

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХЕРСОНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ФАКУЛЬТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО ТА МІЖНАРОДНОГО ПРАВА І
ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ І ДІЯЛЬНОСТІ
ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ**

Кваліфікаційна робота (проект)
на здобуття ступеня вищої освіти «магістр»

Виконав: студент 2 курсу 12-282 Мз групи
Спеціальності 081 Право
Освітньо-професійної програми «Право»

Моргун Ігор Андрійович
Керівник: к.ю.н., доцент Циганок С.В.
Рецензент: д.ю.н., професор Стратонов В.М.

Херсон – 2020

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. Сутність, генезис, принципи організації та діяльності прокуратури України	10
1.1. Історія виникнення та розвитку організації та діяльності прокуратури.....	10
1.2. Місце прокуратури в механізмі держави.....	20
1.3. Поняття і значення принципів організації та діяльності прокуратури в Україні	28
РОЗДІЛ 2. Правове регулювання структури та завдань прокуратури в умовах реформування.....	36
2.1. Система органів прокуратури України.....	36
2.2. Завдання прокуратури відповідно до реформи.....	53
РОЗДІЛ 3. Шляхи удосконалення прокуратури України в умовах сьогодення.....	63
3.1 Проблеми визначення функцій прокуратури і шляхи їх розвитку в період реформи.....	63
3.2. Удосконалення законодавства у сфері організації і діяльності прокуратури в Україні.....	70
ВИСНОВКИ.....	78
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	81

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Реформа правоохоронної системи є одним із найважливіших та визначальних напрямків сучасного конституційно-правового розвитку, оскільки спрямована на підвищення ефективності реалізації правоохоронної функції як невід'ємної характеристики демократичного, правового, соціального виду держави, за умови дотримання концептуального спрямування реалізації цієї функції захисту прав і свобод людини і громадянина як найвищої соціальної та конституційної цінності в контексті всебічного втілення в регулюванні суспільних відносин європейської правової традиції.

З 2014 року українське суспільство розпочало принципово новий етап свого політичного, правового та історичного розвитку, беручи до уваги події Революції Гідності 2013-2014, підписання та ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом та, як результат, прийняття в 2014 році ... нового Закону України "Про прокуратуру" (далі Закон України "Про прокуратуру"), який сформував правові та нормативні передумови для реального будівництва в Україні Європейська модель прокуратури, заснована на загальних рамках інституційних принципів та стандартів організації та діяльності. Необхідно зазначити, що окремі питання конституційно-правового статусу, функціональних та організаційно-правових аспектів діяльності прокуратури неодноразово були безпосереднім предметом дослідження вітчизняної юридичної, зокрема конституційно-правової науки.

Потрібно відзначити праці таких науковців, як О.В. Баганець, М.О. Баймуратов, Ю.Г. Барабаш, Ю.М. Бисага, С.В. Білошицький, Ю.О. Волошин, А.Г. Гаркуша, Л.Р. Грицаєнко, В.В. Долежан, О.Є. Єгоров, О.В. Зайчук, В.М. Кампо, В.Б. Ковальчук, О.Л. Копиленко, М.В. Косюта, В.В. Кравченко, В.Т. Мавляренко, О.Р. Михайленко, М.І. Мичко,

М.П.Орзіх, В.Ф. Погорілко, М.В. Руденко, М.В. Савчин, Ю.Г. Севрук, М.І. Ставнійчук, А.А. Стрижак, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко, О.Ф. Фрицький, С.В. Шевчук, та інші.

У той же час роботи українських конституціоналістів та науковців суміжних галузей права в основному були зосереджені на вивченні та науковому обґрунтуванні функціональної складової діяльності прокуратури України, її внутрішніх організаційно-правових питань, окремих питань взаємодії прокуратури з іншими правоохоронними та судовими органами, тоді як на сучасному етапі європейської міждержавної інтеграції України представляється необхідним всебічно проаналізувати оптимальні шляхи поліпшення конституційно-правового статусу прокуратури в контексті загальної Європейської тенденції інтернаціоналізації конституційного права, конституціоналізації міжнародних інституційних стандартів правозастосування, активізації сприйняття національної правової системи України європейських правових стандартів.

В контексті європейської міждержавної інтеграції, фундаментальною основою якої є всебічне визнання особистості, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю, не викликає сумнівів теза про те, що основним завданням прокуратури України, як будь-який інший орган державної влади в результаті конституційної реформи повинен бути в центрі уваги всієї діяльності прокуратури щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян у межах її законодавчо визначеної компетенції та виключно в порядку, встановленому відповідні законодавчі норми.

Виходячи з цих міркувань, слід зазначити, що 26 вересня 1995 р. Україна, приєднавшись до Ради Європи (далі СЕ), взяла на себе зобов'язання перетворити прокуратуру на установу, яка відповідатиме європейським стандартам. Однак довгий час модель української прокуратури залишалася застарілою, а зобов'язання - невиконаними.

Відповідно до Конституції України 1996 р. Прокуратура позбавлена двох "радянських функцій": нагляду за дотриманням і застосуванням законів та попереднього слідства. Однак органи прокуратури продовжували виконувати ці функції протягом наступних років на основі перехідних положень Конституції. Окрім надмірних повноважень, українська прокуратура залежала від політичної влади, мала закриту процедуру доступу до професії, просування по службі, дисциплінарної відповідальності та звільнення прокурорів зі служби.

На практиці система обвинувачення часто застосовується для тиску на політичних опонентів або бізнес-конкурентів. Як наслідок, рівень довіри до прокуратури з боку громадян є низьким.

Проблема місця та функціонального призначення прокуратури в Україні є і буде актуальною, підкріплена зобов'язанням, яке наша держава взяла на себе, вступивши до Ради Європи, з точки зору реформування прокуратури та перетворення на орган, який буде відповідати стандартам, зокрема Рекомендації Ради Європи (2000) 19 "Про роль прокуратури в системі кримінального судочинства". У зв'язку з цим слід зазначити, що спроби реалізації цих зобов'язань вже очевидні, проте необхідно завершити такий важливий процес, забезпечивши його правовим регулюванням.

