно-правовими, повинні бути зареєстровані у Міністерстві юстиції України, включені до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, опубліковані в офіційних друкованих виданнях та на офіційному веб-сайті Генеральної прокуратури України з додержанням вимог режиму таємності (ч. 2 ст. 9).

Однак постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 28.12.1992 № 731 [215, ст. 28] передбачено державну реєстрацію не усіх нормативно-правових актів, а тільки тих, які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер. Проте Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII передбачено реєстрацію усіх нормативно-правових актів, виданих Генеральним прокурором України з питань реалізації його повноважень як керівника прокуратурою. При цьому слід вказати на необхідність розмежування адміністративних повноважень Генерального прокурора і повноважень прокуратури у процесуальних

правовідносинах. Вказане означає, що з метою забезпечення кореспондування норм Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII та постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 28.12.1992 № 731, уникнення колізій, пов'язаних із реалізацією прокурорами функції судово-прокурорського представництва, необхідно здійснити реєстрацію наказу Генеральної прокуратури України «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» від 28.05.2015 № бгн у Міністерстві юстиції України.

Наступна проблема, пов'язана з новелізацією процесуального застосування компетенції прокурора під час судових проваджень у адміністративному судочинстві, стосується «звуження» кола осіб, щодо яких може бути реалізована функція судово-прокурорського представництва. Так, ч. 2 ст. 36-1 Закону про прокуратуру від 05.11.1991 № 1789-XII підставами представництва в суді інтересів громадянина було визначено його неспроможність через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження. Порівняно із зазначеним Законом, у Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII до кола осіб, права і свободи яких підлягають захисту прокурором, включені ті, які не досягли повноліття, є недієздатними або дієздатність яких обмежена. Таким чином, оновлене законодавство про прокуратуру не охоплює компетенцію прокурора щодо представництва осіб похилого віку та осіб, неспроможних самостійно здійснювати захист через фізичний стан.

Однак ст. 22 Конституції України передбачено, що «При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод». Вказане означає наявність підстав внесення змін до ч. 2

ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII та доповнення переліку підстав представництва інтересів громадянина в суді.

Характеризуючи сутність функції судово-прокурорського представництва в адміністративному судочинстві, доцільно звернути увагу на здобутки дослідників проблеми правосуб'єктності прокурора у судовому адміністративному процесі.

Так, на думку О.В. Анпілогова, функція судово-прокурорського представництва в судовому адміністративному процесі полягає у вчиненні трьох комплексів процесуальних дій: підготовка та подання адміністративного позову, представництво на стадії попереднього судового розгляду, участь у розгляді справи. На стадіях перегляду судових рішень дослідник довів доцільність виділення загальної правосуб'єктності та певних особливостей. Загальна правосуб'єктність прокурора стосується: а) здійснення функції представництва, у зв'язку з чим прокурор не має права заявляти самостійні вимоги, але має право на вчинення від імені особи, яку він представляє, усіх процесуальних дій, які може вчинити ця особа; б) прокурор може вступити у справу в будь-якій стадії процесу, якщо цього вимагає захист конституційних прав громадян, інтересів держави та суспільства, і зобов'язаний своєчасно вжити передбачених законом заходів до усунення порушень закону, хоч би від кого вони виходили; в) подання відповідних процесуальних актів-документів, які є юридичною підставою щодо захисту прокурором прав і свобод громадян, повинно здійснюватись у порядку та на умовах, визначених нормами Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ) [19, с. 15–16].

Ч. 1 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII встановлено, що представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом.

Отже, функція судово-прокурорського представництва реалізується у процесуальній формі і стосується комплексу вчинених дій і процедур, які мають особливості залежно від стадії судового адміністративного процесу.

Правова визначеність процедур реалізації функції судово-прокурорського представництва у судовому адміністративному процесі обумовлює доцільність приєднання до думки О.Р. Михайленка стосовно визначення таких його рис: офіційність, публічність представництва конституційного рівня, значення самостійної функції прокуратури поряд із наглядовими функціями і підтриманням державного обвинувачення в суді, є окремим видом прокурорської діяльності, відсутня потреба в оформленні довіреності, законодавча визначеність підстав реалізації функції представництва, відсутність особистого інтересу, постійний характер [163, с. 245].

Проте конституційна модернізація функцій прокуратури, що отримала закріплення у профільному законі, обумовлює внесення коректив у сформульовані О.Р. Михайленком риси судово-прокурорського представництва, а саме розмежування цієї функції з функцією нагляду, а також недоцільність встановлення постійного характеру цієї функції, враховуючи, що вона реалізується тільки за наявності підстав та у порядку, передбаченому чинним законодавством.

Вимога обґрунтованості наявності підстав здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді прямо передбачена чч. 2–4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII. Наявність підстав повинна бути підтверджена судом, у зв'язку з чим прокурор повинен усебічно дослідити інформацію як джерело виявлення доказів щодо наявності чи відсутності підстав здійснення представництва.

У п. 3 наказу Генеральної прокуратури України «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» від 28.05.2015 № бгн наведено

відкритий перелік відомостей, з яких можна отримати докази щодо наявності підстав представництва. Зокрема, до них належать: інформація від органів державної влади, органів місцевого самоврядування і державного нагляду (контролю), яка надходить до прокуратури; матеріали кримінальних проваджень, справ про адміністративні, у тому числі корупційні, правопорушення; публікації у засобах масової інформації, у тому числі мережі Інтернет; документи, розміщені в Єдиному державному реєстрі судових рішень; звернення фізичних і юридичних осіб, депутатів усіх рівнів, громадських об'єднань та організацій; інші джерела.

Наявність вимоги обґрунтованості підстав судово-прокурорського представництва визначає необхідність проведення прокурором попередньої перевірки тієї інформації, яка отримана з відомостей, перелік яких встановлено вищезазначеним наказом Генеральної прокуратури України від 28.05.2015 № бгн. При проведенні перевірки Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII прокурору надані права:

- отримувати інформацію, яка на законних підставах належить суб'єкту владних повноважень, витребувати та отримувати від нього матеріали та їх копії;

- витребувати у суб'єкта владних повноважень за письмовим запитом документи і матеріали, ознайомлюватися та безоплатно отримувати з них копії у разі, якщо суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесений захист законних інтересів держави, відсутній, а також отримувати усні або письмові пояснення від посадових та службових осіб.

Обґрунтованість підстав процесуального представництва повинна бути підтверджена документально, а відповідні акти-документи як письмові докази чи докази в іншій формі, не забороненій законом (наприклад, в електронній формі), відомості про свідків обставин, що можуть слугувати доказом при визначенні наявності підстав представництва, повинні бути долучені до позову.

КАСУ (ч. 2 ст. 60) встановлено такі форми звернення прокурора до адміністративного суду з метою здійснення представництва інтересів громадянина або держави: адміністративний позов (подання), апеляційна, касаційна скарга, заява про перегляд судового рішення Верховним Судом України, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами.

Слід вказати, що Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII не передбачено такі форми звернення прокурора до адміністративного суду, як подання та заява про перегляд судового рішення Верховним Судом України. Серед форм звернення прокурора до адміністративного суду вказано на: позовну заяву, апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами (ч. 3 ст. 53 Розділу 3). Поряд із цим, серед форм звернення прокурора до адміністративного суду вказано і на інші заяви, скарги (ч. 4 ст. 53 Розділу 3). Крім того, слід вказати, що крім позовної заяви передбачено такі види заяв по суті справи, в яких письмово викладаються вимоги, заперечення, аргументи, пояснення та міркування щодо предмета спору: відзив на позовну заяву (відзив); відповідь на відзив; заперечення; пояснення третьої особи щодо позову або відзиву (ч. 2 ст. 159 Розділу 3). Тож виникає необхідність уточнення норм Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII щодо форм звернення прокурора до адміністративного суду.

При зверненні до адміністративного суду необхідно перевірити дотримання строку звернення до адміністративного суду, встановленого ст. 99 КАСУ в редакції від 13.07.2017 № 2136-VIII (ст. 122 Розділу 3 Закону України «Про внесення змін до Гос-

подарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII), адже відповідно до ч. 4 ст. 102 КАСУ від 13.07.2017 № 2136-VIII правила поновлення та продовження процесуальних строків на строки звернення до адміністративного суду не поширюються. Однак заборона поширення правил поновлення та продовження процесуальних строків на строк звернення до адміністративного суду не передбачена ст. 121 Розділу 3 Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII.

Визначаючи особливості новелізації врегулювання функції судово-прокурорського представництва, слід вказати, у першу чергу, на деталізацію процедур встановлення підстав реалізації вказаної функції. Така деталізація забезпечена: встановленням переліку відомостей, які можуть бути використані як докази наявності підстав здійснення представництва; визначенням прав прокурора при проведенні процедур встановлення обґрунтованості підстав; регламентацією прав прокурора при здійсненні функції представництва. Зокрема, відповідно до ч. 6 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII під час здійснення представництва в адміністративному судочинстві прокурор має право у порядку, передбаченому процесуальним законом: 1) звернення до суду; 2) вступу у справу на будь-якому етапі судового провадження; 3) ініціювання перегляду судових рішень; 4) участі у розгляді справи; 5) участі у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справі, в якій прокурором здійснювалося представництво інтересів громадянина або держави в суді; 6) з дозволу суду ознайомлення з матеріалами справи та матеріалами виконавчого провадження, здійснення виписок з них, отримання безоплатних копій документів, що знаходяться у матеріалах справи чи виконавчого провадження.

Отже, права прокурора при здійсненні представництва урегульовані матеріальною нормою, встановленою у профільному законі, а процедури реалізації цих прав – процесуальною, передбаченою КАСУ.

Серед новел врегулювання реалізації функції судово-прокурорського представництва слід вказати на застосування вимог ст. 108 КАСУ (редакція від 13.07.2017 № 2136-VIII), якою встановлено підстави та порядок, передбачені для випадків залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви у разі, якщо прокурор не виконає вимоги щодо надання адміністративному суду обґрунтування наявності підстав для здійснення представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді. Відповідно до п. 7 ч. 4 ст. 169 Розділу 3 проекту Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII умовою повернення позовної заяви позивачеві є відсутність підстав для звернення прокурора до суду в інтересах держави або для звернення до суду особи, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи. Крім того, відповідно до абз. 3 ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII передбачено право громадянина чи його законного представника або суб'єкта владних повноважень оскаржити в суді наявність підстав для представництва.

Такою законодавчою новелою було усунено проблему, пов'язану з існуванням факту ігнорування прокурором відсутності бажання громадянина брати участь у розгляді справи у разі здійснення прокурором представництва його інтересів. У судовій практиці ці випадки були урегульовані на підставі ч. 3 ст. 61 КАСУ (редакція від 13.07.2017 № 2136-VIII), якою передбачено залишення позовної заяви без розгляду, коли особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність і в інтересах якої подана заява чи адміністративний позов, не підтримує заявлених

вимог. Таке саме правило передбачене ч. 3 ст. 54 Розділу 3 Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII.

Разом з тим, можна передбачити й інший спосіб гарантування законності при вирішенні питання щодо встановлення обґрунтованості підстав здійснення судово-прокурорського представництва, а саме закріпити таку умову, як згода (у будь-якій формі – усній чи письмовій) особи, в інтересах якої прокурор звертається до суду, виступити позивачем у справі. Проте при запровадженні такої пропозиції можливо передбачити виникнення проблем, пов'язаних із необхідністю встановлення наявності (чи відсутності) факту тиску на особу, на захист інтересів якої виступає прокурор, з метою отримання відмови від позову. За таких обставин практично неможливо передбачити, якою має бути процесуальна компетенція прокурора, враховуючи наявність фактичних і юридичних підстав для здійснення представництва.

Звернення до наукових підходів щодо визначення сутності функції судово-прокурорського представництва дозволяє виділити підхід, за яким відзначено її комплексний характер, що полягає у поєднанні процесуальної форми реалізації компетенції щодо здійснення представництва з метою захисту інтересів громадянина або держави в суді та процедур встановлення обґрунтованості підстав здійснення представництва, які не визначені у жодному процесуальному кодексі, включаючи КАСУ, проте вимога здійснення таких процедур презюмується. До завдань судово-прокурорського представництва віднесено: а) відновлення прав і законних інтересів людини, громадянина, держави; б) вжиття заходів з усунення причин та умов, які сприяють порушенню прав і законних інтересів людини, громадянина, держави; в) притягнення до встановленої законом відповідальності осіб, винних у порушенні прав і законних інтересів людини, громадянина, держави [244, с. 465–466].

З наведеним підходом складно сперечатися, проте новелізоване законодавство про правовий статус прокуратури та відповідні повноваження прокурора у судовому процесі (включаючи адміністративний) не передбачає встановлення актів прокурорського реагування на порушення законності. Натомість ч. 7 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII передбачено обов'язок здійснення передбачених законом дій щодо порушення відповідного провадження у разі встановлення ознак адміністративного чи кримінального правопорушення під час здійснення судово-прокурорського представництва. Виходячи з приписів профільного закону, усунення причин та умов, які сприяють порушенню прав і законних інтересів людини, громадянина, держави, здійснюється тільки на підставі та у межах правосуб'єктності прокурора у судовому процесі (в тому числі адміністративному).

Стосовно мети судово-прокурорського представництва, у її визначенні серед вчених відсутні принципові заперечення, а тому відповідний підхід можна назвати усталеним. Так, метою представництва визначено посилення гарантій захисту від неправомірних посягань на найвищі соціальні цінності: людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку, економічну, майнову, екологічну безпеку держави [244, с. 466]. Дослідники проблеми сутності діяльності прокуратури у різних формах (О.В. Анпілогов, І.І. Когутич, О.Р. Михайленко, В.Т. Нор та ін.) відзначають суто правозахисну мету судово-прокурорського представництва. Узагальнюючи наведені наукові положення, а також спираючись на ч. 1 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», можна зазначити правозахисну мету діяльності прокурора у формах, на підставах і у спосіб, передбачених процесуальним законодавством, зокрема КАСУ. Така мета є дещо «звуженою» порівняно з тією, що обґрунтована вченими, проте не суперечить конституційним приписам щодо місця прокуратури у системі органів державної влади з віднесенням її структурно до системи правосуддя (Розділ VIII Конституції України).

Для вирішення питання про встановлення належності судово-прокурорського представництва до певного виду представництва необхідно зазначити існування чотирьох видів представництва: добровільного, законного, громадського, офіційного.

Враховуючи, що функція представництва прокуратурою інтересів держави встановлена у Конституції України (ст. 131-1), на відміну від інших видів законного представництва, які встановлені у процесуальних законах (кодексах), судово-прокурорське представництво слід віднести до особливого виду законного представництва. Віднесення судово-прокурорського представництва саме до законного впливає з приписів ч. 8 ст. 56 КАСУ, де прямо встановлено належність до законного представництва відповідної процесуальної діяльності органів та інших осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб.

Слід відзначити, що у ст. 56 Розділу 3 Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII відсутня пряма норма про те, що «Як законні представники діють також органи та інші особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб», передбачена ч. 8 ст. 56 КАСУ (редакція від 13.07.2017 № 2136-VIII). Натомість вказано, що прокурор звертається до суду, бере участь у розгляді справ, вступає за своєю ініціативою у справу, подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами у визначених законом випадках (ч. 3 ст. 53 Розділу 3 Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII). Отже, можна ставити питання про дослідження процесуального статусу прокурора

у судовому адміністративному процесі за новелізованим законодавством як законного представника.

Встановлення Основним Законом України функції судово-прокурорського представництва надає йому особливого значення конституційних гарантій захисту прав, свобод та інтересів громадянина і держави в судах. Враховуючи вказане, судово-прокурорське представництво слід віднести до представництва особливого роду, яке здійснюється з метою посилення системи правового захисту.

Висновки до розділу 3

Доведено доцільність встановлення високого рівня вимог до правової культури, компетентності, моральних якостей, принциповості прокурорів, що гарантує належне виконання повноважень щодо реалізації функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, спрямована на гарантування законності, дотримання прав і свобод громадян при застосуванні оперативно-розшукових заходів, здійснення оперативно-розшукової діяльності, заведення оперативно-розшукових справ та їх закриття.

Виходячи із засад діяльності прокуратури, встановлених ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, та відповідної компетенції прокуратури при здійсненні нагляду, встановлено обов'язок прокурора вжити заходів щодо притягнення винних за допущені порушення до встановленої законом відповідальності, а також до усунення причин і умов, що сприяли відповідним правопорушенням. Прокурору слід перевіряти дотримання таких правил, як: 1) вчасність реєстрації інформації про кримінальні правопорушення та інші події, відображення при реєстрації усієї інформації; 2) дотримання темпоральних характеристик при реєстрації вказаної інформації; 3) відповідність встановленим правилам здійснення перевірки інформації про кримінальні правопорушення та інші події; 4) законність і

обґрунтованість рішень, прийнятих за результатами перевірки інформації; 5) вжиття заходів щодо усунення порушень закону при реєстрації інформації, причин і умов, що їм сприяли; 6) наявність чи відсутність факту притягнення винних в порушенні закону посадових осіб до юридичної відповідальності; 7) дотримання прав і законних інтересів осіб, які звернулися з інформацією про кримінальні правопорушення, та інші події.

Окремо виділено перелік питань, які мають бути вирішені при укладанні угоди прокурором про визнання винуватості. Прокурор при вирішенні питання про укладання угоди про визнання винуватості при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування має пересвідчитися, чи не суперечать умови угоди вимогам законодавства; чи правильно здійснено правову кваліфікацію кримінального правопорушення, що свідчить про наявність (чи відсутність) можливості укладення угоди; чи відповідають умови угоди інтересам суспільства; чи не порушують права, свободи чи інтереси сторін або інших осіб; чи існують обґрунтовані підстави вважати, що укладення угоди не було добровільним або сторони не примирилися; чи є очевидною неможливість виконання обвинуваченим взятих на себе за угодою зобов'язань; чи відсутні фактичні підстави для визнання винуватості. У частині здійснення функції нагляду при укладанні угоди про визнання винуватості прокурор перевіряє відповідність чинному законодавству діяльність органів, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство стосовно дотримання прав і свобод людини, а саме відсутність фактів застосування насильства, примусу, погроз, нелюдського поводження або такого, що принижує гідність, поводження тощо.

Виявлено способи, які застосовуються при здійсненні прокурором нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство:

- оцінка ефективності прокурорського нагляду;

- проведення постійного системного аналізу та комплексного оцінювання причин та умов, що впливають на виникнення, розвиток і діяльність організованої злочинності;

- перевірка законності при проведенні оперативно-розшукових заходів;

- застосування заходів щодо усунення порушень законності під час проведення оперативно-розшукової діяльності і щодо притягнення винних до встановленої законом відповідальності;

- перевірка законності виконання рішень слідчого, слідчого судді, суду;

- скасування незаконних та необґрунтованих постанов слідчих та прокурорів;

- надання письмових вказівок органам, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство;

- перевірка законності при реєстрації, вирішенні заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події, забезпечення достовірності показників щодо стану злочинності, слідства і дізнання;

- забезпечення безумовного додержання вимог закону про повне, всебічне й об'єктивне дослідження всіх обставин справи та ін.

Серед особливостей визначення способів здійснення нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю, відзначено такі, які полягають у визначенні компетенції щодо:

- складання висновку про наявність підстав для внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про кримінальне правопорушення, вчинене у складі організованої групи чи злочинної організації, для повідомлення особі про підозру у вчиненні такого кримінального правопорушення з його подальшим погодженням;

- здійснення посиленних заходів інформаційного забезпечення нагляду тощо.

Способи прокурорської діяльності щодо нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, систематизовані за ознакою їх сутності у чотири групи: перевірки, правоприпинювальні, правовідновлювальні, організаційні.

Процесуальний статус прокурора в Німеччині впливає з тих функцій, які покладені на нього федеральним законодавством та законодавством земель. Така особливість правового регулювання процесуального статусу прокурора впливає з державного устрою Федеративної Республіки Німеччина.

Слід підкреслити високий рівень відповідальності, самостійності і незалежності прокурорів у прийнятті рішень, що може бути впроваджено в Україні тільки за умов належних законодавчих гарантій та високого професійного рівня працівників прокуратури.

Конституційна модернізація статусу прокуратури, що відтворена у включенні ст. 131-1, якою встановлено перелік функцій прокуратури, особливості правового регулювання організації її діяльності та кадрового призначення Генерального прокурора, до Розділу VIII «Правосуддя» Конституції України, визначила необхідність оновлення теоретичних положень щодо сутності судово-прокурорського представництва. Судово-прокурорське представництво виступає різновидом законного представництва і здійснюється на підставі, у спосіб та у порядку, передбачених чинним законодавством. У Конституції України закріплено функцію представництва прокуратурою інтересів держави. Разом з тим, у Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII серед функцій прокуратури зазначено не тільки представництво прокурором інтересів держави, а й представництво громадян у судах.

Судово-прокурорське представництво віднесено до особливого виду законного представництва і названо представництвом особливого роду, здійснення якого спрямоване на посилення системи правового захисту.

Вказуючи на інтереси як об'єкт судово-прокурорського представництва, слід врахувати їх правове значення, що знаходить вияв у закріплених у чинному законодавстві правах, які впливають із загальногуманістичних цінностей. Визначення предмета судово-прокурорського представництва у кожному конкретному випадку має оцінний характер і передбачає встановлення прокурором факту заподіяння шкоди чи загрози її заподіяння інтересам громадянина або держави.

Окремо слід вказати на право звернення прокурора до суду, в тому числі адміністративного, реалізація якого була передбачена у межах здійснення функції нагляду Законом про прокуратуру від 05.11.1991 № 1789-ХІІ. Новелізація правового статусу і компетенції прокурора передбачає таке право при реалізації функції судово-прокурорського представництва. Аналіз сучасного стану врегулювання процедур реалізації зазначеної функції свідчить про необхідність державної реєстрації наказу Генеральної прокуратури України від 28.05.2015 № 6гн, яким регламентовано організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень, що дозволить врахувати судам його положення при реалізації прокурорами функції судово-прокурорського представництва. Крім того, доведено необхідність розширення кола фізичних осіб, щодо яких прокурор реалізує функцію судово-прокурорського представництва, шляхом доповнення ч. 2 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII словами «а також щодо осіб похилого віку та осіб, неспроможних самостійно здійснювати захист через фізичний стан».

Розділ 4

ПРОЦЕСУАЛЬНА КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ У СФЕРАХ ГАЛУЗЕВИХ ПРАВОВІДНОСИН

4.1. Загальні принципи розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури

Процесуальна компетенція органів прокуратури реалізується у:

- досудових провадженнях;
- судовому процесі в адміністративних, господарських, цивільних, кримінальних справах.

Виділення зазначених двох груп процесуальних повноважень органів прокуратури здійснено за ознакою наявності (відсутності) участі органів прокуратури у судовому процесі. Різниця між досудовими провадженнями і судовим процесом визначає особливості принципів розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури.

Слід вказати на участь органів прокуратури у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення. За логікою дослідження провадження у справах про адміністративні правопорушення посідають особливе місце серед усіх видів проваджень, в яких бере участь прокурор. Їх не можна назвати досудовими провадженнями, враховуючи особливий превентивний, правоохоронний і правовиховний характер завдання Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП), передбаченого ст. 1, – охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і за-

конів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством.

Отже, процесуальна компетенція прокурора реалізується у:

- досудових (підготовчих) провадженнях;
- судовому процесі як процесуальній формі судових юрисдикцій в адміністративних, господарських, цивільних, кримінальних справах;
- провадженнях у справах про адміністративні правопорушення.

Логіка формулювання загальних принципів розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури передбачає вирішення таких взаємопов'язаних завдань: виділення особливостей вказаних проваджень, формулювання принципів реалізації процесуальної компетенції, визначення загальних принципів розмежування процесуальної компетенції. Поряд із цим слід враховувати існування проблеми розмежування судових юрисдикцій, наявність якої позначається як на принципах, так і на підставах розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури.

Зазначаючи особливості досудових проваджень за участю органів прокуратури, слід вказати, насамперед, на ті з них, наявність яких впливає із Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII щодо реалізації компетенції у сферах:

- нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство (п. 3 ч. 1 ст. 2), в тому числі нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю;
- нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (п. 4 ч. 1 ст. 2, а також Кримінально-виконавчий кодекс України).

Процесуальна компетенція прокурора у досудових провадженнях передбачена Кримінальним процесуальним кодексом (КПК) України, а саме щодо нагляду прокурора за додержанням законів при проведенні досудового розслідування у формі процесуального керівництва (ч. 2 ст. 36 КПК України).

Ч. 1 ст. 250 КУпАП встановлено права прокурора, заступника прокурора при здійсненні нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів при провадженні в справах про адміністративне правопорушення: щодо порушення провадження; ознайомлення з матеріалами справи; здійснення перевірки законності дій органів (посадових осіб) при провадженні в справі; участі у розгляді справи; заявлення клопотання; надання висновків з питань, що виникають під час розгляду справи; перевірки правильності застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення; внесення подання, оскарження постанови і рішення у скарзі в справі про адміністративне правопорушення, а також вчинення інших передбачених законом дій. Ч. 2 цієї ж статті встановлено обов'язок участі прокурора при розгляді певних категорій справ про адміністративні правопорушення у суді, а саме передбачених ст.ст. 172-4–172-9, 172-9-2 КУпАП.

Ст. 253 КУпАП передбачає передачу матеріалів справи про адміністративне правопорушення прокурору, органу досудового розслідування у разі, якщо при розгляді справи орган (посадова особа) дійде висновку, що в порушенні є ознаки кримінального правопорушення. По суті, тільки у цьому випадку процесуальна компетенція може бути названа такою, що реалізується у досудових провадженнях.

Встановлюючи принципи розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури, необхідно виділити саме ту, що реалізується у судових провадженнях, в яких прокурор бере участь:

– нагляд на усіх стадіях кримінального процесу під час здійснення процесуального керівництва;

– компетенція щодо укладання угоди між прокурором та підозрюваним, обвинуваченим про визнання винуватості (п. 2 ч. 1 ст. 468 КПК України);

– при реалізації функції підтримання державного обвинувачення в суді (п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII);

– при реалізації функції представництва інтересів громадянина або держави в суді у визначених Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII випадках (п. 2 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII).

Визначення принципів розмежування процесуальної компетенції прокуратури має бути здійснене з урахуванням міжнародно-правових стандартів діяльності прокуратури. Саме такий підхід обумовлений визнанням властивостей норм, закріплених у міжнародно-правових актах як норм-принципів.

Як справедливо зазначає П.М. Каркач, значення норм міжнародно-правових актів для національного законодавства України полягає в тому, що вони слугують своєрідним орієнтиром, а також становлять відносно автономну щодо нього систему. Позначення таких норм терміном «міжнародно-правові стандарти» має на увазі уніфіковані (стандартизовані) правила поведінки суб'єктів міжнародного права у певних сферах міжнародного співробітництва [97, с. 11]. У ст. 4 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, віднесені до законодавства, яке визначає організацію та діяльність прокуратури України. Поряд із цим, міжнародно-правові стандарти прокурорської діяльності містяться у міжнародних документах, які не мають прямої дії на врегулювання прокурорської діяльності в Україні, проте містять загальногуманістичні цінності та засади правової поведінки. Зокрема, Кодекс поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку, прийнятий резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 р., у ст. 1 якого прямо вказано, що посадові особи з під-

тримання правопорядку постійно виконують покладені на них законом обов'язки, захищаючи усіх осіб від протиправних актів відповідно до високого ступеня відповідальності, якого вимагає їх професія [249].

Спираючись на положення зазначеного міжнародного акта, можна визначити такі принципи прокурорської діяльності:

- високий ступінь відповідальності, обумовлений професією;
- постійний характер виконання покладених обов'язків щодо здійснення правового захисту.

Серед міжнародних актів слід виділити, насамперед, Загальну декларацію прав людини 1948 р., Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р., Конвенцію про захист прав людини і основних свобод 1950 р. Саме цим міжнародним актам П.М. Каркач та А.В. Лапкін надають пріоритет при характеристиці актів загального характеру як правових основ діяльності прокуратури [97, с. 12]. Так, виходячи з ч. 3 ст. 2 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р., встановлено обов'язок держави щодо забезпечення права на правовий захист будь-якої особи, яка вимагає такого захисту. Хоча в цьому міжнародному правовому акті про прокуратуру, як правильно вказують П.М. Каркач та А.В. Лапкін, не зазначено, що ці акти мають першочергове значення для прокуратури як головного правозахисного органу держави [97, с. 13].

Тож наступним принципом, на якому має ґрунтуватися правозахисна діяльність органів прокуратури, є гарантування правового захисту у спосіб, передбачений чинним законодавством.

Конвенцією про захист прав людини і основних свобод 1950 р., ратифікованою Україною 17 липня 1997 р. [125, ст. 2371], було зобов'язано державу та її уповноважені органи посилити захист прав людини. Процесуальна діяльність органів прокуратури (прокурорів), виходячи з приписів Конвенції, насамперед у кримінальному провадженні, має бути спрямована на забез-

печення дієвості правового захисту, охорону права кожного на життя, свободу, особисту недоторканність.

Окремо слід вказати на норми ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 р., якою визначено право на справедливий суд, тобто право кожного на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення [125, ст. 2371].

Отже, у цивільному процесі діяльність прокурора має бути спрямована на забезпечення вирішення спору про цивільні права й обов'язки, а у кримінальному – на забезпечення встановлення обґрунтованості обвинувачення. Такі правові вимоги ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 р. виступають, по суті, критеріями розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури, спираючись на які має бути побудований аналіз діючого процесуального законодавства з позицій відповідності цим вимогам, а законодавства щодо процесуального статусу органів прокуратури (прокурорів) – щодо дієвості правозахисної діяльності органів прокуратури (прокурорів) у випадку порушення права на справедливий суд.