З цього боку, на наше глибоке переконання, важлива "державна воля" Президента України як глави держави, парламенту як законодавчого органу держави, органу прокуратури в особі Генеральної прокуратури як головним учасником процесу реформ.

Мета роботи полягає у дослідженні організації і діяльності прокуратури України в умовах реформування.

Виходячи з мети слід виконати наступні завдання:

- з'ясувати сутність, генезис, принципи організації та діяльності прокуратури України;

- дослідити історію виникнення та розвитку організації та діяльності прокуратури;
- визначити місце прокуратури в механізмі держави;
- розкрити питання щодо поняття і значення принципів організації та діяльності прокуратури в Україні;
- дослідити правове регулювання структури та завдань прокуратури в умовах реформування ;
- визначити систему органів прокуратури України, та її завдання;
- ознайомитися з шляхами удосконалення прокуратури України в умовах сьогодення;
- розглянути проблеми визначення функцій прокуратури і шляхи їх розвитку в період реформи;
- дослідити питання щодо удосконалення законодавства у сфері організації і діяльності прокуратури в Україні.

Об'єкт дослідження полягає у суспільних відносинах врегульованих нормами права, що визначають порядок організації і діяльності прокуратури України в умовах реформування.

Предмет дослідження виступає правове регулювання організації і діяльності прокуратури України в умовах реформування.

Методами дослідження виступали загальнофілософські, загальнонаукові, загальноюридичні та інші методи дослідження. Основним методом виступав метод порівняння оскільки необхідно було визначити в чому саме полягає реформування сучасної прокуратури з тими засадами і принципами, які відповідали інституту прокуратору до початку реформи.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому що у роботі здійснено спробу розкрити важливість реформування прокуратури України з метою удосконалення такого інституту притаманного сучасній правовій державі.

Визначено, що концепція реформування органів прокуратури була розроблена з урахуванням європейського та світового досвіду, оскільки Україна є частиною європейського співтовариства.

Встановлено, що сьогодні прокуратура поєднує особливості державного органу виконавчої влади як правоохоронного органу з характеристиками та спрямованістю діяльності щодо забезпечення справедливості. Таке поєднання є закономірним, узгодженість повноважень прокуратури, їх матеріальна сутність дозволяє виділити прокуратуру як самостійний державний орган, незалежний від гілок влади, який рівновіддалений від виконавчої та судової гілок влади уряду і в той же час близький до них за своїм функціональним призначенням. Таким чином, питання статусу прокуратури вирішено в Конституції України.

Охарактеризовано, що суть реформи української прокуратури полягає у приведенні цієї установи до конституційної моделі та стандартів Ради Європи.

Визначено, що процес реформування системи правоохоронних органів, насамперед, повинен базуватися на таких принципах: законність; дотримання прав і свобод людини і громадянина; захист демократичних цінностей суспільства; деполітизація та безпартійність; єдність командування та колегіальності при розробці та прийнятті важливих рішень; забезпечення регіонального лідерства та реалізації стратегії європейської інтеграції України; поєднання явних і негласних методів і засобів діяльності; пріоритетність функцій запобігання та попередження правопорушень; співпраця з державними органами, органами місцевого самоврядування та військовими формуваннями, з громадянами, об'єднаннями громадян та неурядовими організаціями; відкритість демократичному цивільному контролю.

Встановлено, що метою прокуратури є встановлення верховенства права, зміцнення законності та правопорядку, захист прав і свобод людини і громадянина, громадських та державних інтересів.

Визначено, що завданням прокуратури є обсяг роботи, спрямованої на досягнення мети, і обсяг роботи, необхідної для виконання, а саме: 1) запобігання порушенням законів; 2) виявлення порушень законів; 3) усунення порушень законів, відновлення прав та законних інтересів людини та громадянина та інтересів суспільства та держави; 4) встановлення всіх обставин порушення закону та притягнення винних до відповідальності.

Запропоновано: для того, щоб забезпечити можливість прокурорів самостійно виконувати свої професійні обов'язки та захищати їх від урядового впливу, вжити таких необхідних заходів для:

- вони виконували свої професійні функції без перешкод, залякування, втручання чи невинуватої цивільної, кримінальної чи іншої відповідальності;

- набір та підвищення проходили на основі об'єктивних факторів, зокрема професійної кваліфікації, здібностей, продуктивності та досвіду. Рішення щодо відбору кандидата на посаду прокурора має бути справедливим та неупередженим;

- до таких працівників застосовувались дисциплінарні стягнення лише у зв'язку зі скаргами на невиконання прокурорами Кодексу професійної етики;

- було визначено процес неупередженої оцінки роботи прокуратури.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що визначені в роботі особливості можуть бути використані під час викладання дисциплін «Прокуратура України», «Кримінальний процес», «Судові та правоохоронні органи» та ін.

Апробація результатів дослідження: підсумки кваліфікаційної роботи, окремі її аспекти та одержані узагальнення і висновки були оприлюднені на міжнародній науково-практичній інтернет-конференції «Актуальні дослідження правової та історичної науки». Збірник тез доповідей: випуск 26 (м. Тернопіль, 15 жовтня 2020 р.).

РОЗДІЛ 1. СУТНІСТЬ, ГЕНЕЗИС, ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

1.1. Історія виникнення та розвитку організації та діяльності прокуратури

Діалектика розвитку суспільного життя така, що сьогодення і майбутнє не можуть існувати без минулого, без певної історії. Як відомо, до теоретичного вирішення того чи іншого питання, в тому числі наукового, можна впевнено підійти, лише подивившись на весь його історичний розвиток в цілому.

Історія свідчить, що суд з'явився набагато раніше, ніж прокуратура. Вже в скіфській державі (VII-III ст. До н. Е.) Судову функцію виконував глава держави - цар, а в Київській Русі князь, а також представники місцевої адміністрації - мер волостей та їх помічники ... У місті - державі Ольвія (VI ст. до н. е.) прокурор брав участь у розгляді справ [16, с.10]. Тобто в давнину звинувачувально-змагальний кримінальний процес спочатку будувався на приватній основі і розглядався як особиста справа сторін з підпорядкуванням керівної ролі суду. Роль прокурора виконував не прокурор, а потерпілий (позивач), який був активним учасником з дуже широкими правами, аж до арешту злочинця, затримання "в гарячому", його передачі до суду [16, с.17].

У Київській Русі змагальне провадження також домінувало за активної участі сторін, і головну роль відігравав позивач, за ініціативою якого розпочався судовий процес [70, с. десять].

Прокуратура як державна установа пройшла незалежний процес розвитку. Адже відомо, що поряд із законом існують необхідні органи, яким покладено контроль, нагляд за його дотриманням. Це може бути і прокуратура, і суд тощо.

Талановитий генеральний прокурор Російської імперії М.В. Муравйов підкреслив, що античний світ не розвивався і не знав

інституту прокуратури, але вже в установах давності і тим більше в правосвідомості його культурних народів задатки цього елемента сучасного правосуддя знайшли своє місце та визнання, за римським правом вони успадкували наступні ери [40, с.47]

Але прокурор, як його називали в Стародавньому Римі, грав зовсім іншу роль порівняно з тим, як ми це зараз розуміємо.

С. Абрамович-Барановський пише, що прокурор був розпорядником майна, маєтку. Вони були вільними або улюбленими рабами; продаючи майно, вони переходили разом із цим майном до іншого власника. Прокурор, як урядовий чиновник, був запроваджений Августовською конституцією, очолював адміністрацію імператора, був його слугою з представницькою владою і був перед ним підзвітним, займався збором податків. Спеціальні прокурори знали бібліотеки, економічну частину, шоу тощо.

У VI ст. існував звичай, згідно з яким під час його відсутності імператор призначав на його місце прокурора для ведення бізнесу чи укладення угод. За часів Юстиніана прокуратура залишалася єдиною формою тимчасової заміни [16, с.53].

Надалі прокуратура як державна установа урядового характеру складається з ієрархічної системи виключно діючих посадових осіб, призначених обов'язком особою в суді, забезпечує дотримання закону, представництво суспільних інтересів.

У Франції адвокати короля були розділені на королівських адвокатів, які мали справу з письмовою частиною процесу, та служб контролю, які були усними захисниками перед судом. Переслідуючи злочини та відновлюючи правопорядок, прокурори таким чином захищали права та виконували обов'язки царської влади.

З часом так зване королівське звинувачення було замінено офіційним і, як зазначає М.В. Муравйов справедливо зазначив, що це мало історичне значення у виникненні прокуратури. У французькому

правосудді з уламків середньовічного пристрою, з-за потреб та інтересів королівської влади, поступово зміцнювалася молода і сильна організація - прокуратура [40, с.53]. Відомо, що першим законодавчим пам'ятником прокуратури був Указ від 25 березня 1302 р. Французького короля Філіпа IV Справедливого, який визначав становище королівських прокурорів у парламентах в Парижі, Турі та Руані та при судах . Як приписує Постанова, прокурорам було заборонено спілкуватися з приватними особами. Відповідно до індивідуальних принципів організації та діяльності прокуратури, на той час вони конкретно не визначались. На початку XVII століття французька прокуратура вже остаточно сформувалася як потужна державна установа з широким спектром повноважень у галузі судового управління та репресій. На той час на прокуратуру були покладені такі завдання: охорона закону та кримінальне переслідування, які певною мірою поєднувалися з функцією фіскального представництва. Прокуратура була досить широкою. Кожен парламент мав генеральних прокурорів з кількома генеральними адвокатами та заступниками (помічниками) при нижчих судах - по одному коронному прокурору, кожен із контролю якості та заміниками. Різниця між коронними адвокатами та адвокатами полягала в тому, що перші відповідали за письмову частину процесу та несли судові та адміністративні обов'язки, а другі з'являлися перед судом публічно, з усними промовами та висновками. Адвокати короля брали участь лише у цивільних справах і були абсолютно незалежними у своїх думках та висновках. І ця незалежність із розвитком соціальних відносин стала принципом прокурорської діяльності.

Окрему прокуратуру очолював прокурор, і всі прокурори в парламентському окрузі підпорядковувались генеральному прокурору як головному представнику короля, в результаті чого всі підлеглі діяли від його імені. Але таке підпорядкування було слабким і почеснішим за реальне. За винагороду за свою роботу посадові особи прокуратури

отримували судовий збір, стягуваний із поданих позовних вимог та штрафи від відповідачів. На той час посади прокурорів могли переважно продаватися та передаватися у спадок. Цей наказ, за свідченнями французьких істориків, призвів до особистої незалежності чиновників прокуратури. Не змінюючись на розсуд влади, вони можуть безпечно керуватися своїми діями лише совістю та законом. Не змінюючи свого покликання бути «народом короля», вони дивились на себе як на законних представників корони і не боялися розповісти про це королю [17, с. 129].

Французький досвід створення та розвитку прокуратури, принципи її організації та діяльності використовувались у Німеччині, Австрії, Великобританії, Шотландії, Іспанії та інших країнах, включаючи Росію.

У літературі зазначається, що французька прокуратура послужила прототипом російської прокуратури і досі є еталоном прокуратури західних країн, а Петра I по праву вважають засновником прокуратури та прокурорського нагляду в Росії. Саме він указом від 12 січня 1722 р. Заснував прокуратуру Російської імперії. В Указі "Про позицію Генерального прокурора" зазначалося, що "цей ранг - як наше око і адвокат про справи від держави" [40, с. 69]. І враховуючи той факт, що Україна була складовою цієї Імперії, офіційно зазначається, що історія становлення прокуратури як державної установи на території України розпочалася у 18 столітті, коли Петро I створив прокуратуру для здійснює нагляд за дотриманням законності у діяльності центральних та місцевих органів державної влади [50, с.21].