Як аргументацію, спрямовану на доведення доцільності такого підходу, слід навести ст. 62 Конституції України, за якою обвинувачення не може ґрунтуватися на припущеннях, а також на доказах, одержаних незаконним шляхом. Докази повинні визнаватися такими, що одержані незаконним шляхом, наприклад, тоді, коли їх збирання і закріплення здійснено або з порушенням гарантованих Конституцією України прав людини і громадянина, встановленого кримінально-процесуальним законодавством порядку, або уповноваженою на це особою чи органом, або за допомогою дій, не передбачених процесуальними нормами.

Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях встановлював наявність порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (далі – Конвенція), коли у процесі одержання доказів обмежувалися права і свободи, гарантовані Конвенцією, зокрема її ст. 6 «Право на справедливий суд», ст. 8 «Право на повагу до приватного і сімейного життя». Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях неодноразово зазначав, що допустимість доказів є прерогативою національного права і, за загальним правилом, саме національні суди повноважні оцінювати надані їм докази (§ 34 рішення у справі Тейксейра де Кастро проти Португалії від 9 червня 1998 р., § 54 рішення у справі Шабельника проти України від 19 лютого 2009 р.), а порядок збирання доказів, передбачений національним правом, має відповідати основним правам, визнаним Конвенцією, а саме: на свободу, особисту недоторканність, повагу до приватного і сімейного життя, таємницю кореспонденції, недоторканність житла (ст.ст. 5, 8 Конвенції) тощо (пп. 3.1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Служби безпеки України щодо офіційного тлумачення положення ч. 3 ст. 62 Конституції України від 20.10.2011 № 12-рп/2011 [264, ст. 3091]).

Наведена аргументація підкреслює необхідність врахування особливостей при реалізації процесуальної компетенції органами прокуратури у кримінальному провадженні вимоги ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 р. стосовно забезпечення встановлення обґрунтованості обвинувачення.

У цьому контексті слід вказати на Окрему думку судді Конституційного Суду України В.М. Кампа стосовно Рішення Конституційного Суду України від 12.10.2011 № 11-рп/2011 у справі за конституційним зверненням товариства з обмеженою відповідальністю «Амальгама Люкс» щодо офіційного тлумачення положення ч. 4 ст. 21 Закону України «Про прокуратуру», в якій звернено увагу на те, що Конституційний

Суд України мав би, насамперед, розглядати процесуальне право прокурора на звернення до суду загальної юрисдикції через призму складових принципу верховенства права, у тому числі загальних принципів права: незалежності та неупередженості суду, законності, справедливості, домірності, правової визначеності тощо, та права кожного на доступ до правосуддя. Щодо останнього Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) наголошує, що право на доступ до правосуддя в незалежному і неупередженому суді забезпечується, зокрема, існуванням прокуратури – певною мірою незалежного від виконавчої влади органу, який гарантує, що у випадку порушення закону, коли сама жертва не подає скаргу, справа буде передана до суду. Отже, право прокурора на звернення до суду Конституційний Суд України повинен був розглядати не лише формально, як елемент правового механізму реалізації процесуальних функцій прокуратури, але й на підставі принципу верховенства права – як засіб захисту певних конституційних цінностей: прав і свобод людини і громадянина тощо [260, ст. 146].

Зазначена вище Окрема думка судді Конституційного Суду України В.М. Кампа наведена, зважаючи на необхідність врахування при визначенні принципів розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури значення принципу верховенства права при реалізації функцій прокуратури під час його участі у певних процесуальних відносинах.

Принцип верховенства права є одним із системи основоположних принципів, які визначають новітній конституційний лад України, і юридично обов'язковою нормою найвищого рівня сучасного українського правопорядку [130, с. 51]. У ст. 8 Конституції України встановлено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права.

Академік В.Б. Авер'янов вказує мінімум як на дві складові доктринального тлумачення принципу верховенства права, які розкриваються через такі вимоги: а) підпорядкування діяльно-

сті всіх без винятку державних інститутів потребам реалізації та захисту прав людини; б) пріоритетність цих прав перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави [197, с. 31].

Конституційні права та свободи людини і громадянина є безпосередньо діючими. Вони визначають цілі і зміст законів та інших нормативно-правових актів, зміст і спрямованість діяльності органів законодавчої та виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і забезпечуються захистом правосуддя. Виходячи із зазначеного принципу та гарантування Конституцією судового захисту конституційних прав і свобод, судова діяльність має бути спрямована на захист цих прав і свобод від будь-яких посягань шляхом забезпечення своєчасного і якісного розгляду конкретних справ. При цьому слід мати на увазі, що згідно зі ст. 22 Конституції закріплені в ній права і свободи людини й громадянина не є вичерпними [211].

Розкриваючи зміст принципу верховенства права, зазвичай наводиться правова позиція Конституційного Суду України у Рішенні від 02.11.2004 № 15-рп/2004 [256, ст. 2975], коли під верховенством права необхідно розуміти «... панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України. Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи.

Справедливість — одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки і пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню. У сфері реалізації права справедливість проявляється, зокрема, у рівності всіх перед законом, відповідності злочину і покарання, цілях законодавця і засобах, що обираються для їх досягнення» (абз. 2–4 пп. 4.1 п. 4 Рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 № 15-рп/2004).

Наведена правова позиція Конституційного Суду України дозволяє врахувати принцип верховенства права як ключовий принцип розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури, зміст якого розкривається у таких правових вимогах:

- 1) відповідність правореалізації функцій органів прокуратури у процесуальних правовідносинах виходячи з пріоритету захисту прав і основоположних свобод;
- 2) правова визначеність процесуальної компетенції, недопущення використання дискреції у випадку належного врегулювання процесуальної компетенції.

В основу формування принципів розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури доцільно покласти науковий підхід С.С. Алексеєва щодо виділення закономірностей у праві, спираючись на розуміння принципів як основи, початку, керівної ідеї або основного правила поведінки [319, с. 363].

Вказуючи на закономірності у праві, С.С. Алексеєв відзначав, насамперед, властивість чіткості, усталеності, а їх зміст має соціально-політичний та спеціально-юридичний аспекти. Відповідно до загальної класифікації відправним пунктом при розгляді правових закономірностей може бути розподіл притаманних праву зв'язків і відносин на: 1) закономірності виникнення і розвитку, тобто зв'язки генезису; 2) закономір-

ності функціонування, буття, тобто зв'язки структурно-функціонального характеру [12, с. 98]. Так, загальні закономірності виникнення і розвитку права є специфічним проявом загальних закономірностей розвитку суспільства і поширюються на усі соціально-політичні явища: закономірності виникнення права; закономірності розвитку права; закономірності розвитку конкретних національних правових систем. Стосовно загальних структурно-функціональних закономірностей права зазначено, що вони характеризують буття права, його функціонування і характеристики [12, с. 99].

Екстраполюючи ці базові положення про закономірності у праві на визначення і характеристику принципів застосування права, слід вказати на таке. Визнаючи і характеризуючи принципи з філософсько-правових позицій, цілком доречно зауважити, що ця категорія стосується правових явищ, які мають динамічний характер, а тому можуть бути виділені принципи, притаманні розвитку цього явища (їх умовно можна назвати принципами розвитку), і принципи, на яких ґрунтується власне відповідна діяльність, що має правовий характер (їх умовно можна назвати принципами функціонування). Саме остання група принципів (тобто принципів функціонування) й охоплює принципи застосування норм права, сутність яких може бути покладена в основу формування принципів розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури.

Аналізуючи принципи розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури за підходом, похідним від підходу щодо закономірностей у праві, слід вказати на те, що розмежування процесуальної компетенції стосується безпосередньо застосування відповідних норм права, якими закріплено компетенцію, і тому на принципи розмежування вказано у значенні принципів застосування норм права.

На принципи застосування норм права вказано у контексті фундаментальних, імперативних положень, реалізація яких забезпечує ефективність правозастосовної діяльності шляхом

висування відповідних вимог до осіб, уповноважених на її здійснення. Серед основних властивостей принципів правозастосування виділяють їх фундаментальність, орієнтуючий характер, вищу імперативність і підвищену стійкість, а також їх відображення офіційно-виконавчої та процесуальної природи правозастосовної діяльності [41, с. 622–623].

Серед принципів застосування норм права виділено:

– принцип справедливості, за яким відповідні норми права мають застосовуватися з урахуванням індивідуальних випадків і потреб конкретної людини та спираючись на уявлення про справедливість, сформовані у суспільстві. Серед головних вимог, які містить засада справедливості, – вимоги неупередженості й одноманітності при провадженні правозастосовної діяльності;

– принцип законності, що означає суворе і неухильне дотримання посадовими особами законів і підзаконних актів у процесі правозастосування. Серед правових вимог як основи цього принципу виділено: керування правозастосовними органами у своїй діяльності нормами матеріального права, які визначають їхні права й обов'язки; здійснення правозастосування у порядку, передбаченому процесуальним законодавством; прийняття індивідуально-правових актів уповноваженими на це суб'єктами у межах компетенції та у визначеній документальній формі, які не повинні суперечити конституції, законам і правозастосовним рішенням, ухваленим раніше у подібних випадках;

– принцип добросовісності, який відображає сумлінне, чесне й порядне ставлення суб'єкта правозастосування до власних дій із використання наданих йому повноважень, виконання покладених на нього обов'язків із наміром ретельного їх виконання й уникнення помилок;

– принцип пропорційності, що стосується результату правозастосовної діяльності і вимагає ухвалення такого рішення, в якому був би дотриманий необхідний баланс між обмежен-

нями та несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи й цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення;

– принцип обґрунтованості, який означає всебічне та повне виявлення, ретельне дослідження всіх фактичних обставин і використання всіх матеріалів, що мають значення для справи;

– принцип доцільності (корисного ефекту), що полягає в обов'язку суб'єкта правозастосування здійснювати свою професійну діяльність таким чином, щоб вона була практично корисною, найбільш сприятливою для досягнення цілей і реалізації завдань відповідної норми права, а також виправдовувала мету за допомогою поставлених засобів;

– принцип розумності, який зобов'язує суб'єкта правозастосування ухвалювати рішення, що відповідають здоровому глузду; здатність підпорядковувати ситуацію відповідній нормі та вміння правильно асоціювати певну життєву ситуацію з нормою права, що її регулює;

– принцип своєчасності, що визначає обов'язок здійснювати застосування норм права протягом розумного строку, без не виправданих зволікань, у найкоротший строк, достатній для отримання правильних висновків [41, с. 623–625].

Перелічені вище принципи застосування норм права є основою визначення принципів розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури з відповідним уточненням їх змісту. Поряд із цим слід вказати, що принцип добросовісності є основою будь-якої правозастосовної діяльності, а розмежування компетенції як правове явище стосується особливостей дії приписів нормативно-правових актів, що закріплюють процесуальну компетенцію.

Вказуючи на принцип справедливості як на принцип розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури, слід враховувати сутність справедливості, яка відтворена у змісті діяльності, пов'язаної з розмежуванням процесуальної компетенції органів прокуратури. Розкриваючи зміст принци-

пу справедливості як принципу розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури, слід вказати на ідеї Дж. Ролза, з яких беруть початок положення про виокремлення формальної, змістовної та процедурної справедливості.

Основна ідея формальної справедливості – до усіх ставитись однаково [41, с. 738]. У такому значенні змістовне наповнення принципу справедливості як засади розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури полягає у відсутності суб'єктивізму та упередженості при реалізації процесуальної компетенції. Вказане означає свідоме, сумлінне, неупереджене ставлення прокурора до виконання завдань, пов'язаних із реалізацією функцій у процесуальній формі, відсутністю помилок у правозастосуванні. Зважаючи на вказане, принцип формальної справедливості як основа розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури безпосередньо пов'язаний із принципами доцільності та розумності.

Фактично такий зміст принципу справедливості у формальному значенні розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури імпліцитний праву, загальний, безсторонній характер якого відтворений у нормативно-правовому акті, що визначає процесуальну компетенцію.

Стосовно змістовної справедливості, то у філософсько-правовому значенні вона розуміється як додержання певних принципів, за допомогою яких можна з'ясувати, що конкретно належить кожному як учаснику суспільних відносин [41, с. 739]. Тож змістовна справедливість як основа принципу розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури принагідно стосується засад відповідних процесуальних правовідносин, у яких органи прокуратури беруть участь у відповідних процесуальних статусах. Отже, розкриття змістовної справедливості в аналізованому контексті означає необхідність врахування різниці у принципах досудових проваджень, судового процесу і провадження у справах про адміністративні правопорушення за участю органів прокуратури (прокурора).

Процедурна справедливість визначається як додержання процедурних правил, що спрямовані на забезпечення справедливості результату тієї чи іншої дії незалежно від інших обставин [41, с. 741]. Процедурна справедливість як основа розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури означає необхідність врахування різниці у процедурах здійснення певних проваджень (досудових, судових, проваджень у справах про адміністративні правопорушення) за участю прокурора.

Таким чином, принцип справедливості як основа розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури розкривається у формальному, змістовному і процедурному значеннях. Реалізація процесуальної компетенції органами прокуратури на засадах принципу справедливості спрямована на гарантування незалежності, неупередженості, об'єктивності діяльності органів прокуратури (прокурорів) у процесуальних правовідносинах. Як засада розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури принцип справедливості виступає тією основою, на якій ґрунтується відсутність помилок при реалізації компетенції, врахування особливостей кожного виду процесуальних відносин та відповідних процедур процесуальної діяльності, що здійснюється у досудовому порядку, під час розгляду справ у судах, а також при здійсненні провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Стосовно принципу законності як основи розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури, необхідно виділити вимоги ч. 2 ст. 19 Конституції України, де стверджується, 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». Отже, такими правовими вимогами щодо реалізації органами прокуратури процесуальної компетенції виступають: обов'язок діяти лише на підставі, передбаченій Конституцією України, законами України; у межах повноважень, що передбачені Конституцією України, законами України; у спосіб,

передбачений Конституцією України, законами України, тобто в межах правової процедури, встановленої процесуальним законом; не можна передоручати виконання функцій органами прокуратури жодному іншому органу; процесуальна компетенція органів прокуратури має бути повною і виключною.

Серед принципів застосування норм права вказано на принцип пропорційності. Його зміст у контексті розкриття засад розмежування процесуальної компетенції органами прокуратури безпосередньо пов'язаний із принципами справедливості і законності та полягає у суворому дотриманні органами прокуратури (прокурорами) при реалізації компетенції у процесуальних відносинах вимоги прийняття процесуального рішення, вчинення процесуальної дії при реалізації компетенції, виходячи з балансу обмежень і несприятливих наслідків для прав, свобод та інтересів особи і мети прийняття рішення чи вчинення процесуальної дії. При цьому абсолютно логічним є врахування принципу обґрунтованості як основи прийняття органами прокуратури (прокурором) процесуального рішення чи вчинення процесуальної дії. Так, прокурор має складати протокол про адміністративні правопорушення, передбачені ст.ст. 172-4–172-20, 185-4, 185-8, 185-11 КУпАП з урахуванням його змісту, передбаченого ст. 256 КУпАП. При здійсненні судово-прокурорського представництва обґрунтованість виконання відповідної функції, наявність підстав мають бути доведені у судовому порядку.

Розкриваючи сутність процесуальної компетенції, доречно звернутися до напрацювань попередників.

Компетенцією називають формально визначений обсяг повноважень наділеного владою суб'єкта щодо виконання його функцій. До основних характеристик компетенції відносять: наявність в особи, наділеної компетенцією, правової можливості створювати юридичні наслідки для інших учасників суспільних відносин; є необхідною умовою для юридичної дійсності вчинюваних владними суб'єктами актів; належна формалізованість

результату дій, які вчиняються в межах компетенції; повноваження, що становлять зміст компетенції, мають вчинятися за передбаченою процедурою і в належний спосіб [41, с. 240–242].

Зазначаючи процесуальну компетенцію органів прокуратури, слід мати на увазі різницю у її характеристиках у різних видах процесуальних відносин, в яких беруть участь органи прокуратури.

Так, у досудових (підготовчих) провадженнях правова можливість органів прокуратури щодо створення юридичних наслідків стосується:

- надання письмових вказівок органам, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство (ч. 1 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII);

- складення протоколу про адміністративне правопорушення за результатами нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (п. 1 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII).

Правова можливість органів прокуратури щодо створення юридичних наслідків у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення стосується: порушення провадження в справі про адміністративне правопорушення; надання висновків; внесення подань, оскарження постанови і рішення у скарзі в справі про адміністративне правопорушення та ін. (ст. 250 КУпАП).

У судовому процесі правова можливість прокурора щодо створення юридичних наслідків стосується реалізації функцій з підтримання державного обвинувачення в суді, здійснення судово-прокурорського представництва відповідно до пп. 1, 2 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII. Так, при здійсненні судово-прокурорського представництва прокурор може створювати юридичні наслідки своєї діяльності

тільки після підтвердження судом наявності підстав для представництва, що випливає з приписів ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII. Серед компетенції прокурора, яка створює юридичні наслідки під час реалізації функції судово-прокурорського представництва, слід виділити: звернення до суду з позовом (заявою, поданням); вступ у справу, порушену за позовом (заявою, поданням) іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження; ініціювання перегляду судових рішень; участь у розгляді справи; подання цивільного позову під час кримінального провадження у випадках та порядку, визначених кримінальним процесуальним законом; участь у виконавчому провадженні; з дозволу суду ознайомлення з матеріалами справи в суді та матеріалами виконавчого провадження, здійснення виписок з них, отримання безоплатно копій документів, що знаходяться у матеріалах справи чи виконавчого провадження (ч. 6 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII). Також слід вказати на компетенцію щодо вчинення передбачених законом дій щодо порушення відповідного провадження у разі, якщо будуть встановлені ознаки адміністративного чи кримінального правопорушення (ч. 7 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII).

Аналізуючи питання про принципи розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури, слід вказати на виділення вченими функціонального і територіального розмежування компетенції, що характерне для сфери реалізації публічної влади. Розкриваючи зміст функціонального і територіального розмежування компетенції з позицій теорії права, зазначено, що при функціональному розмежуванні йдеться про розподіл предмета відання і відповідних повноважень між державною владою і місцевим самоврядуванням, між вищими органами державної влади тощо. Територіальний розподіл компетенції й організація публічної влади в цілому засновані на історичних, національних, культурних традиціях і соціальних особливостях країни [41, с. 240–241].

У контексті предмета дослідження слід вказувати, насамперед, на функціональне розмежування процесуальної компетенції, що дозволяє врахувати специфіку процесуальної компетенції органів прокуратури при реалізації різних функцій у процесуальній формі.

Ю.В. Георгієвський, аналізуючи компетенцію органів публічної влади в правовій доктрині та законодавстві України, узагальнює наукові надбання, присвячені розкриттю сутності категорії «компетенція»: С.Г. Серьогіної, В.В. Івановського, О.С. Алексеєва, А.Д. Градовського, М.М. Коркунова, М.І. Лазаревського [53, с. 141; 281, с. 490–492]. Дослідник пропонує підхід щодо розкриття сутності категорії «компетенція» виходячи з визнання її невід’ємного зв’язку з публічними інтересами, без задоволення яких неможливе гарантування цілісності, системності, якості суспільного розвитку, розвитку публічних інститутів, держави в цілому. При цьому зазначено необхідність врахування безпосереднього зв’язку задоволення публічних інтересів із реалізацією приватних інтересів як гарантії впровадження концепції людиноцентризму в діяльність органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування [53, с. 142]. Ю.О. Тихомиров вказував на урегульованість компетенції законодавством та реалізацію повноважень відповідним суб’єктом у межах компетенції [300, с. 63]. Вчений вказував, що у загальному виді компетенцією виступає законно покладений на уповноваженого суб’єкта обсяг публічних прав. Відзначаючи складний характер компетенції як правового явища, Ю.О. Тихомиров включав до складу компетенції елементи двоякого роду – власне компетенційні і супутні. До власне компетенційних віднесено: а) нормативно встановлені цілі; б) предмети відання як юридично визначені предмети й об’єкти впливу; в) владні повноваження як гарантований законом захід прийняття рішень та вчинення дій. До супутніх елементів віднесено відповідальність за невиконання власне компетенційних елементів [300, с. 55–56]. При цьому власне компетенційні (за підходом Ю.О. Тихо-

мирова) елементи виділяють в юридичній літературі як елементи компетенції [41, с. 240].

Вказані вище теоретичні положення дозволяють зазначити необхідність визначення сутності процесуальної компетенції органів прокуратури, виходячи з відповідних власне компетенційних і супутніх елементів, зміст яких впливає з відповідної процесуальної форми, у межах якої органами прокуратури реалізується компетенція. Зміст власне компетенційних і супутніх елементів буде мати певну різницю, що обумовлено особливостями процесуальних відносин, в яких беруть участь органи прокуратури.

Тож принципи розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури безпосередньо впливають з принципів відповідних проваджень та видів судового процесу. Разом з тим, на формування переліку і змісту принципів розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури безпосередньо впливають принципи застосування норм права.

За таким підходом серед принципів розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури слід назвати, у першу чергу, принцип поділу сфер застосування процесуальної компетенції, що означає реалізацію органами прокуратури (прокурором) процесуальної компетенції на підставах, що визначені нормами матеріального права. При цьому має бути врахована правова вимога відсутності розбіжностей між принципами правової визначеності процесуального статусу прокурора і принципом рівності усіх перед законом.

Наступним принципом розмежування виступає принцип належного врегулювання процесуальної компетенції органів прокуратури (прокурора). Зміст зазначеного принципу розкривається з позицій двох складових: а) наявність нормативно встановлених гарантій реалізації процесуальної компетенції; б) наявність належної правової процедури застосування органами прокуратури прав і обов'язків у процесуальних правовідносинах.

У такому значенні принципу належного врегулювання процесуальної компетенції органів прокуратури поглибленню теоретичних положень сприятиме визначення ефективності законодавства, що визначається через співвідношення результатів впливу нормативних приписів чинного законодавства і мети впливу [42, с. 144].

Аналізуючи питання про дотримання принципу належного врегулювання процесуальної компетенції органів прокуратури у новітньому процесуальному законодавстві (Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII [203]), слід вказати на такі проблемні питання, які будуть потребувати вирішення.

Насамперед, слід виділити проблеми, пов'язані з дією норм процесуального законодавства щодо права суду застосовувати спосіб захисту, не передбачений законом або договором (ч. 2 ст. 5 нової редакції ГПК України; ч. 2 ст. 5 нової редакції ЦПК України; ч. 2 ст. 5 нової редакції КАС України). Усі перелічені норми процесуальних кодексів містять правило, за яким суд може здійснювати захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася за захистом також в інший спосіб, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів. Надання суду права визначення способу захисту, не передбаченого законом або договором, означає надання суду повноважень нормотворця. Зазначене право не узгоджується з ч. 1 ст. 124 Конституції України, якою встановлено, що виключно суди здійснюють правосуддя. Крім того, виникає логічне питання про можливість реалізації прокуратурою функції представництва у разі, якщо суд прийме рішення про здійснення захисту в інший спосіб, ніж передбачено законом чи договором.

Наступна процесуальна новела проблемного характеру стосується визначення Верховного Суду єдиною касаційною ін-

станцією в Україні та запровадження нових процедур судового розгляду. По суті, коло справ, що підлягатимуть касації, обмежується, що впливає з ч. 3 ст. 287 нової редакції ГПК України, ч. 3 ст. 389 нової редакції ЦПК України, ч. 5 ст. 328 КАС України. Так, не підлягають касаційному оскарженню: 1) рішення, ухвали суду першої інстанції та постанови, ухвали суду апеляційної інстанції у справах, рішення в яких підлягають перегляду в апеляційному порядку Верховним Судом; 2) судові рішення у справах незначної складності, крім випадків, якщо: а) касаційна скарга стосується питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовчої практики; б) особа, яка подає касаційну скаргу, відповідно до цього Кодексу позбавлена можливості спростувати обставини, встановлені оскарженим судовим рішенням, при розгляді іншої справи; в) справа становить значний суспільний інтерес або має виняткове значення для учасника справи, який подає касаційну скаргу; г) суд першої інстанції відніс справу до категорії справ незначної складності помилково. За таких обставин можна прогнозувати істотне збільшення випадків звернення до Європейського суду з прав людини з питань оскарження судових рішень та, як наслідок, зниження ефективності правозахисної діяльності органів прокуратури.

Виникають питання і відносно реалізації правової можливості органів прокуратури створювати юридичні наслідки у процесуальних правовідносинах за новим процесуальним законодавством. Так, відповідно до ч. 2 ст. 110 нової редакції ГПК України, ч. 2 ст. 116 нової редакції ЦПК України способами забезпечення судом доказів є допит свідків, призначення експертизи, витребування та (або) огляд доказів, у тому числі за їх місцезнаходженням, заборона вчиняти певні дії щодо доказів та зобов'язання вчиняти певні дії щодо доказів. У необхідних випадках судом можуть бути застосовані інші способи забезпечення доказів, визначені судом. Відповідно до ст. 115 нової редакції КАС України суд забезпечує докази допитом свідків, призначенням експертизи, витребуванням та оглядом письмо-

вих або речових доказів, у тому числі за їх місцезнаходженням, заборонаю вчиняти певні дії щодо доказів та зобов'язанням вчиняти певні дії щодо доказів.

Виходячи з наведених приписів процесуального законодавства, перелік видів забезпечення доказів невичерпний, що значно розширює межі судового розсуду і може породжувати корупційні ризики. За умов розширення дискреційних повноважень суду складно передбачити ступінь дієвості правозахисної діяльності органів прокуратури.

Виникає питання, пов'язане з реалізацією процесуальної компетенції органів прокуратури щодо звернення до суду за новим процесуальним законодавством. Так, відповідно до ч. 10 ст. 174 нової редакції ГПК України, ч. 9 ст. 185 нової редакції ЦПК України, ч. 10 ст. 169 нової редакції КАС України заяви, скарги, клопотання, за подання яких передбачено сплату судового збору, залишаються судом без руху також у випадку, якщо на момент відкриття провадження за відповідною заявою, скаргою, клопотанням суд виявить, що відповідна сума судового збору не зарахована до спеціального фонду державного бюджету. Правила цієї частини не застосовуються до заяв про забезпечення доказів або позову.

Разом з тим, Законом України «Про судовий збір» від 08.07.2011 № 3674-VI [236, ст. 87] не передбачено звільнення органів прокуратури від судового збору, а також компетенцію суду щодо перевірки факту зарахування судового збору до спеціального фонду державного бюджету. Слід вказати і на наявність негативних наслідків для особи, яка звернулася до суду із заявою, скаргою чи клопотанням, за подання яких передбачено судовий збір не тільки у разі несплати збору, а й у разі незарахування до спеціального фонду державного бюджету незалежно від обставин, внаслідок настання яких судовий збір не був зарахований.

4.2. Юридично-процесуальні повноваження та функції органів прокуратури України в галузях правозастосування

На відміну від решти суб'єктів владних повноважень, таких як Президент України, Верховна Рада України та її органи, суди України, судді, посадові особи судів, практика участі прокурора в судочинстві дотепер є доволі поширеною та усталеною. У Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII закріплено, що прокуратура України здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках та порядку, встановлених законом (п. 1 ст. 23). Отже, прокуратура має право брати участь в кримінальному, господарському, цивільному та адміністративному судочинстві.

Завданням представництва прокуратурою інтересів у суді у виключних випадках є захист інтересів держави у випадках порушення або загрози їх порушення, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу.

Правовою основою представництва прокуратурою інтересів держави в суді у виключних випадках, передбачених законом, є: п. 3 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України, яка закріплює функцію представництва інтересів держави у суді; ст.ст. 23, 24 Закону України «Про прокуратуру», що визначають сутність, підстави і форми представництва та деякі повноваження прокурора; норми статей процесуальних кодексів – ЦПК України, ГПК України, КАС України, КПК України, які встановлюють особливості участі прокурора у відповідних видах судочинства, процесуальні повноваження прокурора та порядок розгляду справ; ст.ст. 14, 19 Закону України «Про виконавче провадження», які регламентують участь прокурора у виконавчому провадженні; наказ Генеральної прокуратури України від

28.05.2015 № бгн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень», який регламентує організаційні аспекти здійснення прокурорами представницької діяльності, визначає їх пріоритетні напрями та критерії ефективності; Рекомендація СМ/Рес(2012)11 Комітету Міністрів державам-членам РЄ про роль прокуратури поза межами системи кримінального правосуддя, яка визначає, що у випадку, коли національна правова система покладає на прокуратуру повноваження та обов'язки поза межами системи кримінального правосуддя, її завдання повинні полягати у представництві загальних або публічних інтересів, захисті прав і основних свобод людини, а також в утвердженні верховенства права. Ця Рекомендація встановлює стандарти участі прокурора у судовому розгляді.

Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII збережено існування інституту судово-прокурорського представництва з певними особливостями, пов'язаними з реалізацією норми ст. 131-1 Конституції України, за якою прокуратура здійснює в суді тільки представництво інтересів держави (п. 3 ч. 1).

Питання участі прокурора в адміністративному судочинстві досліджувалися О.В. Шемякіним, О.В. Агеєвим, О.В. Анпіловим та ін.

Проблематика захисту прокурором інтересів держави в адміністративному судочинстві є актуальною для вітчизняної юридичної науки, зокрема теорії організації та діяльності органів прокуратури, і потребує спеціального дослідження, оскільки влада завжди має можливість застосовувати примус щодо членів суспільства, фізичних осіб, які виступають суб'єктами адміністративного судочинства. Наукове осмислення цих питань має

також важливе практичне значення. Це необхідно для ефективного здійснення покладених на прокуратуру функцій представницько-наглядового спрямування, де завданням є забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина.