Але це не зовсім так. Що недавно польський дослідник В.Свербигуз опублікував у Варшаві українською мовою книжку, у якій на основі архівних документів стверджує, що ще в 1578 році на сеймі Речі Посполитої було утворено особливий для України трибунал - Луцький. Дія цього вищого суду для України поширювалася на

Київське, Волинське та Брацлавське воєводства. І характерно те, що офіційною мовою цього суду визначалась українська. Наступного 1579 року у щойно відвойованому у Московщини Батурині було утворено Український Трибунал, на початку діяльності якого щорічно його депутати обирали прокурора (інстигатора). Наглядачі приватних маєтків передавали прокурору детальні відомості про позови та характер правопорушень. Прокурор наглядав за чинністю подання позовів до трибунальського суду. Посада прокурора зберігалась в Україні і в наступному XVII ст. Так, у книзі В. Свєрбигуза знаходимо, що в Українському трибуналі разом із Гетьманом, Генеральним писарем, Генеральним возним, Генеральними суддями та іншими вищими чинами засідав і прокурор. До речі, прокурора у цьому переліку названо одразу ж після Гетьмана [69, с.12.], що підкреслювало його високе положення у суспільстві.

На зазначене суттєве положення щодо існування прокуратури в Україні до петрівського періоду вперше у вітчизняній літературі звернули увагу В. Лакизюк та О. Михайленко [28, с.34-35.]. Після цієї публікації дещо змінилася і офіційна позиція щодо витоків прокуратури в Україні. Такої ж думки дотримується Генеральний прокурор України М. Потебенько, зокрема, він підкреслює, що до посади прокурора в Запорізькій Січі ставилися з глибокою шаную. В особі прокурора Кошові отамани та Гетьмани українського козацтва Іван Підкова, Яків Шах, Северин Наливайко, Самійло Кішка, Петро Сагайдачний, Григорій Чорний, Михайло Дорошенко та інші мали на Січі надійного помічника, гаранта законності [54, с.6].

Розвиток козацько-гетьманського періоду прокуратури закінчився з ліквідацією Катериною II і Сенатом української автономії. Останнім штрихом з цього приводу став Сенатський указ 1783 року про розформування українського козацького війська. Після цього на Україні розпочинається новий період розвитку прокуратури переважно за

царськими законами, хоч тоді ще в Україні продовжували діяти Литовські Статути та Магдебурзьке право. Все ж це був новий етап розвитку органів прокуратури, її основ, що потребують окремого визначення і характеристики [34, с.17].

Але уже наведене показує, що тодішнє законодавство та практика спеціально не виділяли, не зазначали систему принципів, основ організації і діяльності прокуратури. Їх лише можна сформулювати, вивести із фактичних обставин зародження та розвитку прокуратури, практики переслідування злочинців та обвинувачення їх перед судом.

У цьому плані з давнини діяв принцип приватного начала, за яким переслідування злочинця, обвинувачення його в суді здійснював сам потерпілий. При цьому позовний порядок був основним у порушенні і розгляді не тільки цивільних, а й кримінальних справ.

Враховуючи становище прокурора як державного чиновника, то можна виділити такі принципи як, не відокремленість посад прокурорів від посади інших державних чиновників. Прокурор як посадовець був управителем майна, маєтку, бібліотеки імператора, царя, займався податками тощо. Як державний чиновник прокурор очолював адміністрацію імператора, представляв справи від його імені і на основі підлеглих був йому підзвітний. У своїй діяльності прокурор керувався принципом одноособовості. У давнину також діяли принципи купівлі та продажу посади прокурора, передачі її в спадщину, а також призначення на посаду довічно. Треба відмітити, що за козацької доби в Україні прокурор обирався депутатами трибуналу на один рік. Провадження у справах велося українською мовою. Тобто, можна зазначити, що діяв принцип виборності на посаду і національної мови судочинства.

Доцільно зазначити, що в 1862 році Державною Думою Російської Імперії приймаються “Основні положення про прокуратуру”, де були закріплені принципи організації і діяльності прокуратури, які

залишалися незмінними протягом усього періоду існування Російської Імперії.

Після лютневої революції 1917 р. Тимчасовий уряд значною мірою зберіг стару правову систему царизму. Прокурорські чини в основному залишилися на своїх місцях [17, с.26]. Міністерство юстиції, на яке покладалося завдання підготовки нового законодавства, висловилося так: “По можливості зберегти існуючі закони та установи надалі до утворення нових Установчими зборами” [74, с. 82]. Загально відомо, що при падінні Російської Імперії в жовтні 1917 р. царський прокурорський нагляд Декретом про суд №1 разом з судовими установами, інститутами слідчих, присяжних і приватних адвокатів були скасовані.

Враховуючи те, що радянська влада в Україні була встановлена не відразу після Жовтневої революції 1917 року, на її території утворювалися свої державні режими. Так, у грудні 1917 року в УНР була заснована Прокуратурія, а на початку січня 1918 року Центральна Рада УНР ухвалила спеціальний закон “Про урядження прокурорського нагляду на Україні.” Прокуратура запроваджувалась при Генеральному Суді. Генеральний Секретар у судових справах призначав прокурорів з покладанням на них обов’язків керівництва прокуратурою. Прокурорські посади встановлювались і в апеляційних і окружних судах. Прокуратурія опинилась у подвійному підпорядкуванні. З одного боку, вона була Прокуратурією Генерального Суду, а з іншого – її регламент затверджувався секретаріатом судових справ, яким надавало одному з прокурорів звання старшого й доручало “провід над прокуратурією” [17, с.58].

При гетьманському режимі 8 липня 1918 року був затверджений закон “Про Державний Сенат”. Законом було встановлено, що “при кожному Генеральнім Суді, а також при Загальнім Зібранні Державного Сенату перебувають прокурор і товариш прокурора під вищим наглядом міністра юстиції, як Генерального прокурора”[17, с. 76].