У складному та тривалому процесі формування в Україні правової держави, у зв'язку з прийняттям змін до Конституції України, Закону України «Про прокуратуру» [234], необхідно переосмислити результати проведених раніше досліджень з проблем діяльності прокурора в адміністративному судочинстві, дослідити зміни, новели, запроваджені у вітчизняне адміністративне процесуальне законодавство останнім часом, дати їм науково обгрунтований аналіз та відповідну правову оцінку.

Відповідно до ст. 60 КАСУ (у редакції від 13.07.2017 № 2136-VIII) у випадках, встановлених законом, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду з адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах. При цьому органи державної влади, органи місцевого самоврядування повинні надати адміністративному суду докази, які підтверджують наявність поважних причин, що унеможливають самостійне звернення цих осіб до адміністративного суду для захисту своїх прав, свобод та інтересів.

У Розділі 3 Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII, яким передбачено зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, збережено правову можливість Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, державних органів, органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб звертатися до адміністративного суду з позовними заявами в інтересах інших осіб і брати участь у цих справах (ч. 1 ст. 53).

З метою представництва інтересів громадянина або дер-

жави в адміністративному суді прокурор у межах повноважень, визначених законом, звертається до суду з адміністративним позовом (поданням), бере участь у розгляді справ за його позовами, а також може вступити за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду, подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення для представництва інтересів громадянина або держави (абз. 1 ч. 2 ст. 60 КАСУ у редакції від 13.07.2017 № 2136-VIII; ч. 3 ст. 53 Розділу 3 Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII).

Прокурор, який звертається до адміністративного суду в інтересах держави, в позовній заяві (поданні) самостійно визначає, в чому полягає порушення інтересів держави, та обґрунтовує необхідність їх захисту, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах. У разі відсутності такого органу або відсутності у нього повноважень щодо звернення до адміністративного суду прокурор зазначає про це в позовній заяві, і в такому разі прокурор набуває статусу позивача. Прокурор, який звертається до адміністративного суду з метою представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді (незалежно від форми, в якій здійснюється представництво), повинен обґрунтувати наявність підстав для здійснення такого представництва, передбачених ч. 2 або 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» [234]. Для представництва інтересів громадянина в адміністративному суді прокурор також повинен надати документи, що підтверджують недосягнення повноліття, неідедатність або обмежену дієздатність відповідного громадянина, а також письмову згоду законного представника або органу, якому законом надано право захищати права, свободи та інтереси відповідної особи, на здійснення ним представництва.

Невиконання прокурором вимог щодо надання адміністративному суду обґрунтування наявності підстав для здійснення представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді має наслідком застосування положень, передбачених ст. 108 КАСУ (абз. 2, 3 ч. 2 ст. 60 КАСУ у редакції від 13.07.2017 № 2136-VIII).

У Розділі 3 Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII, яким передбачено зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, також встановлено обов'язок прокурора у разі звернення до суду в інтересах держави обґрунтувати, в чому саме полягають порушення інтересів держави, необхідність їх захисту, визначено підстави для звернення до суду прокурора, а також орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах. Крім того, встановлено умову набуття статусу позивача органом, уповноваженим на виконання функцій держави у спірних правовідносинах у разі відкриття провадження за позовною заявою, поданою прокурором в інтересах держави, та набуття прокурором статусу позивача, якщо такий орган відсутній або відсутні повноваження щодо звернення до суду (чч. 4, 5 ст. 53 Розділу 3).

З метою захисту прав і свобод людини і громадянина у випадках, встановлених законом, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини може особисто або через свого представника звертатися до адміністративного суду з адміністративним позовом (заявою), брати участь у розгляді справ за його адміністративним позовом (заявою), а також на будь-якій стадії розгляду вступати у справу, провадження в якій відкрито за адміністративними позовами (заявами) інших осіб, подавати апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення Верховним Судом України, про перегляд судового рі-

шення за нововиявленими обставинами, у тому числі у справі, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом (за-явою) іншої особи. При цьому Уповноважений Верховної Ради України з прав людини повинен обґрунтувати адміністративному суду неможливість особи самостійно здійснювати захист своїх інтересів. Невиконання Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини вимог щодо надання зазначеного обґрунтування має наслідком застосування положень, передбачених ст. 108 КАСУ (абз. 2 ч. 1 ст. 60 КАСУ у редакції від 13.07.2017 № 2136-VIII; ч. 2 ст. 53 Розділу 3 Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII).

Ч. 4 ст. 61 КАСУ визначає, що відмова органу, уповноваженого здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах, від адміністративного позову, поданого прокурором в інтересах держави, не позбавляє прокурора права підтримувати позов і вимагати вирішення спору по суті (ч. 4 ст. 61 КАСУ у редакції від 13.07.2017 № 2136-VIII; ч. 4 ст. 54 Розділу 3 Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII).

Відповідачем за зверненнями прокурора до адміністративного суду має бути суб'єкт владних повноважень, яким визначено орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхні посадові чи службові особи, інший суб'єкт при здійсненні ним владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень (п. 7 ч. 1 ст. 3 КАСУ у редакції від 13.07.2017 № 2136-VIII). Розділом 3 Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та

інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII закріплено, що суб'єктом владних повноважень є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг (п. 7 ч. 1 ст. 4). Порівняно з попереднім визначенням суб'єкта владних повноважень дещо уточнено визначення функцій зазначеного суб'єкта. Так, додано ознаку публічно-владний до визначення управлінських функцій, а також закріплено ознаку наявності функції надання адміністративних послуг.

Як зазначає О.П. Рябченко, «в адміністративних спорах між суб'єктами владних повноважень прокурор не має права здійснювати представництво інтересів громадянина або держави» [274, с. 28–32].

Юридичний інтерес до адміністративного процесу найчастіше визначається місцем зазначених органів у системі органів держави; вони беруть участь в адміністративній справі через покладену на них службову компетенцію.

Прокурор – особливий суб'єкт адміністративного процесу, і його участь в адміністративному судочинстві зумовлена необхідністю виконання функції представництва інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом. Тобто функція представництва інтересів в адміністративному суді є для органів прокуратури конституційною і полягає у здійсненні прокурорами у виключних випадках процесуальних та інших дій, спрямованих на захист невизнаних, оспорюваних або порушених інтересів держави у випадках та порядку, встановлених законом.

В.С. Заяць визначає представництво в адміністративному процесі як сукупність адміністративних процесуальних правовідносин, у яких одна сторона (представник) зобов'язана або має право вчиняти юридично значимі процесуальні дії від імені

іншої особи, охоронювані законом інтереси якої вона представляє або на захист прав, свобод та інтересів якої діє в адміністративних судах. Представник на підставі повноважень, наданих йому договором або законом, вчиняє в судовому адміністративному процесі процесуальні дії, спрямовані на захист прав та інтересів іншої особи, а також інтересів у сфері публічних відносин [175, с. 159].

Представник на підставі повноважень, наданих йому договором або законом, вчиняє в судовому адміністративному процесі процесуальні дії, спрямовані на захист прав та інтересів іншої особи, а також інтересів у сфері публічних відносин. Прокурор в адміністративному процесі має ширші повноваження, ніж представник.

Адміністративна процесуальна правосуб'єктність є здатністю особи мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві (адміністративна процесуальна правоздатність) і особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, в тому числі доручати ведення справи представникові (адміністративно процесуальна дієздатність). Адміністративна процесуальна правоздатність належить органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам) (ст. 48 КАСУ у редакції від 13.07.2017 № 2136-VIII; ст. 43 Розділу 3 Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII щодо внесення змін до КАСУ).

Слід визначити, що підставами представництва прокуратурою інтересів держави в суді є: порушення інтересів держави; загроза порушення інтересів держави (має місце, коли неправомірна діяльність певних суб'єктів заподіює або створює загрозу

заподіяння будь-якої шкоди інтересам держави); нездійснення захисту цих інтересів органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження; неналежне здійснення такого захисту; відсутність такого органу.

Наявність таких підстав для представництва має бути обґрунтована прокурором у суді. Прокурор здійснює представництво інтересів держави у суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва. Прокурор зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це відповідного суб'єкта владних повноважень. У разі наявності підстав для представництва прокурор користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу. Наявність підстав для представництва може бути оскаржена суб'єктом владних повноважень.

У Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 06.03.2008 № 2 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» [189, с. 117] за правилами ч. 2 ст. 58 КАСУ повноваження законних представників підтверджуються документами, які стверджують займану посаду. Засвідчені підписом судді копії цих документів приєднуються до справи.

Усі види представництва в адміністративному суді, які закріплені у ст.ст. 56–57 КАСУ (у редакції від 13.07.2017 № 2136-VIII) (ст.ст. 55–58 Розділу 3 Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII), обов'язково передбачають наявність правових відносин між представником та особою, яку він представляє. Прокурор же діє від імені державного органу – прокуратури, на яку законодавством покладені наглядово-представницькі функції. Для підтвердження своїх

повноважень в адміністративному судочинстві прокурору не потрібно надавати адміністративному суду ніяких документів (довіреностей), оскільки він виконує обов'язки, що надані йому законом. Його діяльність може бути віднесена до представництва, яке є самостійним інститутом адміністративного процесуального права, оскільки саме Конституція України є базовою підставою участі прокурора в адміністративному процесі. Юридичний інтерес прокурора до адміністративного процесу завжди має державний характер. Проте інтерес органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб, які зазначені разом із прокурором (ст. 60 КАСУ у редакції від 13.07.2017 № 2136-VIII; ст. 55 Розділу 3 Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII), має переважно відомчий характер.

Приводами, тобто джерелами, з яких прокурор отримує інформацію про наявність підстав для представництва держави в суді, є відомості щодо наявності підстав для застосування представницьких повноважень, які прокурор може отримувати з інформації, що надходить до прокуратури від органів державної влади, органів місцевого самоврядування і державного нагляду (контролю), матеріалів справ про адміністративні правопорушення, публікації у засобах масової інформації, мережі Інтернет, документів, розміщених у Єдиному державному реєстрі судових рішень, звернень фізичних чи юридичних осіб, громадських об'єднань, інших джерел.

Не допускається можливість здійснення прокурором представництва інтересів держави у правовідносинах, пов'язаних із захистом інтересів держави в особі державних компаній, виборчим процесом, проведенням референдумів, діяльністю Верховної Ради України, Президента України, створенням та діяльністю засобів масової інформації, політичних партій та

громадських організацій, що здійснюють професійне самоврядування.

Виключний характер має представництво в суді інтересів держави в особі Кабінету Міністрів України та Національного банку України, яке може здійснюватися виключними суб'єктами: лише прокурором Генеральної прокуратури України або регіональної прокуратури та виключно за письмовою вказівкою чи наказом Генерального прокурора або його першого заступника чи заступника відповідно до компетенції.

Не допускається здійснення прокурором представництва інтересів держави всупереч або на шкоду її інтересам. З огляду на це суб'єкту владних повноважень надається право оскаржити наявність підстав для здійснення прокурором представництва.

Розбудова України як правової держави викликала необхідність реформувати також цивільне процесуальне законодавство як у цілому, так і окремі його інститути. Інститут участі прокурора в суді в теорії процесуального права розглядався як один з її важливих елементів. Трансформувавшись відповідно до Конституції України в інститут представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді та отримавши закріплення в нормах Цивільного процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України, прокурорське представництво набуло ознак міжгалузевого правового інституту. Водночас така новелізація процесуального законодавства не внесла суттєвих змін у доктрину процесуального права щодо участі прокурора в цивільному процесі, адже цей аспект процесуальної теорії розвивався синхронно з практикою і мав догматичний характер, залишаючи невирішеними важливі теоретичні проблеми правової природи прокурорського представництва, об'єктів, на захист яких воно спрямоване, підстав та форм участі прокурора в суді, обсягу його процесуальних повноважень тощо. Однак несистемні зміни, внесені в правову регламентацію участі прокурора в цивільному процесі до і піс-

ля прийняття Конституції України та нарешті у Законі України «Про прокуратуру» 2014 р., не тільки не вирішили ці спірні питання, а й поглибили їх.

У змінах до Конституції України в частині правосуддя [129, с. 76] виключено Розділ VII «Прокуратура» та доповнено Розділ VIII «Правосуддя» Конституції України ст. 131-1, яка передбачає, що в Україні діє прокуратура, яка здійснює: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласною діяльністю органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, визначених законом.

Верховна Рада України 14 жовтня 2014 р. прийняла Закон України «Про прокуратуру» [234]. Незважаючи на те, що Закон набрав чинності (крім деяких положень, визначених у п. 1 Розділу XII «Прикінцеві положення») з 25 квітня 2015 р., його окремі норми стали предметом дискусій щодо участі прокурора в адміністративному судочинстві як серед науковців, так і практичних працівників.

Так, у ст. 23 зазначеного Закону визначено основні положення щодо представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді, яке полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом.

Цивільний процесуальний кодекс (ЦПК) України від 18 березня 2004 р. повніше відображає ці новели (ст.ст. 45, 46). До них варто віднести гарантоване ч. 4 ст. 46 ЦПК право прокурора, який не бере участі у справі, ознайомлюватися з матеріалами справи в суді з метою вирішення питання про наявність підстав для подання апеляційної чи касаційної скарги, заяви (скарги) про перегляд рішення у зв'язку з нововиявленими обставинами. Кодексом також закріплене право прокурора здійснювати в установленому законом порядку представництво інтересів гро-

мадянина або держави на будь-якій стадії цивільного процесу (ч. 2 ст. 45).

Відповідно до ч. 3 ст. 56 Розділу 2 Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII встановлено право прокурора звертатися до суду з позовною заявою, брати участь у розгляді справ за його позовами, а також можливість вступати за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за позовом іншої особи, до початку розгляду справи по суті, подавати апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами. Таке право реалізується тільки у визначених законом випадках.

Запровадження інституту представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді відкрило низку проблем процесуального характеру, а саме щодо юридичної природи цього представництва, оскільки деякі автори вважають, що процесуально-правове становище прокурора в цивільному процесі нічим не відрізняється від процесуального становища представника у справі, інші стверджують, що представництво прокурором «чужих» інтересів у суді є одним з видів представництва в цивільному процесі. Актуальність дослідження проблеми участі прокурора в цивільному судочинстві зумовлена, насамперед, дискусією про майбутнє прокуратури, її роль у цивільному судочинстві, форми та методи реалізації прокурором представницьких повноважень, допустимість його участі в цивільному процесі в межах вимог правової держави та його процесуального статусу, передбаченого Конституцією України та чинним законодавством.

Проте в незалежній Україні ґрунтовних наукових досліджень щодо представництва прокурора в цивільному судочинстві не проводилося. Це питання знайшло відображення в дисертаційних дослідженнях К.А. Гузе «Представництво проку-

рором інтересів громадянина або держави в цивільному судочинстві України» (2015 р.), Т.О. Дунаса «Участь прокурора у цивільному судочинстві України» (2009 р.). Деякі його теоретичні та практичні аспекти розглядалися К.А. Гузе, К.В. Гусаровим, Т.О. Дунасом, М.В. Косютою, М.І. Мичко, М.В. Руденком, М.К. Якимчуком. Проте практика правозастосування обумовила наявність значно ширшого кола проблем для їх вирішення.

Аспекти цивільної процесуальної правосуб'єктності прокурора досліджувались у працях таких вчених, як М.І. Бородін, М.М. Васильченко, С.В. Васильєв, С.О. Голошаков, В.С. Каменков, С.Ю. Кац, В.В. Комаров, Д.Д. Луспеник, Ю.І. Лутченко, І.Є. Мартиненко, М.М. Михеєнко, В.Т. Нор, Г.Л. Осокіна, В.М. Перфільєв, Л.К. Радзівєвська, В.Й. Сапунков, Г.П. Тимченко, О.О. Ференс-Сороцький, С.Я. Фурса, І.А. Ходаковський, М.В. Ченцов, М.Й. Штефан, С.В. Щербак, Й.Г. Богдан, О.І. Угриновська та ін.

Однак праці більшості з названих авторів, що торкаються участі прокурора в цивільному процесі, були написані в інших умовах — до становлення України як самостійної, незалежної держави з новим соціально-економічним устроєм та правовою системою, до прийняття Конституції України 1996 р., численних концептуальних змін у законодавстві, що регламентує цивільний процес, особливо після проведення у 2001 р. так званої «малої судової реформи». Відтак у цих працях з об'єктивних причин не враховані ті кардинальні політичні, соціально-економічні та правові перетворення, що відбулися за цей час.

Відповідно до ст. 131-1 Конституції України та ст.ст. 23, 24 Закону України «Про прокуратуру» на прокуратуру України покладається представництво інтересів держави в суді [129, с. 76]. Функція представництва інтересів громадян або держави прокурором у суді є принципово новою в українському законодавстві, навіть нежважуючи на те, що внесені зміни до Конституції України та Закону України «Про прокуратуру» [234] значно звужують суб'єктний склад осіб, в інтересах яких може звернутися до суду

прокурор, та потребують переосмислення ролі прокурора, зокрема в цивільному процесі. Про унікальність вказаної функції свідчить уже той факт, що не в усіх європейських країнах прокуратура як орган влади наділена повноваженнями щодо участі в судах із метою захисту як публічних, так і приватних інтересів.

Вагомий внесок у становлення інституту представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді внесли такі вчені і практики, як О. Анпілогов, К.А. Гузе, Т.О. Дунас, М. Косюта, І. Марочкін, О. Михайленко, М. Мичко, В. Перепелюк, О. Прасов, М. Руденко, В. Сухонос та ін.

На сьогодні існує два підходи щодо правової природи представництва прокурором інтересів громадянина й держави в суді. Відповідно до першого, який ще називають «концепцією дій», сутність представництва полягає у здійсненні представником юридично значимих дій від імені та в інтересах особи, яку він представляє, та в межах наданих йому (самою особою, яку представляють, чи законом) повноважень. Наприклад, Л. Давиденко вважає, що представництво слід розуміти як «доцільність прокурора, сполучену з його участю в судовому розгляді цивільних, господарських справ і справ про адміністративні правопорушення з метою захисту прав та законних інтересів окремої особи, громадян, держави, а також підготовкою і спрямуванням до суду заяв та інших матеріалів, вживанням інших заходів щодо відновлення порушених прав окремої людини, громадянина та держави» [64, с. 43].

На думку М. Руденка та В. Плаговського, прокурорське представництво слід визначити як процесуальну діяльність прокурора, спрямовану на захист суб'єктивних прав і тих, що охороняються законом, інтересів шляхом порушення в передбачених законом випадках судової діяльності, підтримання в суді позовної вимоги (заяви) з метою встановлення істини у справі, участь у касаційному і наглядовому перегляді справ та у процесі виконання судових рішень [272, с. 7–9].

Т.О. Дунас вважає, що участь прокурора в цивільному про-

цесі полягає у вчиненні процесуальних дій та у сприянні суду у ухваленні законного й обґрунтованого рішення у справі щодо поновлення порушених прав та законних інтересів громадянина і держави, усунення причин і умов, що сприяли їх порушенню [77, с. 22].

М. Косюта вважає, що представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом [134, с. 132].

Відповідно до другого підходу, який називають «концепцією правовідносин», під представництвом розуміють правовідносини, внаслідок яких дії однієї особи (представника), вчинені (ним) у межах наданих повноважень від імені і в інтересах іншої особи (яку представляють), зумовлюють виникнення чи зміну, припинення прав та обов'язків безпосередньо для останньої. Офіційне розуміння прокурорського представництва також виходить із того, що воно є певною системою правовідносин. Зокрема, в п. 3 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 08.04.1999 № 3-рп/99 (справа про представництво прокуратурою інтересів держави в арбітражному суді) Суд дійшов висновку, що під представництвом прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді треба розуміти правовідносини, в яких прокурор, реалізуючи визначені Конституцією України та законами України повноваження, вчиняє в суді процесуальні дії з метою захисту інтересів держави. Ці дії включають подання прокурором до арбітражного суду позовної заяви, його участь у розгляді справи за позовною заявою, а також у розгляді судом будь-якої іншої справи за ініціативою прокурора чи за визначенням суду, якщо це необхідно для захисту інтересів держави [255].

Більш категоричну позицію щодо цього питання займає С. Чвакін. Учений пише, що застосування в Конституції України та інших нормативно-правових актах терміна «представництво

прокурором» є помилковим, не відповідає ні сутності, ні характерним рисам участі прокурора в цивільному процесі. Він вважає за необхідне у відповідних законодавчих актах вказаний термін замінити на «правозаступництво прокурором». На його думку, правозаступництво прокурором є самостійним інститутом цивільного процесуального права, який має свій предмет регулювання, суб'єктний склад, зміст, об'єкт, а також свою мету, відмінні від таких в інституті представництва [327, с. 14].

К.А. Гузе сформулював нову теоретико-правову конструкцію реалізації прокурором представництва інтересів громадянина або держави в цивільному процесі, в межах якої досліджуваний інститут публічного правосуддя синхронізовано із субсидіарністю та змагальністю. Основоположна ідея цієї конструкції полягає у тому, що участь прокурора в цивільному процесі має: 1) носити допоміжний (додатковий) характер; 2) забезпечувати «справедливий баланс» між сторонами (принцип рівності процесуальних можливостей), за яким участь прокурора в цивільному процесі може бути зумовлена лише необхідністю прирівняти сторони в реалізації права на судовий захист, оскільки одна з них не в змозі самостійно це право реалізувати. Із зазначеного випливає, що прокурор вправі здійснювати представництво в суді інтересів громадянина, якщо така особа не спроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права та не має процесуальної дієздатності, законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють її захист або взагалі відсутні, а представництво інтересів держави — у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснюється органом державної влади, органом місцевого самоврядування, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження [62, с. 22].

Проаналізувавши вищенаведені підходи щодо правової природи представництва прокурором інтересів громадян або держави в суді, можна дійти висновку, що найбільш вдалим

та обґрунтованим є розуміння представництва прокурором як певної системи правовідносин.

Таким чином, функція представництва прокурором інтересів громадян та держави в суді – це напрям діяльності органів прокуратури України, що здійснюється через систему правовідносин, унаслідок яких прокурор, діючи від імені держави, реалізує визначені Конституцією України та законами України повноваження, вчиняє в суді процесуальні дії з метою захисту інтересів громадян і держави у випадках, прямо передбачених законом [57, с. 122].

Разом з тим, у положеннях Розділу 2 Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII, а саме у ч. 4 ст. 56, встановлено обов'язок прокурора тільки у разі звернення до суду в інтересах держави обґрунтувати, в чому полягають порушення інтересів держави, необхідність їх захисту, визначені законом підстави для звернення до суду прокурора, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах.

Давши визначення конституційній функції представництва прокурором інтересів громадян або держави в суді, необхідно зупинитися на певних складових цього поняття. По-перше, законодавець у ст. 131-1 Конституції України, на відміну від старої редакції ст. 121 Конституції України, не виділяє два окремих незалежних один від одного предмети прокурорського представництва – інтереси громадян та інтереси держави. У найзагальнішому вигляді відповідно до численних філософських, соціологічних та економічних досліджень інтересом можна вважати певні соціальні потреби індивіда, юридичної особи чи іншого колективу людей, національної або соціальної групи, всього населення держави, яка покликана оберігати ці інтереси [133, с. 14]. Говорячи про інтереси громадянина як

предмет прокурорського представництва, треба зазначити, що в такому випадку термін «інтереси громадянина» вживається в широкому значенні цього слова й охоплює права, свободи та інтереси громадянина. Різноманіття в юридичній науці підходів до розгляду сутності й змісту застосованого законодавством поняття «інтерес» у значенні окремого об'єкта правового захисту («законний інтерес») тривалий час обумовлювало існування значних труднощів у вирішенні питань судового забезпечення цих охоронюваних законом можливостей особи.

На сьогодні ст. 131-1 Основного Закону не передбачає представництва прокурором інтересів громадянина, а лише представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Натомість ст. 23 Закону «Про прокуратуру» вказує, що прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина у випадках, якщо така особа не спроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження.

У зв'язку зі збереженням такої норми доцільно звернути увагу на Рішення Конституційного Суду України від 01.12.2004 № 18-рп/2004, який надав офіційне роз'яснення поняття «охоронюваний законом інтерес» (законний інтерес). Так, у п. 1 резолютивної частини вказаного Рішення Суд встановив, що поняття «охоронюваний законом інтерес», що вживається в ч. 1 ст. 4 ЦПК України та інших законах України в логічно-розумовому зв'язку з поняттям «права», треба розуміти як прагнення до користування конкретним матеріальним та (або) нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам [254]. Прикладами законних інтересів громадянина як самостійного

предмета прокурорського представництва в публічно-владній сфері є, зокрема, прагнення (інтерес) громадянина до існування розвиненої системи соціального, пенсійного та медичного забезпечення, виділення конкретної земельної ділянки чи приміщення для загальних потреб мешканців певного району в місті або для розміщення певної громадської організації малозабезпечених категорій населення, приведення доріг загальногосподарського користування у прийнятний стан.

Не меншу практичну значимість становить правильне визначення державного інтересу як предмета прокурорського представництва. Спроба дати це визначення зроблена в Рішенні Конституційного Суду України від 08.04.1999 № 3-рп/99 (справа про представництво прокуратурою інтересів держави в арбітражному суді). Так, у п. 3 вказаного Рішення зазначено, що в основі державних інтересів «завжди є потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності й господарювання тощо» [255]. Так, на думку М. Руденка, державні інтереси поділяються на політичні, економічні, соціальні, військові, екологічні, науково-технологічні та інформаційні [273, с. 88]. Природно, що цей перелік також не є вичерпним. Це знову-таки постає з висновку Конституційного Суду України про те, що державний інтерес може полягати в забезпеченні прав усіх суб'єктів права власності й господарювання, в тому числі приватних підприємств і товариств. У цій конструкції державного інтересу втілюється його співвідношення з інтересами громадянина як окремими предметами прокурорського представництва. На нашу думку, порушення законних інтересів громадянина в багатьох випадках можна розглядати і як зазіхання на інтереси держави, оскільки захист прав людини – головний державний інтерес. З іншого

боку, нехтування державними інтересами з боку особи тягне за собою прямо чи опосередковано порушення законних інтересів як цієї, так і інших осіб, що особливо відчутно в податковій сфері, коли ухилення від сплати податків призводить до невиконання соціальних програм, невиплати заробітної плати, пенсій та інших негативних наслідків.

Отже, як свідчить практика, відмінності між представництвом прокуратурою інтересів громадянина або держави носять досить умовний характер.

Наступною складовою представництва прокуратурою держави в суді є підстави представництва. Так, зокрема, відповідно до ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» [234] прокурор здійснює представництво держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва. Серед науковців, що займалися дослідженнями цього питання, немає єдиної думки щодо підстав представництва прокурором інтересів громадянина в суді. Наприклад, М. Мичко стверджує, що прокурор має право представляти інтереси лише тих осіб, перелік яких необхідно чітко визначити в законі. До їх числа пропонується віднести неповнолітніх, недієздатних, обмежено дієздатних та безвісти зниклих, проте за умови, що їх інтереси не захищають, відповідно, їх батьки, усиновителі, опікуни та піклувальники, органи виконавчої влади [165, с. 209]. Іншими словами, прокурор повинен представляти інтереси громадянина в тому випадку, коли не можна застосувати інститут законного представництва.

Інші науковці вважають, що запропонований перелік осіб не можна визнати вичерпним, оскільки до нього не ввійшли деякі категорії громадян, які хоча і є повнолітніми і працездатними, однак далеко не завжди з об'єктивних причин можуть самостійно захищати свої інтереси: інваліди, пенсіонери, особи з малозабезпечених сімей та ін. Навряд чи можна визнати справедливим позбавлення цих людей можливості звертатися до прокуратури з проханням сприяти захисту їх інтересів у судовому порядку.

Подібну позицію займає М. Руденко, на думку якого прокурор повинен подавати до суду позов в інтересах громадянина також і в тому випадку, коли через певні обставини порушення набуло особливо суспільного значення [66, с. 62; 273, с. 88–91]. Саме такий підхід був підтриманий законодавцем, що знайшло своє відображення у ч. 2 ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 № 1789-ХІІ, де підставами представництва прокурором інтересів громадянина було визначено його неспроможність через фізичний, матеріальний стан, похилий вік та інші поважні причини самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження. Натомість ч. 2 ст. 23 нового Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII обмежує суб'єктний склад осіб, в інтересах яких прокурор здійснює представництво. Так, прокурор виступає в інтересах особи в суді, якщо така особа неспроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист.

У розвитку цього питання необхідно відзначити п. 2 наказу Генеральної прокуратури України від 28.05.2015 № 6гн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень», в якому до основних завдань здійснення представництва в суді віднесено представництво інтересів громадянина та представництво інтересів держави. Захист інтересів громадянина здійснюється у випадках, визначених законом. Стосовно захисту інтересів держави, то відповідну представницьку функцію прокуратура здійснює у випадках порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт

владних повноважень, до компетенції якого віднесено відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу [227].

Повертаючись до інтересів держави як окремого предмета прокурорського представництва, необхідно відзначити, що відповідно до абз. 4 ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» підставою представництва в суді інтересів держави є випадки, якщо захист законних інтересів держави не здійснює або неналежним чином здійснює суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження. В таких випадках прокурор має право отримувати інформацію, яка на законних підставах належить цьому суб'єкту, витребувати та отримувати від нього матеріали та копії. З урахуванням того, що інтереси держави є оціночним поняттям, прокурор чи його заступник у кожному конкретному випадку самостійно визначає з посиланням на законодавство, на підставі якого подається позов, у чому саме відбулося чи може відбутися порушення матеріальних або інших інтересів держави, обґрунтовує в позовній заяві необхідність їх захисту та зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах.