Прокуратура була зобов'язана у своїй діяльності керуватися нормами, що до революції регулювали діяльність прокуратури Правлячого сенату. Контроль за судочинством покладался на Генеральний суд. При створенні Директорії УНР була поновлена діяльність Генерального Суду під назвою “Надвисьий Суд Української Народної Республіки”. Прокуратуру знову очолив Старший прокурор цього Суду. Директорія ухвалила ряд законодавчих актів, що стосувалися в основному військового будівництва, а також з деяких питань економічного життя. Нагляд за правильним веденням слідства, а також за розглядом кримінальних справ у військовому суді здійснював прокурор, який знаходився при Вищих військових судах [10, с. 27].

За радянських часів прокуратура була створена у 1922 р., тобто через п'ять років існування радянської влади, а суди – відразу ж з її встановленням. Виникає питання чому ж так трапилось. Певно офіційну відповідь на це запитання знайти важко. В.І. Басков з цього приводу пише, що В.І. Ленін, як керівник держави розумів необхідність заснування органу, який би здійснював нагляд за виконанням законів, попереджав їх порушення, надійно охороняв права і законні інтереси громадян. Хоча він і розумів, що проект закону про прокуратуру буде провалений тому, що у трудящих того часу поняття прокуратури асоціювалося з насильством. Зародження органів прокуратури можна уже побачити в діяльності колегії обвинувачів при Революційних трибуналах. Члени цієї колегії здійснювали нагляд за виконанням законів, підтримували державне обвинувачення в судах, опротестовували вироки судів.

Але об'єктивні обставини, розвиток і здійснення нової економічної політики (НЕП) вимагали забезпечення законності в усіх сферах соціального життя, а для цього потрібен був спеціальний орган. Думка про створення централізованої прокуратури виникла ще на III-му з'їзді

діячів радянської юстиції в 1920 р., але це питання на з'їзді вирішено не було [11, с.32].

Державна прокуратура в Україні була заснована на передодні утворення Радянського Союзу, 28 червня 1922 р. Положенням про прокурорський нагляд, затвердженим ВУЦВК [15, с.223-227]. Її очолив Нарком юстиції М.О.Скрипник, який з 10 травня 1925р. став одночасно і Генеральним прокурором УРСР. Тут треба зазначити, що і проект Положення про прокурорський нагляд РРФСР вперше був обговорений 19-23 січня 1922р. в Харкові на I-му Всеукраїнському з'їзді працівників юстиції, з участю представника Наркомюсту РРФСР [41, с.64], а не в Москві 26-30 січня, на IV-му Всеросійському з'їзді працівників юстиції, як це офіційно вважається і стверджується в науковій та навчальній літературі [63, с.7]. Отже, колискою правового регулювання прокуратури Росії стала тогочасна столиця України – місто Харків [28, с.36]. Росія не посідає пріоритетного місця і за строками створення прокуратури, тому що більше як на півроку раніше прокуратура уже функціонувала в БРСР. Дещо раніше, ніж у РРФСР, 9 травня 1922р. був затверджений інститут прокуратури і прийнято Положення про прокуратуру в Туркменській АРСР.

Ці факти ще раз підтверджують, що на той час уже склалися об'єктивні умови для організації системи органів прокуратури не тільки в центрі, а й на місцях, в окремих республіках.

Законодавство про прокуратуру постійно розвивалося, що було обумовлено об'єктивними чинниками. Так, з утворенням Радянського Союзу виникла необхідність в централізованій прокуратурі. Спочатку прокуратура союзного масштабу була утворена в складі Верховного Суду Союзу РСР. У Положенні про Верховний Суд Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 23 листопада 1923р. прокуратурі приділена VII Глава. 24 липня 1929р. було прийнято Положення про

Верховний Суд Союзу РСР і прокуратуру Верховного Суду Союзу РСР, де розділ II присвячений прокуратурі Верховного Суду Союзу РСР.

20 червня 1933 р. постановою ЦВК і РНК СРСР заснована Прокуратура Союзу РСР з метою зміцнення соціалістичної законності і належної охорони власності, а 17-го грудня 1933р. затверджується Положення про прокуратуру Союзу РСР, яким закріплюються принципи загального керівництва діяльністю прокуратури союзних республік; обов'язковість вказівок і розпоряджень прокурора Союзу для усіх органів прокуратури; централізація цих органів; виконання Прокуратурою Союзу РСР своїх завдань безпосередньо, або ж через прокурорів союзних республік.

З утворенням Прокуратури Союзу РСР, прокурори союзних республік, зокрема УРСР, були підпорядковані Прокурору СРСР, і залишилися підлеглими ВУЦВК, як Нарком юстиції і члени Уряду. Фактичне ж відокремлення Прокуратури УРСР (разом з органами слідства) в самостійну систему і підкорення її тільки Прокурору СРСР відбулося в 1936 р., коли був утворений Народний Комісаріат Юстиції СРСР. 24 травня 1955 року прийнято Положення про прокурорський нагляд в СРСР, в якому знайшов своє відображення подальший розвиток ленінських положень про сутність, принципи і функції прокуратури в суспільстві. Але і в цьому важливому нормативному документі не знайшлося місця окремій статті, в якій би була зазначена система принципів організації і діяльності органів прокуратури.

З розпадом Радянського Союзу виникла об'єктивна необхідність прийняття законів про прокуратуру в союзних республіках, які стали суверенними державами. Така потреба виникла і в Україні. Проект Закону України "Про прокуратуру" був підготовлений робочою групою прокуратури республіки. Його обговорення стало предметом Четвертої сесії Верховної Ради України дванадцятого скликання. Доповідачем з цього законопроекту був Генеральний прокурор України, Народний

депутат Шишкін Віктор Іванович. У своєму виступі він спочатку обгрунтував необхідність прийняття такого Закону тим, що незалежна держава Україна зобов'язана формувати свої державні інститути, зокрема, органи прокуратури; союзний Мінфін знімає Прокуратуру республіки з свого фінансування; в невизначеному становищі вже опинилися прокуратури, що не входили в республіканську структуру, а мали безпосередню підпорядкованість (транспортні, природоохоронні, спеціальні і військові); перебуваючи на союзному фінансуванні працівники прокуратури опинилися в категорії низькооплачуваних, що викликало значну плінність кадрів; необхідно поставити українську прокуратуру на охорону економічної самостійності України і захисту її матеріально-технічного потенціалу від розтягування і розбазарювання [86, с.12-16].

1.2. Місце прокуратури в механізмі держави

На сьогодні одним із головних критеріїв визначення прокуратури України в державному механізмі є її функціональне навантаження. Слід також зазначити, що її місце в системі органів державної влади безпосередньо залежить від того, які функції виконує прокуратура в сучасній правовій державі. Тому питання про функції вітчизняної прокуратури є одним із найбільш суперечливих у сучасній юридичній науці та практиці. Однак сьогодні майже ніхто не сумнівається, що у зв'язку з правовою реформою в Україні ці функції потрібно змінити.

Вивченням та вдосконаленням функцій займалися сучасні вітчизняні вчені А. Бандурка, М. Біденко, І. Вернидубов, М. Мичко, С. Прилуцький, Г. Серета, П. Шуйський, В. Фінько, М. Якимчук та інші. прокуратури України. Однак, незважаючи на значну науково-теоретичну спадщину вищезазначених авторів, питання реформування функцій прокуратури ними не розкриті в повному обсязі. Як виняток можна

відзначити лише праці С. Прилуцького, який розробив методологічний та теоретико-концептуальний набір інструментів реформування функцій прокуратури.

Зараз прокуратура України не віднесена до тієї чи іншої гілки влади, визначеної Конституцією, і існує як окрема централізована система, на яку покладено функції забезпечення державного обвинувачення в суді, що представляє інтереси громадян чи держави в суді у випадках, визначених законом, а також нагляд за дотриманням законності. правоохоронні органи, які беруть участь як у досудових діях, так і у виконанні судових рішень у кримінальних справах. У той же час перехідними положеннями Конституції (пункт 9) встановлено, що прокуратура продовжує виконувати функції досудового розслідування тощо. "Загальний нагляд" - нагляд за дотриманням та застосуванням законів - тимчасово, до формування спеціальних державних органів та запровадження законів, що регулюють їх діяльність. У цьому ми зазначаємо, що, приєднавшись до Ради Європи (1995 р.), Україна зобов'язалася вилучити функцію загального нагляду з компетенції прокуратури. Однак і сьогодні це питання залишається головним предметом обговорення у вітчизняних наукових та громадських колах. Слід зазначити, що сьогодні у вітчизняній юридичній науці немає єдиного бачення прокуратури як в інституційному, так і у функціональному аспектах. Водночас існує кілька теоретичних підходів до визначення його місця та ролі в механізмі державної влади. Зокрема, прокуратура розглядається як інститут виконавчої або законодавчої влади або як незалежна, контрольна та наглядова гілка влади.

Існує певне поширення і думка, що прокуратура, з одного боку, є незалежною гілкою державної влади, а з іншого боку, не входить ні в законодавчу, ні в виконавчу, ні в судову гілку влади [79, 4]. Існує також думка, що прокуратура є незалежною установою в системі судової влади. У цьому сенсі зауважимо, що одним із основних критеріїв

визначення прокуратури в державному механізмі є її функціональний зміст. Місце, яке воно займає, залежить від того, які функції прокуратура виконує у верховенстві права. Мабуть, тому питання про функції прокуратури є найбільш суперечливим у рамках відповідних європейських форумів, зокрема, Консультативної ради європейських прокурорів (Крепиш) [88, с.22].

В результаті цих обговорень було встановлено, що насправді єдиною функцією прокуратури, яку ніхто не ставить під сумнів, є підтримка державного обвинувачення у кримінальному процесі. У той же час зазначається, що:

- по-перше, «у більшості правових систем прокурори мають повноваження, часом важливі, у цивільних, комерційних, соціальних та адміністративних справах, навіть повноваження контролювати законність державних рішень» [83].

- по-друге, на рівні Ради Європи визнається і практика, і можливість виконання певних функцій прокуратурою поза кримінальним законодавством.

У 2005 р. Ця тема вперше стала предметом обговорення на загальноєвропейському рівні (Конференція прокурорів у Будапешті). У вересні 2012 року було оприлюднено рекомендацію Rec (2012) 11 «Про роль прокурорів поза системою кримінального судочинства» [51, с. 44]. У цьому документі викладено загальні принципи, яких слід дотримуватися державам-членам Ради Європи, в яких прокуратури виконують свої відповідні функції. Отже, мова йде не про обмеження функцій та ролі прокуратури виключно кримінальним законодавством, а про впорядкування та чітке визначення повноважень прокуратури поза нею. Здається, цей підхід можна застосувати до наглядової функції прокуратури, яка, у свою чергу, за своїм семантичним змістом повинна наближатися до функції прав людини.

Виходячи з цього та враховуючи останні документи Ради Європи про роль прокуратури в демократичній правовій державі, можна запропонувати таке бачення місця вітчизняної прокуратури в механізмі державна влада в Україні [37, с.129]. Зокрема, у судовій системі справедливість породжується соціальною потребою у "неупередженій третині", здатній "перереєструвати конфлікт у конкуренцію: у цьому випадку сторони, які не хочуть дотримуватися загальної матеріальної норми, повинні (якщо вони все-таки хочуть вирішити спір "правомірно"), принаймні, прийняти загальну процесуальну норму їх взаємодії для врегулювання конфлікту ". І це якраз" перереєстрація соціального конфлікту у відносинах процесуальних діячів в рамках інституту правосуддя, що дає змогу нормалізувати свої рішення процесуальним законом, набагато стабільнішим, ніж матеріальне право »[29, с.88]. Крім того, якщо ми виходимо із загальновизнаної точки зору на судовий процес як на форму існування закону, який повинен мати свої процесуальні форми, то слід визнати, що настає кримінальна, каральна (кримінальна, адміністративна, дисциплінарна) відповідальність з моменту офіційного звинувачення особи у вчиненні правопорушення і визначається процесуальними актами уповноважених державних органів та посадових осіб [51, с.47].