Новелізація цивільного процесуального законодавства України передбачає суттєві зміни у механізмі правового регулювання участі прокурора у цивільному процесі, що визначався ст. 13 ЦПК України 1963 р. При цьому змінено не лише назву та зміст статті щодо участі прокурора в розгляді цивільних справ, а й більшість процедур вчинення процесуальних дій прокурором, запроваджено новий інститут цивільного процесу – представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом (невідомий раніше), та унормовано темпоральні характеристики його здійснення. Це пов'язано з тим, що ЦПК України 2004 р. значно вдосконалив вітчизняну модель прокурорського представництва, спрямувавши її на відповідність міжнародним принципам і стандартам цивільного процесу, включаючи диспозитивність, змагальність, рівноправність сторін, доступність до правосуддя тощо.

Водночас роль і значення діяльності прокурора в адміністративному судочинстві розкривається, як правило, лише в контексті Конституції України і Закону України «Про прокуратуру», оскільки в КАС України це питання ґрунтовно не врегульовано.

Відомо, що представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді (як самостійний процесуальний інститут) полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, визначених законом. Здійснення такого представництва є суспільно важливою конституційною функцією органів прокуратури. Право прокурора на звернення до загального суду загальної юрисдикції та вступ у відповідну цивільну справу чітко обмежено представництвом насамперед певної категорії громадян: неповнолітніх дітей, недієздатних або обмежених у дієздатності осіб, які не спроможні самостійно захистити свої права в суді, а також певних інтересів держави.

Підставою для представництва прокурором у суді є саме звернення до прокуратури фізичних осіб, тобто рішення самої особи про необхідність її захисту прокуратурою, при цьому така правова допомога надається громадянам безоплатно, тобто за рахунок держави, і спрямована на захист конституційних прав найменш захищених верств населення. Така позиція закріплена у чинному законодавстві, зокрема у ст. 23 Закону України «Про прокуратуру».

Розділом 2 Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII, яким передбачено внесення змін до ЦПК України та викладення його у новій редакції, встановлено процесуальну компетенцію прокурора у визначених законом випадках (ч. 3 ст. 56). Положення про представництво інтересів громадянина

в суді відсутнє. Поряд із цим, у Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII прямо передбачено компетенцію прокурора щодо здійснення судово-прокурорського представництва інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках відсутності у такої особи спроможності самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист (ч. 2 ст. 23).

Наказом Генеральної прокуратури України від 28.05.2015 № бгн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» серед основних завдань встановлено здійснення представництва в суді – захист інтересів громадянина у випадках, встановлених законом (п. 2).

Виходячи з вищезазначеного, слід вказати на необхідність додаткового врегулювання питань, пов'язаних із правовим захистом прокурором у судах певних соціально незахищених верств населення, у Законі України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII. Такий захист може бути здійснений шляхом звернення прокурора до суду, участі у розгляді справ за його позовами, вступу за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за позовом іншої особи, до початку розгляду справи по суті, подання апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами. Разом з тим, відсутність чіткого припису про компетенцію прокурора щодо здійснення пред-

ставництва інтересів громадянина в суді визначає необхідність залучення адвоката до здійснення зазначеної функції. Така теза прямо випливає з положень ч. 2 ст. 15 Розділу 2 Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII, де вказано, що представництво у суді, як вид правничої допомоги, здійснюється виключно адвокатом (професійна правнича допомога), крім випадків, встановлених законом. Аналогічний порядок здійснення судово-прокурорського представництва встановлений і у судовому адміністративному процесі Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII.

Визначаючи правову природу представництва прокурора в адміністративному судочинстві, необхідно виходити із сутності інституту прокуратури як органу, який здійснює функцію охорони закону, державно-правових відносин. Вступаючи в адміністративний процес, прокурор стає його учасником і підпорядковується тим правилам, які регулюють процесуальну діяльність суб'єктів процесуального права, але цей факт є внутрішнім стосовно того, що прокурор передусім представник державного органу, який виконує правозахисну функцію. Здійснюючи судово-прокурорське представництво, прокурор реалізує винятково конституційні положення, закріплені в ст.ст. 3, 13 Основного Закону, відповідно до яких держава зобов'язана забезпечувати захист прав і свобод громадян, а також усіх суб'єктів права власності та господарювання.

Отже, участь прокурора в адміністративному процесі не є різновидом ні загального, ні процесуального представництва. Більше того, недоречний розгляд цього питання в межах інституту правової допомоги в цивільному судочинстві [239, с. 751].

Сучасне законодавство відносить до підстав для представництва звернення до прокурора громадян і компетентних державних органів, а також особисте виявлення ним порушень закону в ході прокурорських перевірок. Так, розглядаючи звернення громадянина як підставу для прокурорського представництва, необхідно відзначити, що серед науковців немає єдиної думки щодо залежності прокурора від волі заінтересованої особи під час звернення до суду за захистом її прав.

Перший підхід зводиться до того, що прокурор не може представляти інтереси громадянина без його згоди. Так, зокрема, М. Бородін вважає, що відсутність згоди громадянина (не має значення форма її вираження – усна чи письмова) на представництво його інтересів повинна мати наслідком відмову у прийнятті позовної заяви прокурора, поданої на захист інтересів особи без її згоди, або закриття провадження у справі, коли така особа заявила про свою незгоду в судовому засіданні. Інакше ми нав'язували би громадянину судові процеси всупереч його волі, що аж ніяк не можна назвати правильним [35, с. 54]. Такий підхід знайшов відображення в абз. 3 ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якого прокурор зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це громадянина та його законного представника.

Протилежна позиція полягає в тому, що прокурор завжди діє від свого імені, незалежно від бажання громадянина, не пов'язаний з його волею, а тому має право подавати позов всупереч волі заінтересованої особи. Цієї точки зору дотримується О. Михайленко. Він констатує, що існують парадоксальні випадки, коли громадяни не зацікавлені в поновленні й захисті своїх порушених прав, а тому позовів не подають (наприклад, коли жінки всупереч вимогам трудового законодавства працюють на важких чи інших заборонених видах роботи, оскільки для них це є єдиним способом заробити на життя). У цьому разі прокурор має здійснювати захист прав громадян у примусовому порядку, всупереч волі громадян [162, с. 63].

Зазначене означає, що прокурор зможе в майбутньому пред'явити позов із тих же підстав, коли громадянин змінить свою позицію та проситиме прокурора представляти його інтереси, а також те, що сама особа не позбавляється права без допомоги прокурора згодом звернутися до суду із заявою про захист своїх прав і законних інтересів.

Таким чином, законодавець підтримує позицію про те, що коли громадянин не зацікавлений у захисті своїх прав, свідомо не бажає отримати сприяння з боку прокурора, то в останнього відсутні підстави здійснювати представництво інтересів цієї особи без її згоди. Такий підхід слід визнати правильним, оскільки право на захист власних інтересів належить виключно громадянину, який і має вирішувати, в який спосіб реалізовувати своє право та чи скористатися ним взагалі. Таке положення закріплено в абз. 3 ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», згідно з яким наявність підстав для представництва може бути оскаржено громадянином чи його законним представником.

Т.О. Дунас аргументовано доводить доцільність закріплення обов'язку прокурора реагувати на випадки виявлення зловмисної домовленості представника однієї сторони з другою стороною (ст. 232 ЦК України), що є підставою для визнання правочину недійсним, з можливістю використання заходів прокурорського реагування, адже від належним чином проведеної прокурором перевірки щодо виявлення неправомірних фактів з боку представника однієї сторони з іншою, протилежною, стороною правочину залежатиме істинність встановлених судом фактів та правовідносин сторін, що безпосередньо вплине на ухвалення судом законного й обґрунтованого рішення. Крім того, до однієї з підстав залучення прокурора до участі у справі з ініціативи суду автор обґрунтовано відносить виявлення ознак злочинних дій або бездіяльності осіб, якщо ці обставини були встановлені при розгляді справи [77, с. 21].

Слід вказати, що ст. 288 Розділу 2 Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України,

Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII, де передбачено викладення у новій редакції ЦПК України, норма щодо скасування та оскарження заочного рішення залишилася без змін, порівняно з нормою ст. 232 ЦПК України (в редакції від 13.07.2017 № 2136-VIII). Отже, можна вказати на збереження актуальності пропозиції Т.О. Дунаса щодо закріплення обов'язку прокурора реагувати на випадки виявлення зловмисної домовленості представника однієї сторони з другою стороною.

Вказана модель процесуальної форми представництва прокурором передбачає можливість впливу його діяльності на виникнення і розвиток цивільного судочинства, коли прокурор ініціює відкриття відповідного провадження в справі або має залучатися до участі в справі з метою перевірки наявності чи відсутності ознак злочину або правопорушення в діях осіб, які беруть участь у справі.

Ця модель передбачає надання прокурору прав особи, яка бере участь у справі, але не є представником будь-якої з осіб, оскільки прокурор представлятиме в цивільному процесі суспільні інтереси.

Отже, найпершою підставою для залучення прокурора до участі в адміністративній справі, але не як представника однієї із сторін, має стати виявлення ознак злочинних дій або бездіяльності, які були виявлені при розгляді справи, що дозволить прокуратурі адекватно і вчасно реагувати в таких ситуаціях на порушення закону. Це дає можливість зробити висновок, що участь прокурорів у конкретних категоріях справ доцільно вважати обов'язковою саме в контексті забезпечення прав громадян на об'єктивне і законне вирішення їх спорів з метою захисту їх прав та інтересів.

Отож має існувати конкретний перелік справ, у яких:

– вірогідність виникнення (виявлення) правопорушення доволі висока і, крім того, при розгляді справи можуть бути ви-

явлені ознаки злочину або такі ознаки можуть бути виявлені в змісті позовної заяви;

– громадянин не здатен захистити свої права через об'єктивні причини і навіть не здатен укласти договір з адвокатом про правову допомогу.

Прокурор – особливий суб'єкт представництва у суді, його участь у процесі зумовлена, як ми раніше зазначали, необхідністю представництва інтересів громадянина або держави, передбаченої законом, а саме: ст. 131-1 Конституції України, ст.ст. 2, 45, 46, 297, 328 ЦПК України, ст. 14 Закону України «Про виконавче провадження», ст.ст. 23, 24 Закону України «Про прокуратуру».

Як визначено у чинному законодавстві України (ч. 6 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» [234]), за наявності підстав з метою здійснення судово-прокурорського представництва прокурор має право в порядку, встановленому процесуальним законом, використовувати такі форми представництва:

- звертатися до суду з позовом (заявою, поданням);
- вступати у справу, порушену за позовом (заявою, поданням) іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження (на будь-якій стадії процесу);
- ініціювати перегляд судових рішень, у тому числі у справі, порушеній за позовом (заявою, поданням) іншої особи;
- брати участь у розгляді справи;
- подавати цивільний позов під час кримінального провадження у випадках та порядку, визначених кримінальним процесуальним законом;
- брати участь у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справі, в якій прокурором здійснювалося представництво інтересів громадянина або держави в суді;
- з дозволу суду ознайомлюватися з матеріалами справи в суді та матеріалами виконавчого провадження, робити виписки з них, отримувати безоплатно копії документів, що знаходяться у матеріалах справи чи виконавчого провадження.

На думку Т.О. Дунаса та М.В. Руденка, форми представництва інтересів громадянина або держави прокурором розподіляються на порушення справи у суді та вступ у справу, відкриту у суді за зверненням іншої особи [77, с. 52–70].

Згідно із Законом України «Про прокуратуру» [234] прокурор, обираючи форми представництва, визначає, в чому полягає порушення або загроза порушення охоронюваних інтересів, обґрунтовує необхідність їх захисту. Право апеляційного та касаційного оскарження законодавець надав, крім заінтересованих осіб, також прокурору, який має право подати апеляційну та касаційну скарги. Так, право апеляційного та касаційного оскарження судових рішень у порядку, встановленому ЦПК, мають особи, які беруть участь у справі. У ч. 3 ст. 24 Закону України «Про прокуратуру» [234] вказано, що право подання апеляційної та касаційної скарг на судові рішення в цивільній справі надається прокурору, який брав участь у судовому розгляді, а також незалежно від участі в розгляді справи прокурору вищого рівня, а саме Генеральному прокурору України, його першому заступнику та заступникам, керівникам регіональних та місцевих прокуратур, першим заступникам та заступникам керівників регіональних прокуратур.

Право подання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України в цивільній, адміністративній, господарській справі надається Генеральному прокурору України, його першому заступнику та заступникам, керівникам регіональних прокуратур (ч. 4 ст. 24 Закону України «Про прокуратуру»).

При цьому законодавець залишає за прокурором право змінити, доповнити, відкликати, відмовитися від позову, заяви, подання, апеляційної, касаційної скарг, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України (ч. 6 ст. 24 Закону України «Про прокуратуру» [234]).

Судово-прокурорське представництво спрямоване на: за-

хист прав і законних інтересів громадян або держави; сприяння суду у виконанні вимог закону про всебічний, повний та об'єктивний розгляд справ і ухвалення судових рішень, що ґрунтуються на законі; своєчасне вжиття заходів щодо усунення порушень закону, від кого б вони не виходили, керуючись при цьому принципами законності, незалежності суддів, рівності осіб перед законом і судом.

Прокурор, який звертається до суду в інтересах держави, в позовній заяві самостійно визначає, в чому полягає порушення інтересів держави, й обґрунтовує необхідність їх захисту, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах.

Під час підготовки процесуальних документів прокурор повинен: забезпечувати їх повноту та доцільність; додержуватися вимог закону щодо форми і змісту, підвідомчості та підсудності спорів; посилатися на норми матеріального й процесуального права, якими регулюються відповідні правовідносини, а також долучати до позовів (заяв) належні та допустимі докази; дотримуватися визначеної законом процедури направлення позовів (заяв) до суду, визначених законом вимог щодо форми та змісту позовної заяви; посилатися на норми матеріального і процесуального права, підзаконні акти, якими регулюються дані правовідносини, і на конкретні докази, що подаються до позовних заяв.

Закон надає прокурору право: вступити у справу; знайомитися з матеріалами справи та виписувати необхідну інформацію; брати участь у судових засіданнях; досліджувати та подавати докази; давати усні та письмові пояснення, заявляти клопотання; подавати власні докази, міркування і заперечення; підтримувати та змінювати позови й заяви, з якими він звернувся до суду. Проте він не має права укладати мирові угоди. Якщо позивачем у справі є прокурор, то в разі задоволення позову стягнення здійснюється або вчиняються інші дії на користь зазначеного прокурором стягувача, а наказ про таке стягнення видається прокурору на підставі поданої ним до суду відповідної письмової заяви

або згідно з такою ж заявою прокурора надсилається стягувачу рекомендованим чи цінним листом за адресою, зазначеною в позовній заяві, або іншою адресою, вказаною прокурором. Судам необхідно враховувати, що за змістом ч. 6 ст. 24 Закону України «Про прокуратуру» право щодо зміни, доповнення, відкликання, відмови від позову (заяви), апеляційної, касаційної скарг надано не лише прокурору, який їх подав, а й прокурору вищого рівня. Умови і порядок виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), що відповідно до закону підлягають примусовому виконанню у разі невиконання їх у добровільному порядку, визначаються Законом України «Про виконавче провадження» від 02.06.2016 № 1404-VIII. Так, у ст. 1 цього Закону визначено, що виконавче провадження як завершальна стадія судового провадження і примусове виконання судових рішень інших органів (посадових осіб) – це сукупність дій органів і посадових осіб, визначених у Законі, що спрямовані на примусове виконання рішень, і проводиться на підставах, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією України, цим Законом, іншими нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до цього Закону, а також рішеннями, що відповідно до цього Закону підлягають примусовому виконанню [198, ст. 542].

Аналізуючи норми ст. 45 ЦПК, ми можемо конкретизувати участь прокурора в цивільному процесі з точки зору процесуального законодавства. Так, ЦПК (в редакції від 13.07.2017 № 2136-VIII) вказує на наявність трьох форм участі у цивільному процесі органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб. Такими формами є:

1) звернення до суду із заявою про захист прав, свобод чи інтересів інших осіб або державних чи суспільних інтересів та участь у цивільних справах (так зване ініціювання процесу);

2) представництво інтересів громадян чи держави на будь-якій стадії цивільного процесу;

3) участь у справі з метою подання висновків на виконання своїх повноважень.

Розглянемо окремо кожен форму участі органів та осіб у цивільному процесі.

Так, прокурор законом наділений правом на звернення до суду з позовом, заявою, поданням з метою здійснення представництва інтересів громадянина або держави у суді, що передбачено ч. 6 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» [234]. Підставою такого звернення стосовно фізичних осіб є недосягнення ними повноліття, недієздатність або обмеження у дієздатності особи. У ст. 45 ЦПК України (в редакції від 13.07.2017 № 2136-VIII) не встановлено підстав такого звернення, а надано право прокурору визначати їх у кожному конкретному випадку самостійно, що підтверджує право прокурора на звернення до суду на власний розсуд.

Разом із тим, представництво прокурора суттєво відрізняється від інституту представництва в суді, що здійснюється іншими особами.

Основними відмінностями між цими двома процесуальними інститутами є:

1. Відсутність матеріально-правового зв'язку між прокурором та особою, яку він представляє. Прокурор у справі має виключно службовий інтерес. Представник особи теж не є суб'єктом спірних матеріально-правових відносин, але у справі має інтерес тієї особи, на боці якої він виступає.

2. Представник виступає від імені довірителя. Прокурор здійснює представництво інтересів громадян, держави від свого імені, а тому і не потребує довіреності від особи на ведення справи в суді. Судовий представник, як правило, підтверджує свої повноваження в суді довіреністю фізичної чи юридичної особи, яка підлягає нотаріальному посвідченню.

3. Прокурор здійснює представництво в суді лише за наявності підстав, передбачених в законі. Судовий представник особи діє в процесі за її власною ініціативою.

4. Прокурор у процесі наділений усіма процесуальними правами та обов'язками особи, в інтересах якої він виступає, за

винятком права укладати мирову угоду. Судовий представник теж наділений усіма процесуальними правами та обов'язками особи, яку він представляє (навіть правом на укладення мирної угоди), без жодних застережень, якщо інше не передбачено довіреністю.

Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII передбачено фактично однаковий для усіх видів судочинства порядок здійснення функції судово-прокурорського представництва відносно інтересів держави. З метою забезпечення кореспондування норм процесуального законодавства з профільним законом, який визначає правовий статус прокуратури, необхідно вносити відповідні зміни до Закону України «Про прокуратуру».

4.3. Процесуальна компетенція органів прокуратури щодо внесення до Верховної Ради України та Вищої ради правосуддя подань за матеріалами розслідування кримінальних правопорушень стосовно народних депутатів України та суддів

Досліджуючи проблеми процесуальної компетенції органів прокуратури, автор не може у дисертації обминути досить складні питання практичного характеру за відсутності теоретичної розробки механізму застосування прокурорами процесуального примусу до окремих категорій посадових осіб Верховної Ради України та судової влади. Поняття процесуального примусу в кримінальних провадженнях як явище з імперативним характером щодо владних вимог прокурора в юридичній літературі не досліджувалося. Його необхідність у застосуванні виникає тоді, коли прокурор, який здійснює процесуальне керівництво, має всі підстави вирішувати питання про персоніфікацію кримі-

нальних правопорушень відносно двох категорій осіб: народних депутатів України та суддів. Складність досудового розслідування причетності у скоєних кримінальних діяннях цих посадових осіб пов'язана з двома чинниками, які впливають з їх конституційного статусу. Як закріплено у ч. 3 ст. 80 Конституції України, «Народні депутати не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані», оскільки Конституцією України їм гарантується депутатська недоторканність. Конституційна вимога стосується держави і впливає із загальноприйнятого правила про те, що у процесі можливо лише те, що врегульовано нормами процесуального права, і лише в тій формі і тими методами, які передбачені нормами права.

Це також стосується і суддів, оскільки за ч. 3 ст. 126 Конституції України: «Без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом...». За таких обставин прокурору та іншим особам у кримінальних провадженнях юридичного процесу, коли йдеться про юридичну відповідальність народних депутатів і суддів, надаються повноваження щодо застосування у досудових провадженнях до вказаних посадових осіб процесуального примусу. Процесуальний примус є законним способом забезпечення досудового розслідування у складі прокурора як процесуального керівника та осіб зі спеціальними повноваженнями – слідчі, детективи НАБУ, прокурори Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Кожен з них повинен усвідомлювати постулат, який сформулював Конституційний Суд України у Висновку від 11.07.2001 № 3-в/2001 у справі про Римський статут: «недоторканність народних депутатів, Президента, суддів передбачає лише спеціальні умови притягнення їх до кримінальної відповідальності» [48, ст. 1267]. З цього впливають обсяг і характер реалізації процесуальної компетенції прокурорів, які зобов'язані здійснювати процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішувати

відповідно до закону інші питання стосовно предмета розслідування. Неприпустимо при цьому сприймати будь-яку можливість легітимності використання неправових умов та форм і методів політичного характеру, допускаючи вільне тлумачення норм процесуального права, ігноруючи при цьому процедури спеціальних умов притягнення вказаних вище осіб до кримінальної відповідальності та пристосовуючи спеціальні процедури до спірних правовідносин, в яких існує спеціальна компетенція прокурорів, урегульована нормами законів.

При цьому слід звернути увагу на такий важливий аспект, коли прокурор є учасником правовідносин і наділений компетенцією процесуального примусу щодо посадових осіб (народних депутатів і суддів), які повинні виконувати спеціальні вимоги. Йдеться про такі дії, які перешкоджають можливості перевірки обставин, які пов'язані з корупційними діяннями, ухиленням від проведення слідчих дій у порядку досудового розслідування тощо. Процесуальний примус прокурора як правове явище ми розуміємо виключно як юридичну категорію, яка у його процесуальній компетенції передбачає досягнення ефективного розслідування під керівництвом прокурора слідчими, уповноваженими НАБУ стосовно посадових осіб, які в змозі «активно» протидіяти реальному збору доказів у справах кримінального характеру. Саме процесуальне керівництво прокурора є гарантією проти «безконтрольного обвинувачення» вищезазначених посадових осіб. Важливо також підкреслити, що владні повноваження прокурора набувають реалізації в обов'язковому взаємозв'язку таких процесуальних дій, які враховують публічно-правовий характер діяльності посадових осіб, що знаходиться під конституційною гарантією інституту їх «недоторканності». При цьому вказаний інститут більш широко виглядає в реаліях кримінального провадження, оскільки він змістовно відображає правове явище процесуального примусу. Практика процесуального примусу певним чином сформувалась у цивільно-процесуальній теорії і розглядається у науці як

форма юридичної відповідальності [323, ст. 552–564]. Автори монографії «Цивільне судочинство України: основні засади та інститути» аналізують Главу 9 ЦПК України щодо процесуального примусу в контексті «процесуальних тяжкостей, які покладаються на особу як наслідок здійснення належного їй права без додержання вимог процесуального закону, коли тим самим за своєю волею особа поставила себе в невігідне становище» [323, с. 522]. Вказана правова конструкція дає можливість сформулювати дефініцію цього явища.

Процесуальний примус прокурора у справах особливого провадження означає сукупність передбачених КПК України та КАС України заходів, які належать до його процесуальної компетенції і зобов'язують виконання юридичних обов'язків підозрюваних посадових осіб, коли йдеться про їх причетність або пряму участь у скоєнні кримінального правопорушення, що розслідується уповноваженими органами під процесуальним керівництвом прокурора. Заходи процесуального примусу належать до компетенції прокурора, оскільки дозволяють у законний спосіб впливати на поведінку суб'єкта права, враховуючи обмежену процесуальну компетенцію відносно осіб, які користуються конституційним імунітетом, недоторканністю і в механізмі процесуального доведення фактів та обставин щодо конкретної особи спрямовані на порушника через відповідні дозволи щодо зупинення недоторканності суддів, Верховної Ради України та Вищої ради правосуддя.

Характеризуючи процесуальну компетенцію органів прокуратури щодо внесення подань до Верховної Ради України (відносно народних депутатів України) та до Вищої ради правосуддя (відносно суддів), важливо розглядати її як реакцію на діяння, що заборонені законом і підлягають розслідуванню. При цьому слід враховувати необхідність обов'язкового дотримання послідовності проведення процесуальних дій, які мають згідно з КПК України пройти судовий контроль і в судових рішеннях слідчого судді отримати правові дозволи (межу) щодо виконан-

ня необхідних заходів, зокрема на стадії досудового розслідування згідно зі ст. 184 («1. Клопотання слідчого, прокурора про застосування запобіжного заходу подається до місцевого загального суду, в межах територіальної юрисдикції якого знаходиться орган досудового розслідування» [140]). Процесуальний примус досить виразно відображається у тому разі, коли посадова особа на підставі свого статусу намагається перешкоджати доступу в службових приміщеннях або у місцях помешкання органу досудового розслідування до речей, документів, які знаходяться у її розпорядженні, застосовуючи неправові та несудові засоби свого захисту.

Оскільки суб'єктивне право чи правовідносини в цілому виводяться логічним шляхом і сприймаються через призму юридичних фактів або виявлення та фіксації відомостей про обставини виникнення кримінального правопорушення народним депутатом України або суддею, слідчі дії потребують відшукання знаряддя кримінального правопорушення або майна, яке було здобуте у результаті його вчинення. За послідовністю зазначених дій прокурор (або слідчий) звертається до слідчого судді з клопотанням з відповідними документами та матеріалами, якими обґрунтовуються доводи (мотиви) його винесення. Не торкаючись криміналістичних ознак виконання ухвали про дозвіл на обшук житла чи іншого володіння особи, вказані дії прокурора (слідчого) згідно зі ст.ст. 234 та 236 КПК України свідчать за їх сутністю про наявність процесуального примусу як засобу реалізації процесуальної компетенції у провадженнях стосовно вказаних посадових осіб. При цьому ознакою процесуальних повноважень прокурора (слідчого), як вказує ч. 2 п. 3 ст. 236 КПК України, є застосування повноваження прокурором (слідчим) заборонити будь-якій особі залишати місце обшуку до його закінчення та вчиняти будь-які дії, що заважають проведенню обшуку [203, ст. 236]. Таким чином, процесуальний примус застосовується у тому разі, коли необхідно забезпечити пріоритет кримінально-процесуальної юрисдикції серед інших

видів юрисдикції, саме тому прокурор через системне тлумачення норм проявляє свою роль процесуального керівника у досягненні ефективного розслідування. Кримінально-процесуальна юрисдикція прокурора встановлена Главою 37 КПК України у взаємозв'язку зі спеціальними провадженнями, обумовленими ст.ст. 80 та 126 Конституції України (відносно народних депутатів та суддів). Результати застосування своїх повноважень відповідно відбиваються у висновках, які надходять до Верховної Ради України та Вищої ради правосуддя.

У процесуальній літературі компетенція прокурора та інших учасників спеціальних проваджень визначається предметною характеристикою кримінального судочинства і за своїм складом і змістом характеризується специфікою процесуальних правовідносин та їх елементів, специфікою процесуального доказування та процесуально-документального оформлення результатів підготовки до відкриття справи стосовно посадових осіб, які перебувають під конституційним імунітетом недоторканності. Зважаючи на особливість цієї категорії осіб, для уникнення порушення прав і свобод осіб, які чутливо сприймають процесуальні повноваження прокурора (слідчого), законодавець передбачив необхідність здійснення їх під контролем слідчих судів. Надання дозволів стосується реалізації необхідного для провадження обсягу компетенції прокурора, що особливо важливо на стадії підготовки процесуального доказування як елемента процесуального провадження щодо конкретної посадової особи. Прокурор повинен за допомогою процесуальних доручень органам, які ведуть збір і дослідження доказів, спрямувати завдання щодо визначення фактів, які закріплені у процесуальних документах слідства і характеризують дозвільний характер спеціальних проваджень, коли вирішується спір про право; оскільки йдеться про пред'явлення підозри за умов достатності доказів, ефективність кримінальних проваджень досягається наявністю доказів, які підтверджують безпосередню причетність особи до кримінального правопорушення.

Разом з тим, не можна виключати суб'єктивний підхід прокурора (слідчого), який на практиці з різних причин не дотримується обов'язку чітко слідувати принципу неупередженості. Для запобігання суб'єктивному підходу у процесуальних діях прокурора (слідчого) та виникненню подальших ускладнень спору з посадовою особою або адвокатом щодо законності процесуальних дій законодавець чомусь не передбачив обов'язковість складання процесуальних актів — документів, які закріплюють ті чи інші результати процесуальної діяльності прокурора. Процесуальна компетенція прокурора стосовно підпорядкованих осіб має ознаки адміністративного характеру і таким чином посилює легітимність, коли досудове розслідування супроводжується дозвільними ухвалами місцевого суду (слідчим суддею). Зокрема, при виявленні ознак злочину прокурор (слідчий) зобов'язаний у межах своєї компетенції, насамперед, забезпечити реагування на порушення кримінальної справи стосовно конкретної особи або за фактом події злочину. Аналіз практики досудового розслідування свідчить, що у разі вчинення кримінального правопорушення, зокрема, суддею або народним депутатом України кримінальна справа порушується, як правило, за фактом виявлення ознак злочину, за винятком тих окремих випадків, коли це питання може вирішуватися лише стосовно конкретної особи.

Прокурор після прийняття рішення щодо заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, має реалізувати процесуальну компетенцію згідно зі ст. 214 КПК України (у редакції Закону України від 14.10.2014 № 1698-VIII та від 16.11.2017 № 2213-VIII), на відміну від раніше встановленого порядку, передбаченого ст. 94 КПК України (в редакції 2012 р.). Прокурор зобов'язаний внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочати розслідування, надавши заявнику витяг з Єдиного реєстру досудових розслідувань.