Отже, можна стверджувати, що філософсько-правова природа правосуддя є триединою і полягає у взаємозв'язку обвинувачення, захисту та остаточного рішення - рішення. Цю трійцю можна виразити за аналогією з відомою логічною схемою простого умовиводу (або логічної тріади): теза - антитеза = синтез, і вона буде виглядати так: звинувачення - захист = судження / рішення. Відсутність (ігнорування, поглинання, заміщення) одного з елементів унеможливорює (ускладнює) механізм об'єктивного та неупередженого судження. Суперечливість судового процесу створює умови та правила, згідно з якими

обвинувачення та захист покладаються на сторони процесу - прокурора (потерпілого) та захисника (обвинуваченого).

У процесі судового розгляду у свідомості судді відбувається "боротьба", цілісний процес оцінок та суджень щодо доказування чи недоказування фактів і, як результат, з вини особи у злочині. Водночас прокурор (прокурор) та захисник (адвокат) є активними помічниками суду, радниками юстиції, допомагаючи судді сформуванню внутрішніх переконань з метою встановлення юридичної надійності (істини). Враховуючи вищевикладене, можна стверджувати, що кримінальне правосуддя - це цілісний правовий механізм організації та здійснення судової влади, призначений забезпечити реалізацію правосуддя у сфері кримінально-правових відносин. У цьому контексті суд, прокуратура та адвокатура виступають як незалежні інститути юстиції з окремими (незалежними) процесуальними функціями, але наближеними або уніфікованими принципами та гармонізованим статусом [66].

Отже, прокуратура як центральний орган системи кримінального переслідування є невід'ємною частиною системи правосуддя. Здійснюючи публічне звинувачення в суді, прокурор забезпечує здійснення судової влади. Зрозуміло, що в діяльності кримінального переслідування прокурор (як і суддя) повинен керуватися високим ступенем відповідальності за законність і справедливість рішень, які він приймає, і в цьому сенсі повинен бути об'єктивним та незалежним від зовнішніх та внутрішніх втручання та впливів, діють справедливо, неупереджено та об'єктивно - як того вимагають європейські стандарти прокуратури [71, с.29].

Таким чином, прокуратуру слід розглядати не як каральний інструмент кримінальної політики держави, а як незалежний орган судової влади, що незалежно та неупереджено забезпечує свою обвинувачувальну функцію. Доречно нагадати, що питання про

приєднання прокуратури до судової гілки влади піднімалося та розглядалось Генеральною прокуратурою України у 2005-2006 роках. Зокрема, під егідою Генеральної прокуратури було розроблено законопроект "Про внесення змін до Конституції України щодо прокуратури", який, згідно зі ст. 121 передбачалося, що "прокуратура України сформує єдину незалежну систему судових органів". Також доречно зауважити, що віднесення прокуратури до системи судової влади є логічним з точки зору чинного українського законодавства. Отже, організаційно суди та прокуратура «пов'язані» діяльністю Вищої ради юстиції, яка, згідно зі ст. 131 Конституції, включає представників обох професій і яка вже сьогодні компетентна у питаннях дисциплінарної відповідальності як суддів, так і прокурорів. Однак вирішення питання про віднесення прокуратури до системи судочинства є безумовною вимогою одночасного наближення як судової влади, так і прокуратури до європейських стандартів. Лише для реального забезпечення незалежності судової влади віднесення прокуратури до її складу матиме сенс і буде доцільним. Іншою проблемою є, на наш погляд, проблема забезпечення дотримання норм права як однієї з важливих функцій вітчизняної прокуратури, визначеної як наглядова функція. Здається, що критика щодо виконання цієї функції прокуратурою як з боку вітчизняних спеціалістів, так і правозахисників та структур Ради Європи зумовлена, в першу чергу, неналежною практикою такого виконання. Така ситуація вказує на те, що проблема полягає не в тому, що сама прокуратура може виконувати наглядові функції, а може і не виконувати, а в її поточному статусі. Тобто змін вимагає не функціональний зміст прокуратури, а статус Генерального прокурора та підлеглих йому прокурорів.

Поряд з цим необхідне чітке законодавче регулювання діяльності прокуратури при виконанні функції загального нагляду. Водночас доцільно врахувати, що прокуратура повинна мати компетенцію

оперативно забезпечувати правопорядок у державі. Ця діяльність повинна підлягати чіткому процедурному порядку. Зокрема, я вважаю, що прокурорські перевірки повинні розпочинатися лише на підставах та підставах, чітко визначених законом, а для запобігання зловживанням особа повинна мати право звернутися до суду з вимогою припинити невиправдану експертизу прокурора. .

Акти реагування прокурора на порушення законодавства повинні стати попередніми процесуальними засобами досудового усунення порушень закону та оперативного вирішення правових колізій. Якщо сторони не можуть досягти рішення, то спірне питання повинно бути предметом розгляду в суді. У той же час рішення прокурора в порядку нагляду має бути процесуальним актом притягнення особи до відповідальності, питання якого має вирішувати суд або компетентний орган. Тут доречно навести положення, зроблені учасниками Страсбурзької зустрічі європейських експертів у грудні 2011 року, де було зазначено, що «у випадках, коли прокуратура здійснює функцію нагляду за державними, регіональними та місцевими органами влади, а також як інші юридичні особи, щоб забезпечити їх правильне функціонування відповідно до законодавства, вона повинна здійснювати свої повноваження самостійно, прозоро та з дотриманням принципу верховенства права» [38, с.94].

Не менш важливо впровадити принцип самоврядування в основу організації прокурорської системи і таким чином втілити системний зв'язок центрального апарату з регіональними (місцевими) прокуратурами. У цьому випадку виникає питання про необхідність чіткої диференціації підрозділів прокуратури з точки зору її функцій на:

1. прокуратура як конституційний орган парламентського контролю (нагляду) з метою запобігання та виявлення порушень закону;

2. прокуратура як самостійний інститут судочинства в системі судової влади з метою забезпечення кримінального переслідування, а також представництво інтересів громадян та держави в суді.