У ст.ст. 216, 218 КПК України встановлені обов'язки співробітників правоохоронних органів відносно розслідування злочину. Досудове слідство провадиться в тому місці (районі, місті, селі), де вчинено злочин. Коли місце злочину невідоме, а також з метою найбільш швидкого і повного його розслідування слідство може провадитися за місцем виявлення злочину, або за місцем перебування підозрюваного, або за місцем перебування більшості свідків чи за визначенням прокурора. Слідчий, встановивши, що ця справа йому не підслідна, зобов'язаний провести всі невідкладні дії, після чого передати справу прокуророві для направлення її за підслідністю.

Разом з тим, на нашу думку, певну розбіжність у праворозумінні, не врахувавши стадійність початку кримінального розслідування, вніс Конституційний Суд України. Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України притягнення до кримінальної відповідальності, як стадія кримінального переслідування, починається з моменту пред'явлення особі обвинувачення у вчиненні злочину (п. 3 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 27.10.1999 № 9-рп/99).

Таким чином, за ознаками скоєння злочину кримінальний процес відносно народних депутатів України та суддів – вельми специфічна конструкція, і тому морфологічна модель застосування прокурором процесуальної компетенції складається з комплексу елементів розслідування за законом, що відбиває предметну характеристику кримінального судочинства. Виходячи з кримінально-процесуальних доктрин, воно розглядається в дисертації з урахуванням матеріально-правової природи справ (зловживання посадовим становищем, корупційне діяння, спричинення збитків державі, участь у «рейдерстві» матеріальних об'єктів тощо). Це пояснює специфіку доказування фактів як юридично-фактологічної основи порушеної кримінальної справи та результатів, які за певними процедурами кримінального провадження повинні відобразитися (фіксуватися) у процесуальних актах (документах). Іншу позицію займають

науковці, зокрема О.Д. Чепель, який висловлює власну досить сумнівну позицію. Він вказує на «існування прикладів, коли кримінальні справи щодо парламентаріїв, які вчинили злочин, не порушуються, а порушені справи без дотримання відповідних процедур закриваються. І якщо депутат затриманий на місці вчинення ним злочину, до нього не можна застосовувати заходи процесуального примусу без попередньої згоди парламенту, оскільки їм гарантується недоторканність...». Вказані твердження автора не можна вважати переконливими, оскільки процесуальна дія уповноваженої особи щодо затримання народного депутата України (або судді) під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину якщо таке затримання є необхідним для попередження вчинення злочину, відвернення чи попередження наслідків злочину або забезпечення збереження доказів цього злочину, визнається законодавцем допустимою і законно необхідною [237, ст. 49].

Дисертант вважає за необхідне в процесі дослідження цього питання звернути увагу на виявлену розбіжність, яка пов'язана з визначенням моменту притягнення до кримінальної відповідальності за наявності імунітету відповідно названих посадових осіб. Для прокурорів (слідчих) праворозуміння завжди повинно бути однозначним для застосування процесуальної норми, особливо з метою реалізації ними процесуального примусу. У цьому випадку загальне юридичне визначення застосування процесуального примусу прокурором (слідчим) обумовлене моментом надання згоди на обрання запобіжного заходу, пов'язаного з обмеженням волі. Для суддів, відносно яких відкрито провадження, це особливо актуально, оскільки йдеться про гарантованість конституційно закріпленого у ст. 131 Основного Закону імунітету суддів. Тому з моменту надходження подання Генерального прокурора до Вищої ради правосуддя воно повинно невідкладно бути розглянуте, що дасть змогу суду протягом 72 годин з часу затримання особи вирішити це питання, оскільки йдеться про гарантію незалежності, недоторканності судді.

Це передбачено ст. 131 Конституції України, ст. 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» та п. 24.6 Регламенту Вищої ради правосуддя. Вирішення цього процесуального питання Вища рада правосуддя передбачила ще 7 лютого 2017 р. внесенням зміни до глави 18 Регламенту «Надання згоди на затримання судді, утримання його під вартою чи арештом». Новела невідкладності процесуальних строків розгляду і вирішення цього питання передбачає за наявності подання Генеральної прокуратури України, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури ретельно вивчити й оцінити матеріали не пізніше п'яти днів з дня його отримання, а за наявності обрання запобіжного заходу у разі вчинення суддею тяжкого або особливо тяжкого злочину це питання вирішується Радою невідкладно.

Разом з тим існують, як було вказано вище, різні підходи і неоднозначне праворозуміння у двох моментах. Один передбачає, що реалізація заходів державно-правового примусу до правопорушника настає з моменту складання слідчим постанови про притягнення особи як обвинуваченого, інший — з оголошення обвинуваченому такої постанови та роз'яснення йому суті пред'явленого обвинувачення. Якщо аналізувати ці дві процесуальні дії з позиції практичного значення, можна побачити, що для визначення моменту настання, зокрема, суддівського імунітету ця обставина залежить від прокурора (слідчого). Проте не слід забувати, що пред'явлення обвинувачення в кримінальному процесі асоціюється з оголошенням постанови про притягнення особи як обвинуваченого, яку слідчий повинен пред'явити впродовж двох днів. Однак слідча практика знає випадки, коли ця процедура через стихійне лихо, хворобу обвинуваченого, відрядження службового характеру (конференція) тощо може затягнутися на невизначений термін. У такій ситуації ототожнення поняття «притягнення до кримінальної відповідальності» з моментом пред'явлення обвинувачення викликає певний сумнів. Цікаво навести інший приклад, коли на пленарному засіданні Конституційного Суду України у 1999 р.

представники суб'єкта на конституційне подання висловили думку, що народного депутата України необхідно вважати притягнутим до кримінальної відповідальності з моменту винесення постанови про притягнення його як обвинуваченого. Такий підхід, вочевидь, випливає з переконання, що тільки на цьому етапі процесу повинно починатися кримінальне переслідування, проти якого народний депутат має імунітет. Цього погляду дотримується і сучасна прокурорська практика, оскільки імунітет, наприклад, не може застосовуватися під час проходження конкурсу на вільну посаду у вищому суді для суддів, які до прийняття присяги на стадії розгляду судом його кримінальної справи не вправі вимагати поширення на нього імунітету.

Не можна не звернути увагу ще на одну особливість процесуальної компетенції прокурора (слідчого). Про рішення, прийняті слідчим або прокурором під час провадження досудового слідства, у випадках, зазначених у КПК України, а також у випадках, коли це визнає за необхідне слідчий або прокурор, складається мотивована постанова.

Після зазначених процесуальних дій розглядається питання притягнення особи як обвинуваченого, тобто якщо виявиться, що такою особою є народний депутат, то розглядається питання пред'явлення постанови, на яку необхідно одержати згоду Верховної Ради України. Тільки на цьому етапі правоохоронної діяльності починається «кримінальне переслідування», проти якого народний депутат України без згоди на притягнення до кримінальної відповідальності має імунітет.

Таким чином, за змістом проведеного аналізу прокурор виступає одним із ключових суб'єктів досудового розслідування, виконуючи роль процесуального керівника і застосовуючи передбачені кримінально-процесуальним законодавством функції процесуального примусу, а також здійснює управлінські повноваження. Слід відзначити, що прокурор, беручи участь у захисті своїх позицій в адміністративному судочинстві, здійснює спеціальну спрямованість щодо посадових осіб зі спеці-

альним статусом, представників законодавчої та судової влади. Тобто завдання прокурора – забезпечити у кримінальних провадженнях законність, що зобов’язує обов’язкове представлення слідством доказів, встановити режим зіставлення фактів і обставин, які мають суттєве значення для кваліфікації суспільно небезпечного діяння, до якого причетна особа, зі встановленням винуватості у діях, які підпадають під злочин і мають осудний характер. Процесуальна компетенція прокурора відносно осіб, які мають конституційно встановлений порядок захисту від будь-яких незаконних посягань та помилок слідства, і відповідно всі повноваження процесуального керівника прокуратури обумовлені спеціальними процесуальними діями, які виникають із публічно-правових відносин і конституційного статусу відповідної посадової особи – народного депутата України і судді. Проте за наявності конституційно встановленого інституту недоторканності захист прав і свобод особи, її публічного статусу в кримінальному провадженні прокурор, виконуючи процесуальні функції, звертається до різних судових юрисдикцій, що викликає об’єктивні складнощі для особи, проти якої порушено кримінальне провадження. Це стосується і прокурора, який, враховуючи подальший предмет розгляду справи, відповідає за результат досудового розслідування. В цьому аспекті в юридичній літературі тривалий час продовжується дискусія про процесуальну судову особливість юрисдикцій, які мають вирішувати спори процесуального характеру, зокрема відносно народних депутатів України щодо їх суб’єктивних прав та публічного статусу як посадових осіб у парламенті.

Не ставлячи завдання з’ясувати ці питання, які безпосередньо належать до предмета кримінального процесуального права, дисертант має можливість зупинитися на окремих питаннях морфології побудови змістовного аналізу правовідносин процесуальної компетенції прокурора в контексті теми дослідження. Так, у межах порушеної кримінальної справи народний депутат у загальному порядку захисту своїх прав і свобод може

оскаржити дії чи бездіяльність органів і посадових осіб досудового розслідування, оскільки до введення правового режиму підозрюваного, коли йому вручене відповідне повідомлення, яке оголошене прокурором (слідчим) у вигляді постанови про обвинувачення, безумовно діють гарантії депутатської недоторканності. Йдеться про повноваження слідчого судді місцевого суду, юрисдикція якого дозволяє розглядати і вирішувати питання захисту і повноваження порушених прав і свобод особи. У подальших стадіях кримінального провадження діють спеціальні правила, передбачені Главою 37 КПК України.

Стосовно юрисдикції судів, до яких можуть звертатися судді, яким інкримінується обвинувачення у скоєнні злочину, зокрема за ст. 375 КК України, всі питання ретельно перевіряються Вищою радою правосуддя на підставі внесеного до Вищої ради правосуддя клопотання Генеральним прокурором або його заступником згідно зі ст. 49 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

На відміну від народних депутатів України, ч. 4 ст. 126 Конституції України визначає, що суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судове рішення, за винятком злочину та дисциплінарного проступку. Відповідно у ч. 2 п. 5 ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» незалежність суддів забезпечується недоторканністю та імунітетом судді. Разом з тим, суддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності за вмотивованим клопотанням Генерального прокурора або його заступника тимчасово може бути відсторонений від посади з можливістю продовження строку такого відсторонення не більше двох місяців Вищою радою правосуддя.

Дослідження процесуальної компетенції прокурорів, їх діяльності у досудовому розслідуванні (роль, функції, форми і методи застосування процесуального примусу тощо) вказує на те, що держава зобов'язана виконувати свій обов'язок — давати офіційну оцінку органами досудового слідства, коли йдеться

про злочинну поведінку особи. В цьому полягає реалізація державою правоохоронних норм шляхом застосування до особи, що вчинила кримінальне правопорушення, конкретних кримінально-правових заходів примусового характеру через обвинувальний вирок суду. Разом з тим, трактування процесуальної компетенції прокурора, як було доведено у попередніх розділах дисертації, дає йому право бути головним суб'єктом у досудовому слідстві, оскільки він наділений владними юрисдикційними повноваженнями. Отже, його компетенція щодо конкретної посадової особи починається з моменту скоєння кримінального правопорушення й охоплює всі стадії (провадження) досудового слідства як кримінально-процесуальних правовідносин, які розгортаються у строки, визначені КПК України.

Особлива роль прокурора полягає в тому, що вона спрямована на забезпечення законності щодо дотримання конституційних гарантій особи, яка скоїла правопорушення і повинна нести кримінальну відповідальність. Відносно народного депутата України у ст. 80 Конституції України, ст. 27 Закону України «Про статус народного депутата України» використання терміна «притягнення до кримінальної відповідальності» пов'язано зі скоєнням ним злочину, і тому за наявності захисного імунітету недоторканності цей термін означає: а) забезпечення народного депутата України від незаконного втручання в його депутатську (публічно-правову) діяльність; б) виконання прокурором, органами досудового розслідування спеціальних умов, встановлених КПК для цієї категорії посадових осіб; в) врегулювання законами всіх процедур отримання згоди Верховної Ради України на застосування процесуального примусу за наявності достатнього обсягу переконливих, законно зібраних доказів і внесення виключно Генеральним прокурором (в.о. Генерального прокурора) подання до Верховної Ради України щодо обвинувачення народного депутата України у конкретному кримінальному правопорушенні. В періодичній літературі з адміністративного права автори, навіть аналізуючи пробле-

ми внесення і проходження в парламенті матеріалів подань від Генерального прокурора (в.о. Генерального прокурора), лише розглядають змістовну послідовність застосування процедур, визначених Законом України «Про Регламент Верховної Ради України». Професор М.А. Погорецький вважає, що «народний депутат України може набути процесуальний статус підозрюваного у відповідному кримінальному провадженні виключно у разі настання двох таких послідовних умов: 1) надання згоди Верховної Ради України на притягнення ... до кримінальної відповідальності; 2) письмового повідомлення про підозру народному депутату України Генеральним прокурором (в.о. Генерального прокурора) у встановлений строк».

Мабуть, така позиція вченого видається нам вразливою, оскільки гарантії депутатської недоторканності відповідно до ч. 3 ст. 80 Конституції України поширюються на народних депутатів України з моменту визнання їх обраними за результатами виборів, засвідченими відповідними актами виборчих комісій, а остаточно ЦВК України, і до моменту припинення у встановленому порядку депутатських повноважень. Така позиція обґрунтована екс-Головою Конституційного Суду України А.А. Стрижаком, і ми підтримуємо його аргументацію. Він підкреслює, що у справі Конституційного Суду України від 27.10.1999 № 9-рп/99 залишається незмінною конституційно правова позиція, побудована на принципі верховенства права: «якщо громадянина обрано народним депутатом після пред'явлення йому обвинувачення у вчиненні злочину чи після арешту, подальше провадження у кримінальній справі стосовно такого депутата може бути продовжено за наявності згоди Верховної Ради на притягнення його до кримінальної відповідальності або арешт відповідно до процедури, передбаченої ст. 28 Закону. Такий підхід забезпечує реалізацію принципу рівності всіх народних депутатів щодо гарантій депутатської недоторканності» [289, с. 291].

Другим важливим положенням ч. 3 ст. 80 Конституції, ч. 1 ст. 27 Закону України «Про статус народного депутата України»

є затримання народного депутата як тимчасові запобіжні кримінально-процесуальний і адміністративно-процесуальний заходи, але застосування їх до народного депутата України можливе лише за згодою Верховної Ради України, з дотриманням ч. 2 ст. 16 Конституції і процесуальних законів. Тобто затримання народного депутата допускається лише за згодою Верховної Ради незалежно від наявності її згоди на притягнення цього народного депутата до кримінальної відповідальності.

Третім положенням ч. 3 ст. 80 Конституції, ч. 1 ст. 27 Закону стосовно арешту народного депутата встановлено, що арешт (взяття під варту) як кримінально-процесуальний запобіжний захід і арешт як адміністративне стягнення за вчинене правопорушення можуть бути застосовані до народного депутата лише за згодою Верховної Ради України, на підставах та в порядку, встановлених Конституцією і законами.

Таким чином, згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 26.06.2003 № 12-рп у справі про гарантії депутатської недоторканності положення ч. 2 ст. 27 Закону стосовно затримання народного депутата у контексті положень ч. 3 ст. 80 Конституції треба розуміти так, що затримання чи арешт народного депутата можливі за згодою Верховної Ради України незалежно від наявності її згоди на притягнення цього народного депутата до кримінальної відповідальності.

Вказане Рішення Конституційного Суду України відповідає пріоритетам розуміння статусу народного депутата, який закріплений у Конституції та спеціальних законах України, і ніхто не має права обмежувати його повноваження, оскільки вони спрямовані на реалізацію компетенції парламенту шляхом їх спільної діяльності на пленарних засіданнях Верховної Ради. Процесуальна компетенція органів прокуратури враховує, що така діяльність забезпечується правовими гарантіями від неправомірних дій та бездіяльності з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, керівників підприємств, установ, організацій тощо.

Цей правовий постулат стосується загального принципу, який Конституційний Суд сформулював таким чином: положення ч. 1 ст. 26 Закону треба розуміти так, що повноваження народного депутата не можуть бути обмежені діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, керівників підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та підпорядкування, громадян та їх об'єднань. Обмеження повноважень народного депутата можуть встановлюватися виключно Конституцією і законами [49, с. 169].

Конституційний Суд неодноразово розглядав законопроекти про виключення ч. 3 ст. 80 Конституції на предмет відповідності ст. 157 Конституції та визначив правову позицію, за якою такі зміни стосуються лише спеціального статусу народних депутатів і не обмежують права громадянина. Верховна Рада не сформувала у депутатів політичну волю «більшості» на сприйняття таких змін.

На підставі проведеного аналізу положень Конституції України, КПК України, інших законодавчих актів та Рішення Конституційного Суду України від 27.10.1999 № 9-рп/99 можемо зробити висновок, що народний депутат України може набути процесуального статусу підозрюваного у відповідному кримінальному провадженні виключно у разі настання двох таких послідовних умов:

- надання згоди Верховної Ради України на притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності;
- письмове повідомлення про підозру народному депутату України Генеральним прокурором України (в.о. Генерального прокурора України) у встановлений строк, про що зазначалося у попередньому питанні.

Після здійснення таких дій народний депутат України набуває процесуального статусу підозрюваного. Проте зміна процесуального статусу не означає можливості застосування до народного депутата запобіжних заходів у вигляді затримання та

тримання під вартою, оскільки навіть за таких умов продовжує діяти інший елемент депутатської недоторканності, що забороняє затримання чи арешт народного депутата України без окремої згоди Верховної Ради України.

Для отримання згоди Верховної Ради на притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності органи прокуратури як процесуальні керівники виходять з того, що обсяг процесуальної компетенції повинен бути спрямований на підтвердження факту причетності та мати реально доказову мотивацію щодо достатності фактів, які б підтверджували обставини вчинення особою суспільно небезпечного діяння. Професійна кваліфікація предмета дослідження й ознаки винуватості безпосередньо кореспондують із критеріями достатності, законності й обґрунтованості подання, яке знаходиться у процесуальній компетентності Генерального прокурора, оскільки у подальшому особливий порядок кримінального провадження передбачає внесення подання відносно народного депутата України до парламенту саме Генеральним прокурором.

Основним правовим актом щодо взаємовідносин Генерального прокурора і Верховної Ради України щодо внесення подання про застосування особливого порядку кримінального провадження є Закон України «Про Регламент Верховної Ради України».

Регламент встановлює порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради, її засідань, формування державних органів, визначає законодавчу процедуру, процедуру розгляду інших питань, віднесених до її повноважень, та порядок здійснення контрольних функцій Верховної Ради.

Розгляд питань про згоду на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата України визначений у главі 35 Регламенту Верховної Ради України.

Ст. 218 Регламенту закріплено, що подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата ініціюється Генеральним прокурором України.

При цьому щодо кожного виду запобіжного заходу подається окреме подання і відповідно Верховною Радою України приймається більшістю від конституційного складу народних депутатів окрема постанова, в якій парламент закріплює своє волевиявлення щодо кожної позиції ч. 3 ст. 80 Конституції України. За період VIII скликання Верховної Ради України Генеральним прокурором застосовувалася різна практика щодо подання відносно народних депутатів України (консолідовані у справах С.П. Ключєва та І.В. Мосійчука і три окремих подання відповідно у справі А.Р. Оніщенко).

Згідно із ч. 4 названої статті Регламенту подання, що не відповідає вимогам цієї статті, Голова Верховної Ради України повертає відповідно Генеральному прокуророві (в.о. Генерального прокурора) або Голові Верховного Суду України, про що повідомляє Верховну Раду на найближчому пленарному засіданні Верховної Ради.

Комітет Верховної Ради з питань Регламенту й організації депутатської діяльності, якому доручено надати висновок щодо питання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт, відповідно до закону визначає достатність, законність і обґрунтованість подання, законність одержання доказів, зазначених у поданні, і встановлює наявність відповідних скарг (ч. 1 ст. 220 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI).

У разі відсутності достатніх доказів щодо обґрунтування подання Голова Верховної Ради України має право повернути його разом із вмотивованим висновком Комітету відповідно Генеральному прокуророві з пропозицією подати додаткові обґрунтування. У такому випадку Комітет Верховної Ради зупиняє перевірку, про що повідомляється Голова Верховної Ради України, який інформує про це Верховну Раду (ч. 4 ст. 220 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI).

Важливо зазначити, що дискусія відносно проблеми застосування кримінальної та адміністративної юрисдикції продовжується у спеціальній літературі, починаючи з 2010 р., у зв'язку із застосуванням регламентних повноважень Верховної Ради України щодо розгляду і прийняття постанов у кожній справі народних депутатів України. Питання віднесення процедур розгляду у парламенті на пленарному засіданні і прийняття рішення в межах кримінального провадження відносно народних депутатів залишається без остаточного вирішення.

Після оголошення подання головуєчий на пленарному засіданні надає слово до 30 хвилин:

- Генеральному прокуророві (в.о. Генерального прокурора) для відповідей на запитання представників депутатських фракцій (депутатських груп), народних депутатів;
- народному депутату, щодо якого внесено подання, для пояснення.

Якщо на пленарному засіданні Верховної Ради буде встановлено, що особа, стосовно якої внесено подання, відмовляється від дачі пояснень, Верховна Рада розглядає питання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт без її пояснень.

Згідно з ч. 5 ст. 221 Регламенту висновок Комітету Верховної Ради оголошує його голова або визначений Комітетом представник Комітету.

Обговорення питання здійснюється за процедурою повного обговорення, визначеною у ст. 30 Регламенту. У дебатах з цього питання може брати участь за згодою учасників пленарного засідання народних депутатів Генеральний прокурор.

Після цього головуєчий на пленарному засіданні відповідно до подання ставить на голосування питання про надання згоди на:

- притягнення до кримінальної відповідальності народного депутата;
- затримання народного депутата чи його арешт.

Відповідно до чч. 8 та 9 ст. 221 Регламенту рішення про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт Верховна Рада приймає відкритим поіменним голосуванням більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу. Воно оформляється Постановою Верховної Ради. Рішення Верховної Ради про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт, що важливо підкреслити, не переглядаються, крім випадку виявлення обставин, що не були відомі Верховній Раді під час розгляду відповідного подання.

Про прийняте рішення Голова Верховної Ради України негайно повідомляє відповідно Генерального прокурора України (в.о. Генерального прокурора України) чи Голову Верховного Суду.

При дослідженні стало очевидним, що процесуальна компетенція прокурора безпосередньо пов'язана з визначенням ступеня небезпечності народного депутата та оцінки наданої мотивації парламенту щодо застосування міри запобіжного заходу. Адже існує проблема індивідуального сприйняття у парламенті та суб'єктивна оцінка переконливості народних депутатів і аргументів Генеральним прокурором як при слуханні цього питання на засіданні Комітету Верховної Ради України, так і під час пленарного засідання. Варто зазначити, що процесуальна компетенція прокурора за своєю формою при внесенні подання не розглядається як Звіт Генерального прокурора перед складом депутатів парламенту чи його профільного Комітету Верховної Ради України з питань Регламенту та організації депутатської діяльності і за змістом носить інформаційно-денауковий характер. Але суттєвою ознакою подання є те, що загалом не регламентується питання щодо можливості притягнення до кримінальної відповідальності народного депутата України за злочини, які не були зазначені в поданні, а отже, не розглядалися парламентом.

Таким чином, досудове провадження і матеріали подання

дають можливість зробити висновок, що Верховна Рада України, надаючи згоду на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата, розглядає лише конкретні факти і докази, що підтверджують факт вчинення зазначеною в поданні особою суспільно небезпечного діяння, які містяться у відповідному поданні Генерального прокурора України (в.о. Генерального прокурора України).

У разі відсутності достатніх доказів щодо обґрунтування подання Голова Верховної Ради України має право повернути його разом із вмотивованим висновком Комітету Генеральному прокуророві України (в.о. Генерального прокурора України) з пропозицією подати додаткові обґрунтування. У такому випадку Комітет зупиняє перевірку, про що повідомляється Голова Верховної Ради України, який інформує про це Верховну Раду (ч. 4 ст. 220 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України»).

Внесене подання Генерального прокурора протягом двадцяти днів згідно з Регламентом вивчається у Комітеті й особою, яка має право і можливість перевірки стороною захисту та судом допустимості результатів таких дій як доказів. Проблема, яка залишається невирішеною, стосується заявленого під час розгляду у Комітеті матеріалів клопотання народним депутатом (його адвокатом) про залучення експерта згідно зі ст. 243 та розгляду слідчим суддею клопотання про проведення експертизи згідно зі ст. 244 КПК України [140, ст. 436].

Отже, реалізація особою права на експертизу суттєво впливає на процесуальні функції органів досудового розслідування, коли потрібна згода прокурора як процесуального керівника. Посилання на обставини притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності за скоєння злочину, не зазначеного в поданні, або за іншими статтями, ніж указані в ньому, можливе лише в разі повторного звернення до Верховної Ради.

Щодо строків притягнення до кримінальної відповідальності народного депутата (вручення йому письмового повідом-

лення про підозру) після надання згоди парламенту, необхідно зазначити таке. Зважаючи на необхідність застосування критерію розумності строків як загальної засади кримінального провадження, ці строки не можуть перевищувати передбачені КПК строки виконання окремих процесуальних дій (ст. 28 КПК).

Відповідно до ст. 276 КПК України повідомлення про підозру обов'язково здійснюється у випадках:

- затримання особи на місці вчинення кримінального правопорушення чи безпосередньо після його вчинення;
- обрання до особи одного з передбачених КПК України запобіжних заходів;
- наявність достатніх доказів для підозри особи у вчиненні кримінального правопорушення.

Письмове повідомлення про підозру вручається в день його складання слідчим або прокурором, а у випадку неможливості такого вручення – у спосіб, передбачений КПК України для вручення повідомлень (ч. 1 ст. 278 КПК України).

Згідно зі ст. 277 КПК України письмове повідомлення про підозру складається прокурором або слідчим за погодженням із прокурором. Аналіз свідчить, що прокурор має ретельно перевіряти повідомлення на наявність відомостей, що відіграють особливе значення: 1) прізвище та посаду слідчого, прокурора, який здійснює повідомлення; 2) анкетні відомості особи (прізвище, ім'я, по батькові, дату та місце народження, місце проживання, громадянство), яка повідомляється про підозру; 3) найменування (номер) кримінального провадження, у межах якого здійснюється повідомлення; 4) зміст підозри; 5) правову кваліфікацію кримінального правопорушення, у вчиненні якого підозрюється особа, із зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність; 6) стислий виклад фактичних обставин кримінального правопорушення, у вчиненні якого підозрюється особа, у тому числі зазначення часу, місця його вчинення, а також інших суттєвих обставин, відомих на момент повідомлення про підозру; 7) прав підозрю-

ваного; 8) підпису слідчого, прокурора, який здійснив повідомлення.

Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 276 КПК повідомлення про підозру обов'язково здійснюється у випадках наявності достатніх доказів для підозри особи у вчиненні кримінального правопорушення. Письмове повідомлення про підозру вручається в день його складання слідчим або прокурором.

Варто зазначити, що неповідомлення народному депутату України про підозру протягом відповідного строку після надання згоди Верховною Радою України на притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності є істотним порушенням права на захист підозрюваного, яке гарантоване ст. 63 Конституції України, ст. 20 КПК України та ст. 6 Конвенції «Про захист прав людини та основоположних свобод». У такому разі процесуальна компетенція прокурора може призвести до негативних наслідків, коли народний депутат України позбавлений ефективних можливостей на залучення захисника до кримінального провадження для забезпечення захисту його прав, свобод і законних інтересів.

При цьому, якщо відносно народного депутата України будуть проводитися будь-які процесуальні дії, які можуть здійснюватися лише щодо підозрюваного, це може призвести до настання відповідних правових порушень, що будуть залежати від конкретних обставин кримінального провадження та незаконних дій, що були вчинені слідчим, прокурором або оперативними підрозділами відносно народного депутата України.

У цілому такі негативні наслідки можна поділити на дві групи:

– для конкретного кримінального провадження – визнання процесуальних дій, що були проведені, незаконними, а доказів, отриманих у результаті їх проведення, – недопустимими (ст. 87 КПК України);

– для осіб, що вчинили такі незаконні дії, – притягнення до кримінальної відповідальності за ст. 351 («Перешкоджан-

ня діяльності народного депутата України та депутата місцевої ради»), ст. 371 («Завідомо незаконні затримання, привід, домашній арешт або тримання під вартою») КК України.

Натомість, ані положення ст. 481, ані інших статей глави 37 чи глави 22 КПК України не визначають строк, протягом якого Генеральний прокурор України (в.о. Генерального прокурора України) повинен повідомити про підозру народному депутату України після надання згоди Верховною Радою України на притягнення його до кримінальної відповідальності.

Разом з тим, відповідно до положень ч. 6 ст. 9 КПК України у випадках, коли положення КПК України не регулюють або неоднозначно регулюють питання кримінального провадження, застосовуються загальні засади кримінального провадження, визначені ч. 1 ст. 7 КПК України.

Однією з таких засад кримінального провадження є розумність строків, правове регулювання яких визначено ст. 28 КПК України. Так, відповідно до ч. 1 цієї статті під час кримінального провадження кожна процесуальна дія та процесуальне рішення повинні бути виконані або прийняті в розумні строки. Розумними вважаються строки, що є об'єктивно необхідними у разі надання Верховною Радою України згоди на притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності, затримання чи арешту. Генеральний прокурор України (в.о. Генерального прокурора України) повинен у цей же день скласти та вручити йому повідомлення про підозру, а якщо це неможливо – виконати такі дії в спосіб, передбачений КПК. Відповідно до ч. 3 ст. 80 Конституції України та ч. 1 ст. 27 Закону України «Про статус народного депутата України» це означає, що народний депутат України без згоди Верховної Ради України не може бути притягнений до кримінальної відповідальності, затриманий чи заарештований.

Правозастосовча практика застосування запобіжних заходів відносно суб'єктів поки що не склалась, оскільки залежить в цей період від Вищої ради правосуддя, тому процесуально прокурор має виконувати процесуальне керівництво органами

досудового розслідування виключно за вимогами норм КПК України.

Проведення дослідження вказаних проблем зобов'язує нас підкреслити ще одну важливу обставину. Йдеться про те, що законодавством України не визначено порядок провадження у справі про кримінальне правопорушення, вчинене особою, яка користується імунітетом, у випадку, коли не одержано згоди парламенту на притягнення такої особи до кримінальної відповідальності. Проте виходячи з положень КПК України, можуть бути кілька варіантів продовження провадження у справі. Наприклад, подальший хід провадження у справі про кримінальне правопорушення, вчинене народним депутатом України, буде залежати від того, коли саме його вчинено та коли Генеральний прокурор України звернувся до Верховної Ради України з поданням про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності народного депутата України.

У випадку якщо кримінальне правопорушення вчинено до обрання особи народним депутатом України і Генеральний прокурор України звернувся до Верховної Ради України з поданням про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності новообраного народного депутата України під час виконання ним депутатських повноважень, а Верховна Рада не дала такої згоди, кримінальна справа не може бути закрита: Генеральний прокурор України повинен продовжити строк досудового слідства на час виконання народним депутатом України його депутатських повноважень. Після припинення депутатських повноважень така особа нестиме кримінальну відповідальність за вчинене кримінальне правопорушення на загальних підставах, за умови, що при цьому не минули строки давності притягнення до кримінальної відповідальності.

У разі коли кримінальне правопорушення вчинено під час виконання народним депутатом України депутатських повноважень, незалежно від того, коли (під час або після припинення виконання депутатських повноважень) Генеральний прокурор

України звернувся до Верховної Ради України з поданням про надання згоди на притягнення особи до кримінальної відповідальності, за відсутності згоди Верховної Ради України, особа не нестиме відповідальність за вчинене нею кримінальне правопорушення. Враховуючи те, що рішення Верховної Ради України з питань про надання (ненадання) згоди на притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності є остаточним, незалежно від того, чи продовжить Генеральний прокурор України строк досудового слідства, в будь-якому випадку після закінчення строків давності притягнення до кримінальної відповідальності особи, яка користувалася депутатським імунітетом, буде неможливим. Таким чином, процесуальна компетенція прокурора у всіх випадках підпадає під судовий адміністративний контроль, коли в порядку адміністративного судочинства прокурор повинен доводити всі вказані позиції у разі оскарження його дій (бездіяльності) особою — учасником цих правовідносин.

Висновки до розділу 4

Процесуальна компетенція прокурора реалізується у: досудових (підготовчих) провадженнях; судовому процесі як процесуальній формі судових юрисдикцій в адміністративних, господарських, цивільних, кримінальних справах; провадженнях у справах про адміністративні правопорушення.

Серед досудових проваджень за участю органів прокуратури виділені ті з них, наявність яких впливає із Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII щодо реалізації компетенції у сферах: нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство (п. 3 ч. 1 ст. 2), в тому числі нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю; нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримі-

нальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (п. 4 ч. 1 ст. 2, а також Кримінально-виконавчий кодекс України).

Процесуальна компетенція прокурора у досудових провадженнях передбачена КПК України, а саме щодо нагляду прокурора за додержанням законів при проведенні досудового розслідування у формі процесуального керівництва (ч. 2 ст. 36 КПК України).

Досліджено зміст принципу верховенства права як ключового принципу розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури, який розкривається у таких правових вимогах: 1) відповідність правореалізації функцій органів прокуратури у процесуальних правовідносинах виходячи з пріоритету захисту прав і основоположних свобод; 2) правова визначеність процесуальної компетенції, недопущення використання дискреції у випадку належного врегулювання процесуальної компетенції.

Серед принципів розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури виділено групу принципів, відповідних принципам застосування норм права: справедливість, законність, пропорційність, обґрунтованість, доцільність, розумність, своєчасність.

Виділено найбільш характерні ознаки представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді.

По-перше, відповідно до чинного законодавства прокуратура – це самостійний інститут влади, який не належить до жодної з гілок влади. Одним із головних завдань прокуратури як правозахисного органу є захист приватних і публічних інтересів. Так, відповідно до Конституції України та Закону України «Про прокуратуру» прокуратура здійснює представництво інтересів громадянина або держави від імені держави. Саме тому прокурор як учасник судового процесу має особливий правовий статус.

По-друге, представництво прокурором у суді інтересів громадянина обмежене певним колом суб'єктів, які не спроможні з поважних причин брати участь у процесі з метою захисту своїх суб'єктивних прав, свобод та охоронюваних законом інтересів. Звідси – прокурор може представляти в суді інтереси громадянина або держави лише за наявності підстав, передбачених ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру».

По-третє, представник у процесі розгляду справи в суді діє в межах наданих йому повноважень, тобто він має право вчиняти в суді від імені особи, яку представляє, окремі процесуальні дії. Повноваження представника на виконання кожної процесуальної дії повинні бути обумовлені у виданій йому довіреності. Проте прокурор, який представляє інтереси громадянина або держави, наділений усіма процесуальними правами й несе юридичні обов'язки особи, яка бере участь у справі. Тому жодних доручень (довіреностей) на ведення справи, на відміну від представника у справі, йому не потрібно. Це одна з найважливіших гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина.

По-четверте, важливою є вказівка законодавця на те, що прокурор може вступати у справу на будь-якій стадії її розгляду, що є надійною гарантією своєчасного захисту прав як окремого громадянина, так і держави в цілому.

Представництво прокурором у суді інтересів громадянина або держави суттєво відрізняється від інших видів представництва, насамперед характером і змістом правовідносин, обсягом повноважень та, певною мірою, колом осіб, які можуть бути представлені в суді.

Недоторканність народних депутатів та суддів, як засвідчив аналіз, передбачає спеціальні умови притягнення їх до кримінальної відповідальності. За змістом умов судового контролю відносно прийнятих актів Верховної Ради процесуальна компетенція прокурора щодо керівництва досудовим розслідуванням застосовується для вирішення інших питань відповідно до закону і не може розширюватися стосовно предмета розслідування.

В роботі автор особливо підкреслює неприпустимість сприйняття будь-якої можливості легітимності використання неправових умов та форм і методів політичного характеру, виключаючи також вільне тлумачення норм процесуального права, ігноруючи процедури спеціальних умов притягнення зазначених осіб до кримінальної відповідальності та пристосовуючи спеціальні процедури до спірних правовідносин, у яких існує спеціальна компетенція прокурорів, врегульована нормами законів.

Владні повноваження прокурора набувають реалізації в обов'язковому взаємозв'язку таких процесуальних дій, які враховують публічно-правовий характер діяльності народних депутатів і суддів як посадових осіб, що знаходиться під конституційною гарантією інституту їх недоторканності. Заходи процесуального примусу належать до компетенції прокурора, оскільки дозволяють у законний спосіб впливати на поведінку суб'єкта права, враховуючи обмежену процесуальну компетенцію відносно народних депутатів і суддів, які користуються конституційною недоторканністю, відповідаючи за законність у механізмі процесуального доведення фактів і обставин щодо конкретної особи. Обов'язково враховується можливе застосування відповідних дозволів щодо зупинення недоторканності суддів, що залежить від подання Генерального прокурора до Вищої ради правосуддя.

Доведено, що за ознаками скоєння злочину кримінальний процес відносно народних депутатів України та суддів – вельми специфічна конструкція, і тому морфологічна модель застосування прокурором процесуальної компетенції складається з комплексу елементів розслідування за законом, що відбиває предметну характеристику кримінального судочинства. Виходячи з кримінально-процесуальних доктрин, у роботі її розглянуто виходячи з аналізу матеріально-правової природи справ (зловживання посадовим становищем, корупційне діяння, спричинення збитків державі, участь у «рейдерстві» матеріальних об'єктів тощо). Вказане пояснює специфіку доказування

фактів як юридично-фактологічної основи порушеного кримінального провадження та результатів, які за певними процедурами у цьому провадженні повинні відобразитися (фіксуватися) у процесуальних актах (документах).

Встановлено, що прокурор виступає одним із ключових суб'єктів досудового розслідування, виконуючи роль процесуального керівника і застосовуючи передбачені кримінально-процесуальним законодавством функції процесуального примусу, а також здійснює управлінські повноваження, встановлені законом.

В адміністративному судочинстві прокурор, беручи участь у захисті своїх позицій, має спеціальну спрямованість щодо посадових осіб із захищеним Конституцією статусом представників законодавчої та судової влади. Процесуальна компетенція прокурора відносно осіб, які мають конституційно встановлений порядок захисту від будь-яких незаконних посягань та помилок слідства, а відповідно всі повноваження процесуального керівника прокуратури, обумовлені спеціальними процесуальними діями, які виникають із публічно-правових відносин і конституційного статусу відповідної посадової особи – народного депутата України і судді. Визначено прогалину у законодавстві, яка стосується відсутності вимоги обов'язкового складання процесуальних актів – документів, які закріплюють ті чи інші результати процесуальної діяльності прокурора. Встановлення такої вимоги необхідне для запобігання суб'єктивному підходу у процесуальних діях прокурора (слідчого) та виникненню подальших ускладнень спору з посадовою особою або адвокатом щодо законності процесуальних дій.

ВИСНОВКИ

У результаті дослідження вирішено важливу наукову проблему щодо визначення і характеристики сутності, змісту, тенденцій формування, утвердження та здійснення процесуальної компетенції органів прокуратури у взаємозв'язку і взаємообумовленості з трансформацією функцій прокуратури, що у сучасному законодавстві у контексті судової реформи відображено у Конституції України, процесуальних кодексах та окремих нормах законів, що встановлюють особливості реалізації прокурором конституційно визначених функцій.

1. Функції прокуратури систематизовані у дві великі групи: основні і перехідні. До основних функцій прокуратури належать передбачені ст. 131-1 Конституції України: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і порядку, що визначені законом. Перехідні функції передбачені п. 9 Перехідних положень Конституції України, до яких належать: 1) 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; 2) досудове слідство. Функції органів прокуратури також поділені на такі групи: функція кримінального переслідування і пов'язані з нею функції; нагляд за діяльністю правоохоронних і пенітенціарних органів; участь у судочинстві.

2. Серед методів адміністративно-правового дослідження єдиної системи органів прокуратури, які використовують потенціал метанаукових і спеціальнонаукових методів пізнання, виділено історичний метод; метод порівняльного правознав-

ства, а також діалектичний та синергетичний методи, характерні для порівняльно-правових досліджень; формально-логічний метод.

3. Історичний метод доцільно використовувати при дослідженні генези системи та структури органів прокуратури, що дозволить дослідити особливості становлення єдиної системи органів прокуратури, яка має тривалу історію. Метод порівняльного правознавства передбачає використання на кількох рівнях: міжгалузевому з метою визначення значення категорій «єдина система органів прокуратури», «єдність і централізація органів прокуратури» в галузях права України та у зарубіжних країнах; дослідження нормативних (легальних) визначень та ознак єдності органів прокуратури в нормативно-правових актах України та зарубіжних країн; порівняння правових систем та правових доктрин, зокрема для з'ясування загальних рис та особливостей розуміння принципу єдності органів прокуратури. Проведений порівняльно-правовий аналіз принципів організації органів прокуратури зарубіжних країн дозволив вказати, що саме від типу правової системи країни та моделі прокуратури залежать і принципи організації органів прокуратури. Основними серед них є принцип незалежності, єдності та централізації, захисту прав і свобод людини і громадянина та деполітизації органів прокуратури. Формально-логічний метод є основою дослідження принципів організації органів прокуратури, юридично-процесуальних повноважень органів прокуратури України в галузях правозастосування, форм участі прокурора в процесі.

4. Принципами адміністративно-правового дослідження єдиної системи органів прокуратури названо: а) принцип єдності системи органів прокуратури, зміст якого розкрито виходячи з системної природи функціонування прокуратури у взаємозв'язку і взаємообумовленості місця органів прокуратури у владовідносинах та специфіки інституційно-функціональної побудови системи органів прокуратури; б) принцип цілісності та похідні від нього принципи сумісності, актуалізації функцій,

нейтралізації дисфункцій, зосередження функцій; в) принцип централізації у праворозумінні заборони делегування владоповноважень та взаємозв'язку із закріпленим у ст. 2 Конституції України принципом унітарності держави. Аналіз законодавства, що регулює організацію та діяльність органів прокуратури України, дозволив ствердити, що єдності органів прокуратури сприяє закріплений у ст. 2 Конституції України принцип унітарності (єдності, соборності) держави. Він означає її єдність, соборність з політичного, економічного, соціального, культурного (духовного) та інших поглядів.

5. З метою формування та утвердження сучасної адміністративно-процесуальної компетенції органів прокуратури в Україні доцільно використовувати підхід, який ґрунтується на концепції належної судової процедури та орієнтації напрямів діяльності органів прокуратури на правозахист прав і свобод людини та громадянина, забезпечення верховенства права та законності в Україні. Сутність концепції належної правової процедури, що покладена в основу визначення напряму формування та утвердження сучасної адміністративно-процесуальної компетенції органів прокуратури в Україні, визначена залежно від сфери її застосування. Одним з її компонентів виступає обов'язок супроводження засобами процесуального захисту дій адміністративного органу щодо позбавлення особи свободи або майна. В сучасних умовах для реалізації концепції належної правової процедури постало питання ефективності виконання адміністративною юстицією завдань, поставлених перед нею, та про адміністративно-процесуальну компетенцію прокуратури України.

6. Доведено, що переважна більшість правових засобів прокурорської діяльності застосовується у порядку кримінального судочинства. Для судової адміністративної юрисдикції або провадження у справах про адміністративні правопорушення передбачено: заходи процесуального представництва, внесення апеляційної скарги на постанову у справі про адміністративне

правопорушення, винесену суддею, складання протоколу про адміністративне правопорушення, відповідальність за які передбачена ст.ст. 172-4–172-20, 185-4, 185-8, 185-11 КУпАП (п. 11 ст. 255 КУпАП) та ін. Стосовно правових засобів прокурорської діяльності, які можна віднести до процедурних, виділено деякі заходи, що застосовуються під час здійснення нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; заходи прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність.

7. Виділено функції і завдання Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, реалізація яких здійснюється у процесуальній формі:

- підтримання державного обвинувачення в суді у кримінальних провадженнях, розслідуваних Національним антикорупційним бюро України;

- представництво в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями;

- розгляд і вирішення звернень, які стосуються дій та рішень прокурорів, детективів.

Стосовно функції нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України, відповідні дії прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури пов'язані з досудовими провадженнями і мають послідковий характер, що дозволяє зазначати відповідну правову процедуру.

8. Спеціалізована антикорупційна прокуратура є гарантом законності оперативно-розшукової діяльності та досудового слідства, що здійснюється детективами Національного антикорупційного бюро України, а також виконує інші функції, характерні для інституту прокуратури, – забезпечення

державного обвинувачення, представництво у судах. Разом з тим, специфіка правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури визначає межі застосування процесуальних повноважень щодо здійснення судово-прокурорського представництва справами, що стосуються корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень. Принциповою різницею між Національним антикорупційним бюро України та Національним агентством з питань запобігання корупції є надання статусу правоохоронного органу Національному антикорупційному бюро України, на відміну від Національного агентства з питань запобігання корупції. Специфіка врегулювання правового статусу Національного антикорупційного бюро України у частині, що стосується порядку його утворення, свідчить про необхідність вирішення системної проблеми забезпечення оперативного реагування нормотворця на конституційному рівні на сучасні виклики і ризики, пов'язані з розбудовою суспільства на демократичних засадах. Наявність такої проблеми обумовлює необхідність пошуку оптимальної конституційної формули таких перетворень та її належного закріплення в Основному Законі.

9. Доведено відповідність військової прокуратури усім характеристикам взаємовідносин прокуратури і суду (за підходом І.Є. Марочкіна): спільні завдання щодо утвердження верховенства права, забезпечення законності і правопорядку; зв'язок усіх без винятку функцій військової прокуратури із судами на початку судового розгляду, під час розгляду і по його завершенні; статус військової прокуратури як суб'єкта оскарження рішень суду в апеляційному, касаційному порядках, у Верховному Суді. Відповідність військової прокуратури характеристикам зв'язку із судовою владою дозволила зазначити її характеристику як підсистеми у межах системи прокуратури.

10. Зміст принципу незалежності як засадничої основи визначення процесуальної компетенції органів прокуратури розглянуто з урахуванням існування зовнішнього і внутріш-

нього рівнів незалежності прокуратури, відповідних рівням незалежності судової влади. З позицій внутрішнього рівня принцип незалежності прокуратури (полягає в особливому статусі прокурора) розкривається через окремі статусні гарантії: особливий порядок звільнення з посади й вичерпний перелік підстав звільнення; особливий порядок притягнення до юридичної відповідальності, насамперед кримінальної чи дисциплінарної. Зовнішній рівень незалежності органів прокуратури (полягає у політичній та соціально-економічній незалежності) охоплює заборону втручання чи будь-якого впливу на діяльність прокурорів, виконання органами прокуратури функцій. Вказане стосується органів державної влади, місцевого самоврядування, громадськості, політичних лідерів, депутатів усіх рівнів.

11. Зміст зовнішнього рівня незалежності органів прокуратури розкривається у таких положеннях:

– дія органів державної влади виключно у межах та у спосіб, передбачені чинним законодавством, особливо у відносинах з прокуратурою з питань здійснення нею функцій. Таке положення впливає з ч. 2 ст. 6 Конституції України;

– заборона втручання будь-яким способом у діяльність органів прокуратури щодо реалізації нею функцій, встановлених чинним законодавством;

– відсутність підпорядкованості органів прокуратури України іншим органам державної влади, зокрема тим, які здійснюють повноваження щодо призначення на посаду та звільнення з посади, відповідно до ч. 5 ст. 131-1 Конституції України, де вказано, що «Дострокове звільнення з посади Генерального прокурора здійснюється виключно у випадках і з підстав, визначених цією Конституцією та законом».

12. Процесуальна компетенція прокурора в Україні характеризується її відповідністю конституційним функціям та встановленням у процесуальних кодексах. Поряд із цим, наявні особливості правового регулювання процесуальної компе-

тенції в окремих профільних законах. Зокрема, відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII визначено умови та межі процесуальної компетенції прокурора при підтриманні державного обвинувачення в суді, представництва та його окремих форм (ст.ст. 22–24). Процесуальна форма реалізації функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами притаманна представництву інтересів громадянина або держави в суді відповідно до п. 1 Розділу XIII «Перехідні положення» Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII.

13. Процесуальна форма реалізації функцій нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; функції організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням (пп. 3, 4 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII) передбачена тільки у процесуальних кодексах – Кримінальному процесуальному кодексі України, Кримінально-виконавчому кодексі України, Кодексі України про адміністративні правопорушення. Розкриваючи зміст процесуальної компетенції прокуратури, її еволюцію, слід вказати на п. 9 Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, якими визначено, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, – до набрання

чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій.

14. У порівнянні із законодавством України, процесуальна компетенція прокурорів у Німеччині вужча і стосується переважно сфери кримінального переслідування. Разом з тим, у Німеччині протягом тривалого часу сформувалася система державних гарантій належного виконання прокурором повноважень. Враховуючи сучасні умови суспільних трансформацій та реформування судової системи в Україні, досвід Німеччини у прокурорській діяльності та визначенні процесуального статусу прокурора може бути врахований, у першу чергу, у напрямку вдосконалення професійної підготовки прокурорів та формування законодавчих гарантій належного виконання прокурорами повноважень, реалізації конституційно закріплених функцій.

15. Компетенція прокурора, передбачена чинним законодавством, зазнала змін не тільки у частині, що стосується позбавлення функції загального нагляду, але при реалізації функції судово-прокурорського представництва. Зазначена функція передбачена серед функцій прокуратури, а її ефективність при здійсненні прокурором правового захисту прав, свобод громадян, законних інтересів держави підтверджена історією становлення інституту прокуратури в Україні, починаючи з кінця ХХ століття.

16. Виділено характерні ознаки судово-прокурорського представництва в усіх судових процесах, що обумовлено новелами процесуального законодавства, за якими передбачено фактично однаковий для усіх видів судочинства порядок здійснення функції судово-прокурорського представництва відносно інтересів держави: прокуратура – самостійний інститут влади і суб'єкт правового захисту, а тому як учасник судового процесу має особливий правовий статус; прокурор може здійснювати представництво з підстав, обґрунтованість яких має бути доведена у суді; діє в межах наданих йому повноважень; може вступати у справу на будь-якій стадії її розгляду.

17. Систематизацію ознак судово-прокурорського представництва під час судових проваджень щодо вирішення адміністративних (публічних) спорів здійснено на основі застосування наукового підходу «від загального до конкретного» та виділено: 1) загальні ознаки, притаманні інституту представництва; 2) особливі ознаки, характерні для законного представництва; 3) спеціальні ознаки, які дозволяють охарактеризувати судово-прокурорське представництво. Загальними можна назвати такі ознаки: а) конституційна визначеність; б) процесуальна форма реалізації; в) здійснення за наявності підстав, передбачених законодавством; г) офіційний характер; д) виключне значення як інститут правового захисту. До особливих належать такі ознаки: а) наявність правозахисної спрямованості, що визначає відсутність приватного інтересу у вирішенні справи; б) здійснюється відносно чітко визначеного у законодавстві кола осіб. Інші ознаки віднесені до спеціальних (зокрема належність до функцій, які виконуються у межах правосуддя; здійснення у формах, притаманних тільки судово-прокурорському представництву; правозахисна спрямованість та ін.).

18. Принципи розмежування процесуальної компетенції органів прокуратури виділені виходячи з компетенції, яка реалізується у судових провадженнях, в яких прокурор бере участь; з урахуванням міжнародно-правових стандартів діяльності прокуратури; на засадах доктринального підходу щодо відповідності принципам застосування права: справедливість, законність, пропорційність, обґрунтованість, доцільність, розумність, своєчасність. Принципами розмежування процесуальної компетенції також виступають: принцип поділу сфер застосування процесуальної компетенції; принцип належного врегулювання процесуальної компетенції органів прокуратури (прокурора).

19. Вказано, що з внесенням змін до Основного Закону у 2016 р. реформу прокуратури не завершено, проте було започатковано принципову новелізацію функцій і процесуальної компетенції прокурора. Запропоновано підхід щодо аналізу

процесуальної компетенції прокурора на предмет спроможності прокурора захищати конституційні цінності. Звернення до європейських стандартів, закріплених у рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи, резолюціях Парламентської Асамблеї Ради Європи, з метою визначення напрямків подальшого реформування прокуратури, насамперед її функцій, дозволило зазначити доцільність вдосконалення правового регулювання таких функцій прокуратури: нагляд з метою встановлення отримання потерпілими необхідної допомоги і сприяння, нагляд за виконанням судових рішень.

20. Опрацювання світового досвіду функціонування прокуратури дозволило виділити її європейську модель, зміст якої полягає в обмеженні функцій прокурорів в основному кримінальним переслідуванням від імені держави, на що прямо вказано й у Рекомендації Парламентської Асамблеї № 1604 (2003) щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві, керованому верховенством права.

21. Спираючись на положення Рекомендації Парламентської Асамблеї № 1604 (2003) щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві, керованому верховенством права, виділено: а) необхідність встановлення ефективних гарантій незалежності (імунітету) прокурорів; б) потенційну можливість покладання на прокурорів додаткових функцій із відповідним гарантуванням незалежності їх виконання; в) перспективність запровадження моделі щодо обмеження функцій прокуратури суто кримінальним переслідуванням, що визначає доречність прогнозування подальших трансформацій функцій прокуратури на шляху до євроінтеграції.

22. Перспективними для вирішення питання щодо вдосконалення функцій прокуратури є положення Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 05.10.2005 № 1466 (2005), а саме п. 13 щодо покращення демократичного цивільного контролю, гарантування захисту проти свавільного або незаконного затри-

мання, встановлення ефективного контролю за перехопленням комунікацій правоохоронними органами.

23. Спираючись на Рішення Європейського суду з прав людини (справа «Заїченко проти України (№ 2)»), доведено необхідність дослідження:

а) випадків і підстав дострокового звільнення з посади Генерального прокурора та оцінки їх з позицій відсутності колізій;

б) підстав звільнення з посади, припинення повноважень прокурора.

24. Проведений критичний аналіз норм чинного законодавства довів необхідність: внесення змін до правових вимог до претендента на посаду Генерального прокурора з метою їх уточнення та усунення колізійності правових приписів; встановлення критеріїв визначення морально-ділових, професійних якостей та організаторських здібностей з метою «звуження» дискреційних повноважень суб'єктів, уповноважених здійснювати призначення на посаду Генерального прокурора; встановлення відповідальності за порушення обов'язку негайного повідомлення Генерального прокурора про початок кримінального провадження стосовно прокурора уповноважених щодо здійснення повідомлення посадових осіб.

25. Новелізація правового регулювання реалізації функції судово-прокурорського представництва виявилась у деталізації відповідних підстав і процедур. Виявлено недоліки чинного законодавства: закріплення відомостей, з яких можна отримати інформацію щодо наявності підстав для застосування представницьких повноважень у відомчому нормативно-правовому акті – наказі Генеральної прокуратури України «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» від 28.05.2015 № бгн; необхідне врегулювання процедури перевірки обґрунтованості підстав процесуального представництва, враховуючи дискреційний характер її здійснення, що впливає з аналізу чинного законодавства.

Чинні нормативно-правові та відомчі акти визначають: умови участі у судовому процесі органів і осіб, яким надано право захищати права, свободи й інтереси інших осіб; правовий статус прокурора; підстави та форми здійснення представництва; повноваження прокурора; право апеляційного та касаційного оскарження; порядок подання позовів (заяв, подань), апеляційних, касаційних скарг, заяв про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, заяв про перегляд судового рішення Верховним Судом України тощо. Однак, на нашу думку, правові основи, що регламентують здійснення представництва прокурором інтересів громадян або держави в суді, потребують удосконалення шляхом внесення змін, які передбачали б визначення таких понять, як «інтереси громадянина», «інтереси держави», «інтереси суспільства», «учасники судового процесу». Удосконалення також потребує порядок вступу прокурора у судову справу, надання висновку у справі. Наведені вище пропозиції щодо змін у законодавстві сприятимуть ефективному виконанню представницької функції та реалізації основного завдання представницької діяльності прокуратури України – реального захисту та поновлення прав і законних інтересів громадян, а також захисту інтересів держави.

26. Виходячи з правової позиції Конституційного Суду України у Висновку від 11.07.2001 № 38 у справі про Римський статут про те, що «недоторканність народних депутатів, Президента, суддів передбачає лише спеціальні умови притягнення їх до кримінальної відповідальності», впливають обсяг і характер реалізації процесуальної компетенції прокурорами щодо процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань стосовно предмета розслідування. Підкреслено неприпустимість сприйняття будь-якої можливості легітимності використання неправових умов та форм і методів політичного характеру, допускаючи вільне тлумачення норм процесуального права, ігноруючи процедури спеціальних умов притягнення зазначених осіб до криміналь-

ної відповідальності та пристосовуючи спеціальні процедури до спірних правовідносин, в яких існує спеціальна компетенція прокурорів, урегульована нормами законів.

27. Владні повноваження прокурора набувають реалізації в обов'язковому взаємозв'язку таких процесуальних дій, які враховують публічно-правовий характер діяльності посадових осіб, що знаходиться під конституційною гарантією інституту їх «недоторканності». Заходи процесуального примусу належать до компетенції прокурора, оскільки дозволяють у законний спосіб впливати на поведінку суб'єкта права, враховуючи обмежену процесуальну компетенцію відносно осіб, які користуються конституційним імунітетом, недоторканністю і в механізмі процесуального доведення фактів та обставин щодо конкретної особи спрямовані на порушника через відповідні дозволи щодо зупинення недоторканності суддів, Верховної Ради України та Вищої ради правосуддя.

28. Встановлено, що прокурор виступає одним із ключових суб'єктів досудового розслідування, виконуючи роль процесуального керівника і застосовуючи передбачені кримінально-процесуальним законодавством функції процесуального примусу, а також здійснює управлінські повноваження. В адміністративному судочинстві прокурор, беручи участь у захисті своїх позицій, має спеціальну спрямованість щодо посадових осіб зі спеціальним статусом представників законодавчої та судової влади. Процесуальна компетенція прокурора відносно осіб, які мають конституційно встановлений порядок захисту від будь-яких незаконних посягань та помилок слідства, а відповідно всі повноваження процесуального керівника прокуратури, обумовлена спеціальними процесуальними діями, які виникають із публічно-правових відносин і конституційного статусу відповідної посадової особи – народного депутата України і судді. Визначено прогалину у законодавстві, яка стосується відсутності вимоги обов'язкового складання процесуальних актів – документів, які закріплюють ті чи інші результати процесуальної

діяльності прокурора. Встановлення такої вимоги необхідне для запобігання суб'єктивному підходу у процесуальних діях прокурора (слідчого) та виникненню подальших ускладнень спору з посадовою особою або адвокатом щодо законності процесуальних дій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Авакьян С.А.* Конституционное право России: учебный курс. 2-е изд., перераб. и доп. [Текст]: у 2 т. Т. 1. М.: Юристъ, 2006. 719 с.
2. *Авдеєнко Є.В.* Суди загальної юрисдикції як суб'єкти адміністративного права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Х., 2015. 191 с.
3. *Аверьянов В.Б.* Организация аппарата государственного управления (структурно-функциональный аспект) [Текст]. К., 1985. 146 с.
4. *Авер'янов В.* Організація виконавчої влади потребує реформування. Право України. 2009. № 12. С. 39–45.
5. *Авер'янов Вадим Борисович.* Вибрані наукові праці / Упоряд.: О.Ф. Андрійко (керівник колективу), В.П. Нагребельний, Л.Є. Кисіль, Ю.С. Педько, В.А. Дерещ, А.А. Пухтецька, А.В. Кірмач, Л.В. Люлька / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
6. *Авер'янов В.Б.* Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. Право України. 2006. № 5. С. 11–12.
7. *Автономов А.С.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник / под ред. А.С. Автономова. М.: Проспект, 2005. 547 с.
8. *Адміністративне право України: академічний курс: підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.: у 2 т.* НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького / за ред. В.Б. Авер'янова (голова) та ін. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2004–2007. Т. 1: Загальна частина, 2004. 584 с.
9. *Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка.* К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
10. *Алексеев Н.Н.* Науки общественные и естественные в историческом взаимоотношении их методов. Очерки по истории и методологии общественных наук. Ч. 1. Механическая теория общества. Исторический материализм. Уч. зап. Императорского моск. ун-та. Отд. юрид. Вып. 38. М., 1912. 270 с.
11. *Алексеев С.С.* Право: Азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. 711 с.
12. *Алексеев С.С.* Общая теория права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2008. 576 с.

13. *Альперт С.А.* Производство по уголовным делам, возбужденным по жалобам потерпевшего. Х.: Харьковский юридический институт, 1976.

14. *Альперт С.А.* Государственное обвинение в структуре прокурорской деятельности. Проблемы організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах: зб. наук. праць. Х.: ІПК при Ген. прокуратури України, 1998. С. 86–90.

15. *Ампілова К.О.* Особливості повноважень прокурора за новим Законом України «Про прокуратуру». Проблеми реформування прокуратури: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 15 квіт. 2016 р.): у 2 т. / за ред.: Л.М. Москвич, А.В. Лапкін, І.В. Юревич та ін. Т. 2. Х.: Право, 2016. С. 50–53.

16. *Андрійко О.Ф.* Теоретико-прикладні аспекти розвитку адміністративного права та державного управління в Україні. Правова держава. Вип. 25. До 65-річчя Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 1949–2014. К.: Юридична думка, 2014. 320 с.

17. *Андрушко Олександр Вікторович.* Дізнання в органах прикордонної служби України: процесуальні та організаційні аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Кримінальний процес; криміналістика; оперативно-розшукова діяльність». К., 2005. 21 с.

18. *Анпілогов О.В.* Захист прав та свобод громадянина прокурором в адміністративному судочинстві: монографія. К.: Видавн. дім «Ін Юре», 2008. 168 с.

19. *Анпілогов О.В.* Правове регулювання участі прокурора в адміністративному судочинстві щодо захисту прав та свобод громадянина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Інститут законодавства Верховної Ради України. К., 2008. 21 с.

20. *Бабенко В.І.* Адміністративно-правовий статус прокуратури України. Наше право. 2014. № 8. С. 55–57.

21. *Бабкова В.С.* Проблеми визначення статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Проблеми реформування прокуратури: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 15 квітня 2016 р.): у 2 т. / за ред.: Л.М. Москвич, А.В. Лапкін, І.В. Юревич та ін. Т. 1. Х.: Право, 2016. С. 19–20.

22. *Бандурка О.М.* Управління органами внутрішніх справ: підручник. Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.
23. *Бандурка О.М.* Адміністративний процес: підруч. для вищих навч. закл. К.: Літера ЛТД, 2001. 336 с.
24. *Баришпольская Т.Ю.* Гражданские процес и процедура (понятие, служебная роль, проблемы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1988. 21 с.
25. *Беззубов Д.О.* Трансформація та розвиток адміністративного права в умовах сучасного правотворення: навч. посібник. К.: «МП Леся», 2014. 176 с.
26. *Бехруз Х.* Сравнительное правоведение: учебник для вузов. Х. Бехруз. М., 2008. 504 с.
27. *Білодід І.М.* Адміністративні повноваження органів прокуратури України. Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2015. Серія: ПРАВО. Вип. 35. Ч. II. Т. 2. С. 63–67.
28. *Білодід І.М.* Адміністративно-правовий статус органів прокуратури в умовах реформування правоохоронної системи: автореф. дис. ... канд. юрид. наук за спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Х., 2016. 22 с.
29. *Богданова Н.А.* Система науки конституционного права. М.: Юристь, 2001. 256 с.
30. *Бошно С.В.* Доктринальные и другие нетрадиционные источники формы права. Журнал российского права. 2003. № 1. С. 7–11.
31. *Бошно С.В.* Доктрина как форма и источник права. Журнал российского права. 2003. № 12. С. 70–79.
32. *Брэбан Г.* Французское административное право / под ред. и со вступ. ст. С.В. Боботова. М.: Прогресс, 1988. 488 с.
33. *Бурдые П.* Практический смысл. Пер. с фр.: А.Т. Бикбов, К.Д. Вознесенская, С.Н. Зенкин, Н.А. Шматко / отв. ред. пер. и послесл. Н.А. Шматко. СПб.: Алетейя, 2001. 562 с.
34. *Бригінець О.* Дотримання конституційних прав і свобод громадян на стадії досудового розслідування. Голос України. 2016. 9–15 грудня. № 49 (1117). С. 6.
35. *Бородін М.* Участь прокурора в цивільному процесі: окремі аспекти. Право України. 1999. № 11. С. 54–64.
36. *Булкин Б.Е.* Теоретико-методологические основы анализа и формирования организационных систем управления: автореф. дис. ...

докт. екон. наук: спец. 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством (менеджмент)». СПб., 2007. 21 с.

37. *Буцковский Н.* О деятельности прокурорского надзора вследствие отделения обвинительной власти от судебной [Текст]. СПб.: Типография второго отделения собственной Е.И.В. канцелярии, 1867. 83 с.

38. *Васильев А.А.* Правовая доктрина как источник права: вопросы теории и истории: монография. Барнаул: Алт. гос. ун-т, 2008. 187 с.

39. *Васильев А.М.* Правовые категории: методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М.: Юридическая литература, 1976. 265 с.

40. *Ведель Ж.* Административное право Франции. Пер. с фр. Л.М. Энтин / под ред. М.А. Крутоголова. М.: Прогресс, 1973. 512 с.

41. *Велика* українська юридична енциклопедія: у 20 т. Х.: Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права. Редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2017. 952 с.

42. *Великий* енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. 2-ге вид., переробл. і доповн. К.: Юридична думка, 2012. 1020 с.

43. *Великий* тлумачний словник сучасної української мови. Уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. Ірпінь: Перун, 2001. 1440 с.

44. *Венгеров А.Б.* Теория государства и права: учебник для юрид. вузов. 3-е изд. М.: Юриспруденция, 1999. 528 с.

45. *Виконавча* влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

46. *Виконання* обов'язків і зобов'язань, взятих Україною при вступі до Організації: Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи від 29.04.2001 № 1244 (2001) [Текст]. Док. 9030, Доповідь Комітету з питань відслідковування виконання обов'язків і зобов'язань, що взяли при вступі до Організації країни-члени Ради Європи (доповідачі: пані Северінсен та пані Вольвенд).

47. *Виконання* обов'язків та зобов'язань Україною: Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи від 29.09.2003 № 1346 (2003) [Текст]. Док. 9852, Доповідь Комітету з питань дотримання зобов'язань державами – членами Ради Європи (Моніторинговий комітет, доповідачі: пані Северінсен та пані Вольвенд).

48. *Висновок* Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про надання висновку щодо відповідності Конституції України Римського Статуту Міжнародного кримінального суду (справа про Римський Статут) від 11.07.2011 [Електронний ресурс]. Офіційний сайт Верховної Ради України. Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/v003v710-01>

49. *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 за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 80, 90, 106 Конституції України) від 27.06.2000 № 1-в. Офіційний вісник України. 2000. № 30. Ст. 1287. С. 163.

50. *Відповідно до п. 2 ст. 121 Конституції України на прокуратуру* покладено, зокрема, представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» не надає прокурору права звертатися до суду з будь-яких питань, що стосуються рішень виборчих комісій: Ухвала судової колегії у цивільних справах Верховного Суду України від 14.10.1998 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 22.05.2017 р.

51. *Волинець В.В.* Функції сучасної держави: теоретико-правові проблеми: монографія. К.: Логос, 2012. 512 с.

52. *Галуцько В.В.* Публічний інтерес в адміністративному праві. Форум права. 2010. № 4. С. 178–182.

53. *Георгієвський Ю.В.* Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування: монографія. Ін-т законодавства Верховної Ради України. К.: Логос, 2015. 375 с.

54. *Глаговський В.* Становлення і розвиток української моделі прокурорського нагляду на сучасному етапі (концептуальні проблеми). Право України. 1996. № 1. С. 43–46.

55. *Голованов В.Н.* Методы и формы научного познания. М., 1972. 219 с.

56. *Господарський* процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 р. № 1978-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 6.

57. *Грицаєнко Л.Р.* Конституційно-правовий статус прокуратури України: підручник. К.: БІНОВАТОР, 2007. 544 с.

58. *Грошевий Ю.М.* Вибрані праці. [Упорядники: О.В. Капліна, В.І. Маринів]. Х.: Право, 2011. 656 с.

59. *Грошевой Ю.М.* Прокуратура в системе «сдержек и противовесов» в разграничении и взаимодействии властей. Проблемы развития прокуратуры в условиях становления демократической правовой державы. Генеральная прокуратура Украины. Материалы научно-практической конференции. К., 1996. С. 29–34.

60. *Грошевий Ю.М.* Подальше вдосконалення системи органів кримінальної юстиції України. Вісник Національної академії прокуратури України. 2008. № 2. С. 36–37.

61. *Грун А.Я.* Пересмотр приговоров в порядке судебного надзора. М., 1969.

62. *Гузе К.А.* Представительство прокурором интересов гражданина або держави в цивільному судочинстві України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03. М-во освіти і науки України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого; наук. кер. Радченко П.І. Х., 2015. 234 с.

63. *Гусарев С.Д.* Теория права і держави: навч. посіб. К.: Правова єдність, 2008. 270 с.

64. *Давиденко Л.* Функції прокуратури України згідно з новою Конституцією України. Право України. 1997. № 6. С. 43.

65. *Давыденко Л.М.* Цель, задачи и функции прокуратуры. Закон Украины «О прокуратуре»: теория и практика его применения: краткие тезисы докладов и научных сообщений Республиканской научно-практической конференции: краткие тезисы докладов и научных сообщений. Х., 1992. С. 10–13.

66. *Давиденко П.М.* Органы прокуратуры Украины, Российской Федерации и США (сравнительный анализ законодательства): учебное пособие. Х.: Медиагруппа, 1999. С. 62.

67. *Даев В.Г.* К понятию обвинения в советском уголовном процессе. Правоведение. 1970. № 1. С. 85.

68. *Декларація* про державний суверенітет України від 16.07.1990 № 55-ХІІ. Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). 1990. № 31. Ст. 429.

69. *Демократичні засади державного управління та адміністративне право: монографія / за заг. ред. В.Б. Авер'янова.* К.: Юридична думка, 2010. 496 с.

70. *Демократичні засади організації та функціонування вищих органів державної влади: монографія / за заг. ред. Ю.Г. Барабаша. Х.: Право, 2013. 271 с.*

71. *Державне управління: навч. посіб. / за ред. А.Ф. Мельник. 2-ге вид., випр. і допов. К.: Знання, 2004. 332 с.*

72. *Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.*

73. *Джуська А. Конституційне прво особи на правову допомогу: методологія дослідження. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2014. № 3. С. 38–43.*

74. *Довідка щодо вивчення та узагальнення практики застосування положень Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України, Закону України «Про прокуратуру» щодо участі прокурора та органів прокуратури в адміністративному судочинстві від 28.08.2015: Вищий адміністративний суд України. Вісник Вищого адміністративного суду України. 2015. 00. № 3. Режим доступу: система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/ASS00305.html*

75. *Додонов В.Н., Крутских В.Е. Прокуратура в России и за рубежом. Сравнительное исследование / под ред. к.ю.н. С.И. Герасимова. М.: Норма, 2001. 192 с.*

76. *Долежан В.В. Шляхи конкретизації представницької функції прокуратури у майбутньому Законі України «Про прокуратуру». Проблеми організації прокуратури і оптимізації її діяльності в сучасних умовах: зб. наук. праць. Х.: ІПКК ГПУ, 1998. С. 184–188.*

77. *Дунас Т.О. Участь прокурора у цивільному судочинстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право». К., 2009. 21 с.*

78. *Дьомін Ю. Питання організації та діяльності прокуратури. Вісник Національної академії прокуратури України. 2016. № 3 (45). С. 20–28.*

79. *Енгибарян Р.В. Сравнительное конституционное право: учеб. пособие. Ростов н/Д: Феникс, 2007. 543 с.*

80. *Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів). Автори-упоряд.: І. Коліушко, В. Тимошук. К., 2006. 32 с.*

81. *Європіна Л.* Засади прокурорської діяльності: загальна характеристика. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2016. № 3. С. 74–85.

82. *Єременко Ю.А.* Суб'єкти, які здійснюють функції військової прокуратури в Сполучених Штатах Америки та Ізраїлі. The Journal of Eastern European Law. Журнал східноєвропейського права. 2016. № 34. С. 57–64.

83. *Єрмаков Д.І.* Адміністративно-правове забезпечення формування позитивного іміджу органів прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Міжнародний університет бізнесу і права. Херсон, 2013. 212 с.

84. *Загальна теорія права: підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри.* К.: Ваіте, 2015. 396 с.

85. *Загальне адміністративне право: підручник / за ред. Р.С. Мельника.* К.: Ваіте, 2014. 376 с.

86. *Зауваження* Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради від 22.03.2012 р. [Електронний ресурс]. Офіційний сайт Верховної Ради України. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=42312

87. *Згідно* зі ст. 121 Конституції України на прокуратуру України покладається представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. Зокрема, ст. 118 ЦПК України передбачено, що прокурор має право звернутися до суду із заявою на захист прав та інтересів громадян і державних інтересів. Проте на створених громадянами юридичних осіб це правило не поширюється: Ухвала судової колегії у цивільних справах Верховного Суду України від 21.05.1997 р. [Текст]. Вісник Верховного Суду України. 1997. № 3. С. 22.

88. *Ивановский В.В.* Русское государственное право. Т. 1. Верховная власть и ее органы. Ч. 1. [Соч.] В.В. Ивановского. Казань: типолитограф. Императорского университета, 1896. 681 с.

89. *Иеринг Р.* Интерес и право. Ярославль, 1880.

90. *Іншин М.І.* Правове регулювання службово-трудової діяльності державних службовців як особливої категорії зайнятого населення України: навч. посібник. Х.: ФІНН, 2010. 672 с.

91. *Іншин М.І.* Проблеми правового регулювання праці державних службовців України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.05. Одеса, 2005. 462 с.

92. *Ищук О.С.* Адміністративна юрисдикція органів прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2011. 214 с.
93. *Ищук О.С.* Правовий статус прокуратури України: завдання, функції, повноваження. Європейські перспективи. 2011. № 2. С. 127–137.
94. *Казанчук І.Д.* Компетенція органів Національної поліції України щодо охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки в інтеграційних умовах. Наше право. 2017. № 1. С. 54–61.
95. *Кампо В.* Методологія досліджень конституційної юстиції в Україні: науковий огляд. Право України. 2014. № 6. С. 159.
96. *Каркач П.М.* Конституційні функції прокуратури в діяльності суду: навч. посібник. Донецьк: [б. в.], 2004. 116 с.
97. *Каркач П.М.* Правові основи прокурорської діяльності в Україні: наук.-практ. посібник. Х.: Право, 2011. 264 с.
98. *Каркач П.М.* Вибрані праці. [Упоряд. А.В. Лапкін, Я.О. Ковальова, Ю.О. Ремескова; відп. за вип. А.В. Лапкін]. Х.: Право, 2017. 592 с.
99. *Карпунцов В.В.* Сучасні тенденції трансформації процесуального статусу органів прокуратури: адміністративно-правовий аспект дослідження. Пріоритетні напрями модернізації системи права України: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції м. Запоріжжя, 23–24 грудня 2016 р. Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2016. 284 с. С. 168–171.
100. *Карпунцов В.В.* Функція судово-прокурорського представництва та її реалізація в адміністративному судочинстві: сутність, генезис, новелізація. International Scientific-Practical Conference Development of legal regulation in East Europe: experience of Poland and Ukraine: Conference Proceedings, January 27–28 2017. Sandomierz, Polska. 208 pages. С. 120–123.
101. *Карпунцов В.В.* Міжнародні нормативно-правові акти як «орієнтири» подальшого реформування прокуратури. Juridica știintifica în condițiile de integrare europeană Ucraina și Moldova: repere moderne de dezvoltare juridical (Юридическая наука в условиях евроинтеграции Украины и Молдовы: современные ориентиры правового развития): междунар. науч.-практ. конф., 27–28 января 2017 г., г. Кишинев, Молдова: тез. докл. С. 114–117.

102. *Карпунцов В.В.* Сучасні проблеми правового регулювання трансформації процесуального статусу прокурора у судовому адміністративному процесі. Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 19 травня 2017 р.): у 2-х т. Т. 2 / відп. ред. Г.О. Ульянова. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 19–21.

103. *Карпунцов В.В.* Функціональна природа прокуратури як правоохоронного органу: новітнє концептуальне праворозуміння. *Право і суспільство*. 2016. № 6. С. 100–106.

104. *Карпунцов В.В.* Окремі новели процесуального застосування компетенції прокурором під час судових проваджень щодо адміністративних (публічних) спорів у сучасному вимірі конституційної модернізації у сфері правосуддя. *Право і суспільство*. 2017. № 1. Ч. 2. С. 159–162.

105. *Карпунцов В.В.* Сущність судово-прокурорського представительства в административных судах в современных новеллах модернизации процессуального статуса прокурора. *Leges et Vita*. 2017. № 2/2(302). С. 46–49.

106. *Карпунцов В.В.* Новелізація правового регулювання функцій судово-прокурорського представництва в судовому адміністративному процесі у зв'язку з прийняттям у 2016 році змін до Конституції України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2016. Вип. 6. С. 88–91.

107. *Карпунцов В.В.* Реформування функцій прокуратури: критичний аналіз. *Право і суспільство*. 2017. № 2. Ч. 2. С. 86–90.

108. *Карпунцов В.В.* Еволюція статусу органів прокуратури: зміст, тенденції, особливості процесуальної форми реалізації. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2016. Вип. 6. Том 1. С. 85–88.

109. *Карпунцов В.В.* Проблемні питання реалізації функцій спеціалізованої антикорупційної прокуратури та шляхи їх вирішення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2017. Вип. 44. Т. 2. С. 32–35.

110. *Карпунцов В.В.* Функціонування спеціалізованих антикорупційних інституцій в Україні: сучасний стан та шляхи вдосконалення. *Держава та регіони: науково-виробничий журнал. Запоріжжя. Серія: Право*. 2017. № 2 (56). С. 74–78.

111. *Карпунцов В.В.* Місце військової прокуратури у системі прокуратури в Україні: сучасний стан та перспективи формування належного адміністративно-правового статусу [Електронний ресурс]. Журнал східноєвропейського права: електрон. наук.-практ. фах. вид. 2017. № 39. С. 11–17. Режим доступу: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2017/05/karpuntsov_39.pdf
112. *Кельзен Ганс.* Про сутність і цінність демократії. Переклад О. Мокровольського. Х.: ПП «Юнісофт», ВНТЛ-Класика, 2013. 139 с.
113. *Керимов Д.А.* Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М.: Аванта +, 2000. 560 с.
114. *Ківалов С.В.* Адміністративне право України: навч.-метод. посібник. С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. Вид. 2-ге, перероб. і доп. Одеса: Юрид. літ., 2002. 312 с.
115. *Ківалов С.В.* Публічна служба в Україні: підручник. Одеса: Фенікс, 2011. 688 с.
116. *Клименюк О.В.* Методология та методи наукового дослідження: навч. посібник. К.: Міленіум, 2005. 186 с.
117. *Ковалевский М.М.* Историко-сравнительный метод в юриспруденции и приемы изучения русского права. Порівняльне правознавство: Антологія української компаративістики ХІХ–ХХ століть. Упоряд. О.В. Кресін, К.О. Черниченко, О.В. Ткаченко. К., 2008. 414 с.
118. *Ковальський В.С.* Охоронна функція права: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2010. 336 с.
119. *Ковальчук І.С.* Особливості правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (20 травня 2016 р., м. Одеса): у 2 т. Т. 2 / відп. ред. М.В. Афанасьєва. Одеса: Юрид. літ., 2016. С. 128–130.
120. *Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV.* Офіційний вісник України. 2005. № 32.
121. *Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х.* Відомості Верховної Ради України. 1984. Додаток до № 51.
122. *Колесник Т.* Шляхи удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює механізм реалізації гарантій незалежності

прокуратури в Україні. Підприємництво, господарство і право. 2016. № 4. С. 39–44.

123. *Коліушко І.Б.* Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. К., 2002. 260 с.

124. *Коментар до Конституції України* [Текст]. Ред. кол. В.Ф. Опришко (голова). К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. 378 с.

125. *Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод* від 04.11.1950 ETS N 005. Офіційний вісник України. 1998. № 13/№ 32. С. 270.

126. *Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: учебник для вузов. Рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун.* 4-е изд., обновл. и дораб. М.: Норма, 2005. 896 с.

127. *Конституція України від 28 червня 1996 р. (із змінами).* Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30.

128. *Конституція України: Науково-практичний коментар.* В.Б. Авер'янов, О.В. Батанов, Ю.В. Баулін та ін.; редкол. В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошевой та ін. Х.: Право; К.: Концерн «Видавничий Дім Ін Юре», 2003. 808 с.

129. *Конституція України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 30 вересня 2016 р.: офіційний текст.* К.: Паливода А.В., 2016. 76 с.

130. *Конституція України: Науково-практичний коментар.* Редкол.: В.Я. Тацій (голова), О.В. Петришин (відп. секр.), Ю.Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Х.: Право, 2012. 1128 с.

131. *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. Т. 1. 6-е изд. М.: Типография Т-ва И.Д. Сытина, 1914. 354 с.

132. *Корнута Л.М.* Особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні. Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку: VI Міжнар. наук.-практ. конф., 23–24 вересня 2011 р.: тез. допов. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 600 с. С. 479.

133. *Косюта М.* Інтереси громадян і держави як предмет прокурорсько-судового представництва. Вісник прокуратури. 2009. № 6. С. 14–18.

134. *Косюта М.В.* Прокуратура України [Текст]: навч. посібник. К.: Знання, 2010. 404 с.
135. *Кощинець В., Кушакова-Костицька Н., Палійчук О.* Принципи діяльності та визначення статусу органів прокуратури в контексті рішень Конституційного Суду України. Вісник Конституційного Суду України. 2011. № 2. С. 93–101.
136. *Кравчук В.* Засади (принципи) організації та діяльності прокуратури Польщі за реформою 2016 року: досвід для України. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 1. С. 235–239.
137. *Кривобок В.В.* Діяльність прокурора по забезпеченню відшкодування матеріальної шкоди, заподіяної злочином: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура». Х., 1997. 19 с.
138. *Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III.* Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25. Ст. 131.
139. *Кримінально-процесуальний кодекс України від 28 грудня 1960 р.* Відомості Верховної Ради УРСР. 1961. № 2 (втратив чинність).
140. *Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI.* Відомості Верховної Ради України. 2013. № 9–10 (08.03.2013). Ст. 88; № 11–12 (22.03.2013). Ст. 88; № 13 (29.03.2013). Ст. 88. Стаття 35 в новій редакції. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 48.
141. *Кузнецов И.Н.* Компетенция высших органов власти и управления в СССР. М.: Юрид. лит., 1969. 244 с.
142. *Кузьменко О.В.* Адміністративний процес у парадигмі права: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. К., 2006. 404 с.
143. *Кузьменко О.В.* Адміністративно-процесуальне право України: підручник. К.: Атіка, 2008. 416 с.
144. *Кузьменко О.В.* Місце дисциплінарних проваджень в адміністративно-процесуальному праві. Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. 2003. № 2. С. 109–119.
145. *Курінний Є.В.* Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. К., 2004. 428 с.

146. *Курс* адміністративного права України: підручник. В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух та ін. / за ред. В.В. Коваленка. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
147. *Лазарев Б.М.* Компетенція органів управління. М.: Юрид. лит., 1972. 280 с.
148. *Лакізіюк В.* Прокуратура України: витоки, розвиток, персоналії та правове регулювання. Вісник прокуратури. 2000. № 2. С. 34–42.
149. *Лапкін А.В.* Судове право України: навч. посіб. у схемах. Вид. 2-ге, змін. та допов. Х.: Право, 2017. 150 с.
150. *Лапкін А.В.* Основи прокурорської діяльності в Україні: навч. посіб. у схемах. Вид. 4-те, змін. та допов. Х.: Право, 2017. 152 с.
151. *Лапкін А.В.* Проблеми трансформації функцій прокуратури на сучасному етапі в світлі європейських стандартів. Проблеми реформування прокуратури: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 15 квітня 2016 р.): у 2 т. / редкол.: Л.М. Москвич (голова), А.В. Лапкін, І.В. Юревич та ін. Т. 1. Х.: Право, 2016. 224 с. С. 108–111.
152. *Лісничий В.В.* Концептуальні засади політичних наук: теорія та історія. Метод. та дидактичні матеріали до модуля 1. Уклад. В.В. Лісничий. Х.: УАДУ ХФ, 2001. 36 с.
153. *Лобойко Л.М.* Кримінально-процесуальна компетенція: монографія. Дніпропетровськ: Дніпроп. ун-т внутр. справ, 2006. 188 с.
154. *Мазурик С.* Деякі аспекти призначення прокуратури в сучасній Україні. Актуальні проблеми правознавства. Вип. 2. 2016. С. 159–162.
155. *Малюга В.* Система принципів організації та діяльності прокуратури: суть, класифікація. Вісник прокуратури. 2001. № 6. С. 31–36.
156. *Маляров М.П.* Организация работы районной (городской) прокуратуры. М., 1974. 156 с.
157. *Матишевський П.С.* Кримінальне право України. Загальна частина. К.: Юрінком Інтер, 2000. 272 с.
158. *Матусовський Г.А., Боднянський Є.В., Буцан О.П., Багинський В.З., Городиський О.М.* Правоохоронні органи у боротьбі з організованою злочинністю: компетенція та взаємодія. Питання боротьби зі злочинністю. Х.: Право, 1998. С. 22–23.
159. *Мельник Р.С.* Загальне адміністративне право: навч. посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.

160. *Міжнародний пакт про громадянські та політичні права* від 16.12.1966. Бюлетень законодавства і юридичної практики України. 2013. 00. № 6.

161. *Миколенко О.І.* Публічний та приватний інтерес в адміністративному праві. *Правова держава*. 2016. № 24. С. 100–104.

162. *Михайленко О.Р.* Представництво прокуратурою законних інтересів громадян у суді. *Вісник прокуратури*. 2012. № 3. С. 63–67.

163. *Михайленко О.Р.* Прокуратура України: підручник. 2-ге вид., перероб. і допов. К.: Юрінком Інтер, 2011. 336 с.

164. *Михайленко О., Ковальський В.* Прокуратура суверенної України: час становлення спливає. *Юридичний вісник України*. 2000. № 48. С. 24–27.

165. *Мичко М.І.* Деякі проблеми представництва прокурором інтересів громадян і держави в суді. *Вісник Вищого арбітражного суду України*. 1999. № 4. С. 209.

166. *Мінаєва І.М.* Складові поняття «публічна влада». ХарРІ НАДУ [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-1/doc/4/10.pdf>

167. *Назаров І.* Прокуратури України на шляху до європейських стандартів. *Право України*. 2007. № 2. С. 85–88.

168. *Названова Л.А.* Принцип публичности в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Л., 1990. 206 с.

169. *Науково-практичний коментар до статті 468 Кримінального процесуального кодексу України* [Електронний ресурс]. Режим доступу. Ліга-закон станом на 29.04.2017 р.

170. *Наливайко Л.Р.* Державний лад України: теоретико-правова модель: монографія. Х.: Право, 2009. 600 с.

171. *Наулік Н.С.* Прокуратура в Республіці Польща: правовий статус. Формування правової держави в Україні: проблеми і перспективи. Збірник тез доповідей на науковій конференції. Тернопіль, 2013. С. 200–202.

172. *Наулік Н.С.* Правовий статус прокуратури в конституціях зарубіжних країн. Порівняльно-аналітичне право. 2013. № 3–2. С. 339–342.

173. *Нерсесянц В.С.* Современное право: теория и методология: монографія / под ред. В.В. Лапаевой. М.: Норма, 2012. 304 с.

174. *Нерсесянц В.С.* Общая теория права и государства: учебник для юрид. вузов и факультетов. М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА, 1999. 552 с.

175. *Нестеренко І.В.* Прокурор як суб'єкт відносин адміністративного судочинства України. Особливість його правового статусу у порівнянні з правовим статусом інших учасників процесу. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: ПРАВО. Вип. 35. Ч. II. Том 2. С. 158–162.

176. *Нор В., Луцик В.* Правові засоби прокурорської діяльності згідно з новим Законом України «Про прокуратуру». Право України. 2015. № 6. С. 60–69.

177. *Олійник А.Ю.* Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні: монографія. К.: Алерта, КНТ, Центр навчальної літератури, 2008. 472 с.

178. *Організація судових та правоохоронних органів: підручник.* І.Є. Марочкін та ін. / ред. І.Є. Марочкін. Х.: Право, 2013. 448 с.

179. *Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г.* Текст приводится по сборнику «Конституции зарубежных государств»: учебное пособие. Сост. проф. В.В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2003. 593 с.

180. *Палійчук К.В.* Поняття та сутність обвинувальної діяльності прокурора. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2016. № 3. С. 205.

181. *Перепелюк В.Г.* Адміністративний процес: загальна частина: навч. посібник. Чернівці: Рута, 2003. 367 с.

182. *Писаренко Н.Б.* До питання про сутність адміністративного процесу. Журнал східноєвропейського права. 2015. № 13. С. 145.

183. *Подольяка С.А.* Адміністративні процедури прокурорської діяльності в Україні. К.: «МП Леся», 2014. 156 с.

184. *Полівчук Д.П.* Дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харківський національний університет внутрішніх справ. Х., 2011. 194 с.

185. *Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів: прийнято всеукраїнською конференцією працівників прокуратури 28 квітня 2016 року.* Офіційний сайт Генерального прокурора України.

ральної прокуратури [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/kdkp.html?_m=publications&_t=rec&id=183204

186. *Полянський Ю.* Проект Конституції України о прокурорском надзоре. Юридический вестник. 1996. № 1. С. 91–92.

187. *Попович Є.* Дисциплінарна відповідальність працівників органів прокуратури України: правові проблеми та шляхи їх вирішення. Вісник Національної академії прокуратури України. 2012. № 3. С. 22–26.

188. *Порівняльне* правознавство у системі юридичних наук: проблеми методології: монографія. О.В. Кресш (керівник авт. кол.), Л.А. Луць, О.О. Мережко, О.М. Лисенко, С.В. Савчук, О.В. Батанов, В.С. Бігун, Н.М. Слободян / за ред. Ю.С. Шемшученка. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006. 256 с. (Серія «Енциклопедія порівняльного правознавства». Вип. 3).

189. *Постанова* Пленуму Вищого адміністративного суду України від 06.03.2008 № 2 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ». Вісник Вищого адміністративного суду України. 2008. № 2. С. 117.

190. *Постанова* Центральної виборчої комісії України «Про звернення до Генеральної прокуратури України, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції, Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, Національного антикорупційного бюро України» від 19.12.2016 № 512 [Електронний ресурс]. Режим доступу: Ліга-закон станом на 09.03.2017 р.

191. *Пояснювальна* записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України». К.: Генеральна прокуратура України, 2006. 9 с.

192. *Права* громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Наукова думка, 2007. 585 с.

193. *Правова* система України: історія, стан та перспективи [Текст]: у 5 т. Т. 2: Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення. / за заг. ред. Ю.П. Битяка. Х.: Право, 2008. 576 с.

194. *Правовий* висновок щодо порядку представництва органів державної влади та органів місцевого самоврядування в судах, запровадженого Законом України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)»: Правовий висновок Вищого адміністративного суду України від 13.03.2017. Закон і Бізнес. 2017. 04. № 14.

195. *Правоприменение: теория и практика*. Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Формула права, 2008. 432 с.

196. *Прилуцький С.В.* Вступ до теорії судової влади (Суспільство. Правосуддя. Держава): монографія. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корещького НАН України, 2012. 317 с.

197. *Принцип* верховенства права: проблеми теорії та практики: у 2 кн. [голова редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін.]. Кн. 2: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві. [ред. В.Б. Авер'янов]. К.: Конус-Ю, 2008. 314 с.

198. *Про виконавче* провадження: Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 30 (22.07.2016).

199. *Про виконання* обов'язків та зобов'язань Україною: Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи від 5 жовтня 2005 р. № 1466 (2005).

200. *Про виконання* рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 30 (28.07.2006).

201. *Про Вищу* раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 7–8 (24.02.2017).

202. *Про внесення* змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII. Голос України. 2017.

203. *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 12.02.2015 № 198-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 17 (24.04.2015).

204. *Про внесення* змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу Украї-

ни: Закон України від 13.04.2012 № 4652-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 21 (24.05.2013).

205. *Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)*: Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 28 (08.07.2016).

206. *Про доповнення до інформаційного листа Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 15.11.2012 № 223-1679/0/4-12 «Про деякі питання здійснення кримінального провадження на підставі угод»: Лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 5 квітня 2013 року № 223-558/0/4-13. Закон і Бізнес. 2013. 04. № 16.*

207. *Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві*: Закон України від 23.12.1993 № 3782-XII. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 11 (15.03.94).

208. *Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України*: Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 26 (27.06.2014).

209. *Про запобігання корупції*: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49 (05.12.2014).

210. *Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя*: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 01.11.1996 № 9. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2000. № 4.

211. *Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України*: Постанова Верховної Ради України від 06.11.1991 № 1796-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 4 (28.01.92).

212. *Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події*: наказ МВС України від 06.11.2015 № 1377. Офіційний вісник України. 2015. № 99 (22.12.2015).

213. *Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань та службових перевірок в органах прокуратури України*: наказ Генеральної прокуратури України від 06.03.2012 № 20 [Електронний ресурс]. Режим доступу: Ліга-закон станом на 26.03.2017 р. http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP12008.html

214. *Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої*

влади: постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.92 № 731. Зібрання постанов Уряду України. 1993. № 1–2.

215. *Про затвердження Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань*: наказ Генеральної прокуратури України від 06.04.2016 № 139. Офіційний вісник України. 2016. № 46. С. 48.

216. *Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України*: наказ Генеральної прокуратури України від 12.04.2016 № 149 [Електронний ресурс]. Режим доступу: Ліга-закон станом на 30.04.2017 р. http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP16034.html

217. *Про затвердження Порядку організації діяльності органів прокуратури у зв'язку з тимчасовою окупацією території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя*: наказ Генеральної прокуратури України від 23.12.2015 № 414. Офіційний вісник України. 2016. № 11 (16.02.2016).

218. *Про затвердження переліку документів, що підтверджують досвід роботи у сільському господарстві*: постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2015 № 584. Офіційний вісник України. 2015. № 66 (28.08.2015).

219. *Про затвердження Порядку проведення стажування осіб, які не мають досвіду роботи в органах прокуратури України*: наказ Генеральної прокуратури України від 25.08.2016 № 308. Офіційний вісник України. 2016. № 75 (30.09.2016).

220. *Про затвердження Правил внутрішнього службового розпорядку прокурорів Генеральної прокуратури України*: наказ Генеральної прокуратури України від 30.12.2016 № 419 [Електронний ресурс]. Режим доступу: Ліга-закон станом на 25.03.2017 р. http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP16054.html

221. *Про Національне антикорупційне бюро України*: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 47 (21.11.2014).

222. *Про організацію діяльності прокурорів з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян*: наказ Генеральної прокуратури України від 20.04.2016 № 161 [Електронний ре-

сурс]. Режим доступу: Ліга-закон станом на 29.04.2017 р. http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP16005.html

223. *Про організацію* представництва прокурором у суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень від 29.11.2006 № 6гн [Електронний ресурс]. Режим доступу: Ліга-закон станом на 07.03.2018 р.

224. *Про організацію* прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність: наказ Генеральної прокуратури України від 03.12.2012 № 4/1гн (із змінами). Бюлетень законодавства і юридичної практики України. 2013. 00. № 5.

225. *Про організацію* прокурорського нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю: наказ Генеральної прокуратури України від 21.03.2013 № 4/2гн [Електронний ресурс]. Режим доступу: Ліга-закон станом на 29.04.2017 р.

226. *Про організацію* роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень: наказ Генеральної прокуратури України від 28.05.2015 № 6гн. Інформаційно-аналітична система «Ліга-Закон» станом на 27.12.2016 р.

227. *Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру»* щодо утворення військових прокуратур: Закон України від 14.08.2014 № 1642-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 39 (26.09.2014).

228. *Про затвердження Положення* про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України: наказ Генеральної прокуратури від 12.10.2016 № 357. Офіційний вісник України. 2016. № 93 (02.12.2016).

229. *Про оперативно-розшукову діяльність*: Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 22 (02.06.92).

230. *Про організацію* діяльності прокурорів з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян: наказ Генеральної прокуратури України від 20.04.2016 № 161 [Елек-

тронний ресурс]. Режим доступу: Ліга-закон станом на 29.04.2017 р. http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/GP16005.html

231. *Про особливості* діяльності військових прокуратур: наказ Генеральної прокуратури України від 29.08.2014 № 12Гн [Електронний ресурс]. Режим доступу: Ліга-закон станом на 30.04.2017 р. http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/GP14011.html

232. *Про прокуратуру*: Закон України від 05.11.1991 № 1789-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 53 (31.12.91).

233. *Про прокуратуру*: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2–3 (16.01.2015).

234. *Про Регламент* Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. Офіційний вісник України. 2010. № 12 (01.03.2010).

235. *Про судовий збір*: Закон України від 08.07.2011 № 3674-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 14 (06.04.2012).

236. *Про судоустрій* і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 31 (29.07.2016).

237. *Про центральні органи* виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38 (23.09.2011).

238. *Проблеми теорії та практики цивільного судочинства*: монографія. В.В. Комаров, В.І. Тертишніков, В.В. Баранкова та ін. / за заг. ред. професора В.В. Комарова. Х.: Харків юридичний, 2008. 928 с.

239. *Проблемы истории, методологии и теории юридической науки*: монографія. Отв. ред. А.В. Корнев. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. 528 с.

240. *Проект* Закону України «Про внесення змін до Конституції України» було обговорено на брифінгу за участю колишнього Генерального Секретаря Ради Європи Вальтера Швіммера [Електронний ресурс]. Генеральна прокуратура України. Офіційний веб-сервер. Режим доступу: http://www.gpu.gov.ua/co№trol/uk/publish/article/i№fo?art_id=84868&cat_id=55355.

241. *Проект* Кодексу адміністративного судочинства України. http://zib.com.ua/files/Proekt_KAS_100317.pdf

242. *Прокуратура* України. Академічний курс: підручник. В.В. Сухонос, В.П. Лакизюк, Л.В. Грицаєнко, В.М. Руденко. Суми: Ун-т. кн., 2005. 566 с.

243. *Прокурорський* нагляд в Україні: підручник. І.І. Когутич, В.Т. Нор, А.А. Павлишин, В.В. Луцик / за ред. В.Т. Нора. К.: Ін Юре, 2011. 592 с.
244. *Прокурорський* нагляд в Україні [Текст] / за ред. Е.О. Дідоренка. К.: Центр навчальної літератури, 2005. 424 с.
245. *Проневич О.С.* Інститут спеціалізованої антикорупційної прокуратури в європейській державно-правовій традиції. Форум права. 2015. № 1. С. 261–268 [Електронний ресурс]. Режим доступу: [file:///C:/Users/User/Downloads/FP_index.htm_2015_1_44%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/FP_index.htm_2015_1_44%20(1).pdf)
246. *Публічна служба.* Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. К.: Конус-Ю, 2007. 735 с.
247. *Пухтецька А.А.* Європейські принципи адміністративного права: монографія / за заг. ред. д.ю.н., проф. В.Б. Авер'янова. Вид. друге, доопрац. і доповн. К.: Логос, 2014. 237 с.
248. *Резолюція 34/169* Генеральної Ассамблеї ООН. Кодекс поведення должностных лиц по поддержанию правопорядка 17 декабря 1979 г. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_282
249. *Рекомендація* Rec(2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя [неофіційний переклад]: Рекомендації та резолюції Комітету Міністрів Ради Європи [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(print\)/7442A47EB0B374B9C2257D8700495F8B](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(print)/7442A47EB0B374B9C2257D8700495F8B)
250. *Рибалка Н.О.* Мета, завдання та функції управління органами прокуратури. Зовнішня торгівля: право, економіка і фінанси. 2013. № 2. С. 211–215.
251. *Рибалка Н.О.* Особливості визначення системи та структури органів прокуратури України. Часопис Київського університету права. 2013. № 1. С. 284–287.
252. *Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г.П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) від 25 листопада 1997 року. Офіційний вісник України. 2003. № 28. С. 100. Ст. 1377.

253. *Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес) від 01.12.2004 № 18-рп/2004. Офіційний вісник України. 2004. № 50.

254. *Рішення* Конституційного Суду України від 08.04.1999 № 3-рп/99 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). Офіційний вісник України. 1999. № 15.

255. *Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 02.11.2004 № 15-рп/2004. Офіційний вісник України. 2004. № 45.

256. *Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Регламенту Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Положення про Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Положення про порядок управління майном, що належить Автономній Республіці Крим або передане в її управління, затверджених відповідними постановами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, та постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про заходи щодо посилення кадрової роботи в Автономній Республіці Крим» від 27.02.2001 № 1-рп/2001. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/v001p710-01/print1475734263973374>

257. *Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини четвертої статті 26, частини третьої статті 31, частини другої статті 39 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (справа про стаж для

зайняття посади судді в апеляційних, вищих спеціалізованих судах та Верховному Суді України) від 05.04.2011 № 3-рп/2011. Офіційний вісник України. 2011. № 28.

258. *Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини другої статті 16 Дисциплінарного статуту прокуратури України, затвердженого Постановою Верховної Ради України «Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України» (справа про Дисциплінарний статут прокуратури) від 22.06.2004 № 13-рп/2004. Офіційний вісник України. 2004. № 26 (16.07.2004).

259. *Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням товариства з обмеженою відповідальністю «Амальгама Люкс» щодо офіційного тлумачення положення частини четвертої статті 21 Закону України «Про прокуратуру» від 12.10.2011 № 11-рп/2011. Вісник Конституційного Суду України. 2011. № 6.

260. *Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Мнишенка Сергія Костянтиновича щодо офіційного тлумачення положень частини четвертої статті 50 Закону України «Про прокуратуру» від 25.10.2007 № 10-рп/2007. Офіційний вісник України. 2007. № 83 (12.11.2007).

261. *Рішення* Конституційного Суду України 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 18.02.1999 № 441-XIV (справа про доручення Генеральній прокуратурі України) від 14.06.2001 № 8-рп/2001 [Електронний ресурс]. Офіційний вісник України. 2001. № 25. Ст. 1117. Режим доступу: система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 24.05.2017 р.

262. *Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Осетрова Сергія Володимировича щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 55 Конституції України, частини другої статті 2, пункту 2 частини третьої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України,

частини третьої статті 110, частини другої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України та конституційним поданням Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ щодо офіційного тлумачення положень статей 97, 110, 234, 236 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 3, 4, 17 Кодексу адміністративного судочинства України в аспекті статті 55 Конституції України (справа про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини) від 14.12.2011 № 19-рп/2011 [Електронний ресурс]. Вісник Конституційного Суду України. 2012. № 1. С. 84. Режим доступу: система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 24.05.2017 р.

263. *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Служби безпеки України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 62 Конституції України від 20.10.2011 № 12-рп/2011*. Офіційний вісник України. 2011. № 84 (07.11.2011).

264. *Розин Н.Н.* Уголовное судопроизводство. СПб.: Право, 1914. 546 с.

265. *Роль прокуратуры в защите прав человека и публичных интересов вне уголовно-правовой сферы: итоговый документ Конференции генеральных прокуроров стран Европы, проводимой Советом Европы совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации (2–3 июля 2008 г.)* [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.coe.int>

266. *Романяк Д.М.* Дисциплінарне провадження в діяльності органів прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ген. прокуратура України, Нац. акад. прокуратури України. К., 2014. 200 с.

267. *Романяк Д.М.* Процессуальная правосубъектность прокурорско-следственных работников в дисциплинарном производстве. Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия: Юридические науки. 2012. Т. 25 (64). № 1/2012. С. 359–364.

268. *Романяк Д.М.* Виконання рішення про застосування заходів дисциплінарного впливу: питання сьогодення. Юридичні науки: історія, сучасний стан та перспективи досліджень: матер. міжнар. на-

ук.-практ. конф. (м. Київ, 13–14 грудня 2013). К.: Центр правових наукових досліджень, 2013. С. 120–122.

269. *Романяк Д.М.* Процедуры обжалования решения о применении дисциплинарного взыскания относительно прокурорско-следственного работника в административных судах. Закон и жизнь (Legea si Viata). 2013. № 11/4 (263). С. 170–174.

270. *Романяк Д.М.* Стадії дисциплінарного провадження в органах прокуратури: поняття та види. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2013. Вип. 22. Ч. 2. Т. 2. С. 273–276.

271. *Руденко М.* Представництво прокурором інтересів громадянина і держави в суді (теоретичний і практичний аспекти). Право України. 1998. № 2. С. 7–9.

272. *Руденко Н.В.* Основы теории представительства прокуратурой интересов государства в арбитражном суде. Алчевск: Ладо, 1999. С. 88–91.

273. *Рябченко О.* Деякі проблеми реалізації процесуального статусу прокурора за Кодексом адміністративного судочинства України. Вісник Академії прокуратури України. 2006. № 1. С. 28–32.

274. *Саидов А.Х.* Сравнительное правоведение. М., 2003. 448 с.

275. *Сакара Н.* Проблема доступності правосуддя у цивільних справах. Право України. 2004. № 1. С. 105–109.

276. *Свердлов Г.А.* Гражданско-правовые способы сочетания общественных, коллективных и личных интересов. Свердловск, 1980. С. 19.

277. *Селіванов А.О.* Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин: наук. видання. К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2000. 68 с.

278. *Селіванов В.* До проблеми методологічного забезпечення теоретичного аналізу державотворення і правотворення в Україні. Право України. 2006. № 4. С. 21–28.

279. *Серьогіна С.Г.* Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики: монографія. Х.: Право, 2011. 768 с.

280. *Сірий М.І.* Реформа правоохоронних органів у Європі й Україні. Вісник Верховного Суду України. 2006. № 8 (72). С. 28.

281. *Сірий М.* Не «око государеве», а захисник публічного інтєресу. Сучасні перспективи реформи прокуратури. Дзеркало тижня. 2009. 23 травня. С. 6.

282. *Скакун О.Ф.* Теорія права і держави: підручник. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 520 с.

283. *Случевский В.Л.* Учебник русского уголовного процесса. СПб.: Тип. Стасюлевича, 1913. 686 с.

284. *Спасибо-Фатеева І.* Бачення дій української влади крізь призму публічних і приватних інтересів. Юридична газета. 8 листопада 2005 р. № 22 (58). С. 5–7.

285. *Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей. Організація економічного співробітництва і розвитку. Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії, 2007. 131 с. С. 7 [Електронний ресурс].* Режим доступу: <https://www.oecd.org/corruption/acn/39972270.pdf>

286. *Статус органів публічного обвинувачення: міжнародні стандарти, зарубіжне законодавство і пропозиції щодо реформування в Україні / за заг. ред. О.А. Банчука.* К.: Атака, 2012. 624 с.

287. *Стрижак А.А.* Конституція України в актах Конституційного Суду України (аналітичний огляд та коментарі). К.: Ін'юре, 2000. 291 с.

288. *Строгович М.С.* Курс советского уголовного процесса. М.: Изд-во АН СССР, 1958. 616 с.

289. *Судова влада: монографія. І.Є. Марочкін, Л.М. Москвич, І.В. Назаров та ін. / за заг. ред. І.Є. Марочкіна.* Х.: Право, 2015. 792 с.

290. *Сухонос В.В.* Правові та організаційні аспекти розвитку прокуратури України в сучасних умовах: монографія. Суми: Університетська книга, 2010. 328 с.

291. *Сучасна правова енциклопедія. О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, Н.М. Онищенко [та ін.] / за заг. ред. О.В. Зайчука; Ін-т законодавства Верхов. Ради України.* К.: Юрінком Інтер, 2009. 384 с.

292. *Сытник А.* Воруят миллиардами: появились официальные данные о госкоррупции в Украине [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.facenews.ua/news/2017/359093/>

293. *Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні: наук. доповідь. В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко,*

С.Д. Дубенко, Л.Т. Кривенко, Ю.І. Крегул / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, В.Б. Авер'янова. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 1995. Теория государства и права: учебник. Л.А. Морозова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2010. 510 с.

294. *Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова.* 2-е изд., изм. и доп. М.: НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2000. 616 с.

295. *Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко.* К.: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.

296. *Тихомиров Л.В., Тихомиров М.Ю.* Юридическая энциклопедия. Изд. 6-е, доп. и перераб. / под ред. М.Ю. Тихомирова. М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2013. 1088 с.

297. *Тихомиров Ю.А.* Государство: монография. Ю.А. Тихомиров. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. 320 с.

298. *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции. М.: ЮРИНФОРМ-ЦЕНТР, 2001. 355 с. Український вчений О.Ю. Синявська у своїх працях розширила науковознавчу основу правоохоронної функції держави України.

299. *Тимошук В.П.* Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. К.: Конус-Ю, 2010. 296 с.

300. *Теорія держави і права: підручник.* [О.В. Петришин [та ін.] / ред. О.В. Петришин. Х.: Право, 2015. 368 с.

301. *Тертишник В.* Концептуальні аспекти прокурорського нагляду. Вісник прокуратури. 2002. № 6 (18). С. 14–19.

302. *Толочко О.* Дисциплінарна відповідальність прокурорів: недоліки правового регулювання. Юридичний журнал. 2006. № 6 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2294>

303. *Толочко О.* Реформування органів прокуратури: інституційний аспект. Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 25 листопада 2011 р.). [редкол.: Ю.М. Дьомін (відпов. ред.), М.К. Якимчук, І.М. Козьяков та ін.]. К.: Національна академія прокуратури України, 2012. С. 45–48.

304. *Толочко Я.* Міжнародно-правові стандарти діяльності прокурора поза сферою кримінального провадження. Вісник Національної академії прокуратури України. 2012. № 4. С. 98–103.

305. *Трофименко В.М.* Теоретичні та правові основи диференціації процесуальної форми у кримінальному судочинстві: монографія. Х.: ТОВ «Оберіг», 2016. 304 с.
306. *Тюрєнкова К.А., Демидов А.С.* Конституційно-правовий статус прокуратури в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз. Молодой ученый. 2015. № 21. С. 633–636.
307. *Угровецький П.О.* Адміністративні акти органів прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2011. 195 с.
308. *Ударцов Ю.В.* Адміністративно-правовий статус державних службовців органів прокуратури України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2013. 21 с.
309. *Ударцов Ю.В.* Адміністративно-правовий статус державного службовця органів прокуратури. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2012. Вип. 20. Ч. 1. Т. 3. С. 229–231.
310. *Ударцов Ю.В.* Актуальні питання відповідальності посадових осіб прокуратури за порушення законності. Наукові праці МАУП: науковий журнал. 2012. Вип. 6 (35). С. 124–129.
311. *Ударцов Ю.В.* Особливості класифікації державних службовців органів прокуратури. Право і суспільство: науковий журнал. 2012. № 6. С. 134–136.
312. *Уемов А.И.* Система и системные параметры. Проблемы формального анализа систем. М., 1968.
313. *Фаткуллин Ф.Н.* Обвинение и защита по уголовным делам. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1976. 166 с.
314. *Федоєнко В.* Інститут прокуратури у механізмі Української держави: сучасний стан і перспективи реформування. Вісник Національної академії державного управління. 2013. № 11. С. 202–213.
315. *Філософія права: підруч. для студ. вищ. навч. закл.* О.Г. Данильян, О.П. Дзьобань, І. Максимов та ін. / за ред. д-ра філос. наук, проф. О.Г. Данильяна. Х.: Право, 2009. 208 с.
316. *Федченко В.М.* Розслідування злочинів слідчою та слідчо-оперативною групою: правові та організаційні засади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К.: Нац. акад. внутр. справ України, 2005. 21 с.
317. *Філософський енциклопедический словарь.* М.: ИНФРА-М, 1997. 576 с.

318. *Фоміч Г.В.* Адміністративні процедури у публічній службі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Одеса, 2010. 20 с.
319. *Хавронюк М.І.* Дисциплінарні правопорушення і дисциплінарна відповідальність: навч. посібник. К.: Атіка, 2003. 240 с.
320. *Хавронюк М.* Прокуратура по-німецьки: закону немає, а ордунг є. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.zakonoproekt.org.ua/prokuratura-po-nimetsjki-zakonu-nemaje-a-ordnungh-je_.aspx
321. *Цивільне судочинство України: основні засади та інститути*: монографія. В.В. Комаров та ін. Х.: Право, 2016. С. 518–541.
322. *Циганюк Ю.В.* «Належна правова процедура» як системна правова категорія вітчизняного кримінального процесу. Порівняльно-аналітичне право. 2014. № 3. С. 217–219.
323. *Цінпеліус Р.* Юридична методологія: навч. посібник. Чернівці: Рута, 2003. 176 с.
324. *Цуркан М.І.* Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія. Х.: Право, 2010. 216 с.
325. *Чвакін С.А.* Добровільне представництво у цивільному процесі України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес, сімейне право, міжнародне приватне право»; Одеська нац. юрид. академія. Одеса, 2005. 21 с.
326. *Чельцов М.А.* Советский уголовный процесс. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1962. 503 с.
327. *Шемшученко Ю., Мурашин Г.* Прокуратура України: шляхи реформування в аспекті входження у європейський правовий простір. Вісник Академії прокуратури України. 2006. № 4. С. 5–11.
328. *Шишкін В.* Прокуратура і правосуддя в суверенній Україні [Текст]. Право України. 1992. № 1. С. 5–11.
329. *Шеремет К.Ф.* Вопросы компетенции местных Советов. М.: Изд. Моск. ун-та, 1968. 166 с.
330. *Шляхтун П.П.* Конституційне право: словник термінів. К.: Либідь, 2005. 568 с.
331. *Шуба В.В.* Адміністративно-правові відносини органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Д., 2006. 200 с.

332. *Щодо покращення організації участі прокурора в судах: Вказівка Генеральної прокуратури України від 19.01.2007 № 1* [Електронний ресурс]. Бюлетень законодавства і юридичної практики України. 2009. 00. № 12. Режим доступу: система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 24.05.2017 р.

333. *Эрлих О.* Основоположение социологии права. Пер. с нем. М.В. Антонова / под ред. В.Г. Графского, Ю.И. Гревцова. СПб., 2011. С. 67–68.

334. *Юридический* научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия). О.Ф. Скакун, Д.А. Бондаренко / под общ. ред. проф. О.Ф. Скакун. Х.: Эспада, 2007. 488 с.

335. *Якимчук М.К.* Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2001. 32 с.

336. *Якимчук М.К.* Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика [Текст]: монографія. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. 440 с.

337. *Ярмиш О.Н.* Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: навч. посібник / за заг. ред. Ю.М. Тодики. Х.: Вид-во Національного університету внутрішніх справ, 2002. 672 с.

338. *Administration and You. Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons. A Handbook.* Council of Europe, Directorate of Legal Affairs, Strasbourg, 1997, 536 pages. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.csr.ru/_upload/editor_files/file0025.pdf

339. *Descartes R.* Euvres philosophiques, textes etablis, presents et annotes par Ferdinand Alquié. Vol. 3. Classiques Garnier, 1963–1973.

340. *Jean-Marc Maillot.* Institutions administrative. Paris: Hachette Livre, 2005. P. 25.

341. *Recommendation No. R (84) 15* relating to public liability, Adopted by the Committee of Ministers on 18 September 1984 at the 375th meeting of the Ministers' Deputi [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.dhv-speyer.de/stelkens/Materialien/Recommendation_No_R%2884%2915.pdf.

342. *Recommendation Rec (2002) 2* on access to official documents, Adopted by the Committee of Ministers on 21 February 2002 at the 784th

meeting of the Ministers' Deputies [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Thinking/Principles.

343. *Tiller E.H., Cross F.B.* What is Legal Doctrine. *Northwestern University Law Review*. 2006. № 1 (100). P. 517–533.

344. *Ustawa o prokuraturze: z dnia 20.06.1985.* *Tekst Jedn. Dz. U.* 2002. Nr 21. Poz. 206 z późn. Zm.

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

- ВССУ** – Вищий спеціалізований суд України;
- ГПК** – Господарський процесуальний кодекс;
- ГРЕКО** – Група держав проти корупції;
- КАСУ** – Кодекс адміністративного судочинства України;
- КГПЄ** – Конференція генеральних прокурорів Європи;
- ККУ** – Кримінальний кодекс України;
- КПК** – Кримінальний процесуальний кодекс;
- КУпАП** – Кодекс України про адміністративні правопорушення;
- МВС** – Міністерство внутрішніх справ;
- НАБУ** – Національне антикорупційне бюро України;
- НДІ** – Національно-дослідний інститут;
- ПАРЄ** – Парламентська асамблея ради Європи;
- ЦВК** – Центральна виборча комісія;
- ЦПК** – Цивільний процесуальний кодекс

Науково-теоретичне видання

Карпунцов Валерій Віталійович

**ПРОЦЕСУАЛЬНА
КОМПЕТЕНЦІЯ
ОРГАНІВ
ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ
АСПЕКТ**

*Монографія,
що подається на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук*

Комп'ютерна верстка та дизайн обкладинки *О.В. Денделєвої*
Коректор *Г.М. Руденко*

Підписано до друку 02.05.2018. Формат 60×84 ¹/₁₆. Папір офс. Гарнітура «Newton».
Ум. др. арк. 21,9. Обл.-вид. арк. 22,4 Наклад 300 прим. Зам. 137.

Віддруковано у ТОВ-Видавництві «ЛОГОС».

Свідectво про внесення суб'єкта видавничої справи Державного реєстру видавців,
виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції серія ДК № 201 від 27.09.2000 р.
01030, Київ-30, вул. Богдана Хмельницького, 10, тел. 235-60-03