Яким чином ці функції мають бути надані організаційно - питання для обговорення, воно вимагає окремого вивчення та професійного обговорення. В рамках Конституційної асамблеї, а також широкого науково-практичного форуму необхідно знайти новий правовий механізм, який забезпечить демократизацію та незалежність прокуратури. Реформована та концептуально оновлена прокуратура України повинна вийти на новий етап вітчизняної держави як надійний гарант та захисник правопорядку.

Підсумовуючи вищезазначене, можна стверджувати, що проблема загальної наглядової функції прокуратури полягає не в її усуненні, а в чіткому законодавчому регулюванні, а також у забезпеченні реальної незалежності прокуратури, усуненні будь-яких можливостей політичного втручання у його діяльність. Організаційне поєднання виконання прокуратурою функцій незалежного інституту судочинства в судовій системі, з одного боку, та конституційного органу парламентського контролю (нагляду), з іншого, вимагає додаткового вивчення та професійного та громадське обговорення. У будь-якому випадку, у процесі зміни правового статусу прокуратури та законодавчого (та конституційного) регулювання її діяльності слід враховувати вищезазначену рекомендацію «Про роль прокурорів поза системою кримінального судочинства». У цьому документі зазначено, що цю роль слід виконувати «з особливою увагою до захисту прав людини та основних свобод та у повній відповідності з принципом верховенства права»; місія прокуратури поза сферою кримінального правосуддя повинна бути "представляти загальний або суспільний інтерес, захищати права людини та основні свободи та підтримувати верховенство права". Іншими словами, загальна наглядова функція

прокуратури повинна наближатися до правозахисної, і, виконуючи її, прокурори "повинні виконувати свої обов'язки та повноваження ... у повній відповідності з принципами законності, об'єктивності, справедливості та неупередженості" [60].

Таким чином, ми можемо зробити висновок, що реформа прокуратури, зокрема регулювання її функцій поза системою кримінального судочинства, може і повинна проводитися разом із реформою суду та адвокатури як суб'єкта судової діяльності процесу, а також за умови затвердження демократично правових основ судочинства та державної влади загалом.

1.3. Поняття і значення принципів організації та діяльності прокуратури в Україні

Генезис прокуратури, її органів в механізмі державності, науковий рівень мислення у цій спрямованості може існувати і реалізовуватися у таких основних формах як понятті, судженні та умовиводі. У даному випадку нас, у першу чергу, цікавить така форма процесу мислення як поняття. Кожна наука оперує певними поняттями, у яких концентруються накопичувані знання. Це стосується і прокурорського нагляду як молодій науки, поняття якої багато в чому невизначені.

Розпочинати розгляд форм мислення з поняття на підставі аналізу відповідних положень, суджень, умовиводів має певний сенс. На думку проф. А. Є. Конверського: "по-перше, з точки зору методики (і це мабуть головне), оскільки ми розбиваємо процес міркування на досить виразні складові частини. А, по-друге, з точки зору генезису мислення, теоретичного осмислення їх становлення. Тобто, стає можливим показати за допомогою яких засобів логіки вилучають форми мислення з природної мови, в якій вони знаходять своє втілення і в якій вони функціонують". Тут маються на увазі принципи, і за основу беремо

такий варіант визначення поняття як форма мислення, “яка є результатом узагальнення і виділення предметів деякого класу за загальними та специфічними для них ознаками” [23, с.124.]. У даному випадку принцип є об’єктом думки, її предметом, що включений в дослідження. Мовною формою виразу предмета думки у сучасній логіці є терм, основна функція якого – назва, іменування предмета. Поняття ж як абстракція не називає, не іменує предмети, а узагальнює їх у певні класи, кожний із цих предметів є представник певного класу. Наприклад, словосполучення “принципи організації і діяльності прокуратури“ є невизначений елемент множини (класу) принципів взагалі. Тому, що принципи є характерними не тільки для прокурорського нагляду, а й для судоустрою, судочинства тощо, і для права України в цілому. Всі принципи права мають класифікацію і види. Серед них - принципи організації та діяльності прокуратури, які відносимо до галузевих правових принципів.

Змістом будь-якого поняття є сукупність відповідних ознак, що притаманні множині предметів чим вказують на обсяг самого поняття. Якщо це принципи організації та діяльності прокуратури, то в своїй сукупності вони утворюють окрему соціальну систему і загальне визначення поняття принципу стосується кожного елементу, окремого принципу, як носія власного імені, що входить в цю систему. Це можуть бути, наприклад, принципи єдності, централізації, єдиноначальності тощо.

Будь-які поняття мають свою мовну форму, якою є слово, але не всяке слово чи словосполучення виражає поняття. Словом називаються певні поняття. Так, поняття про принципи виражається словом “принцип”, ним і іменується предмет [43, с.528]. Але саме по собі це слово не є виразом ознак, які притаманні принципу, як вихідному, основному положенню. Слово не завжди може розглядатися як поняття і ще тому, що слова є полісемічні і багатозначні. Слово “принцип” теж не

є однозначним. Під ним можна розуміти: начало, основу; основне вихідне положення; засаду; переконання, норму, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці; основну особливість пристрою механізму, прибору, погляд на речі.

Суттєвим для будь-якого поняття є його визначення, що власне і розкриває його зміст. “Визначенням називається логічна процедура, за допомогою якої відшукується, будується який-небудь предмет, вирізняється з-поміж інших, а також формується значення вперше вжитого терміну, чи уточнюються значення вже існуючого терміна. Визначення – це детермінація смислу і визначення одного терміна через сенс і значення другого терміна”. Визначення, як логічна операція, походить від латинського слова *definitio* – дефініція. Таким чином, визначення і є по суті дефініція. Вважається, що найбільш наглядним і зрозумілим видом дефініцій є семантичне визначення понять, що здійснюється шляхом вивчення значення відповідних слів з урахуванням їх витоків .

Якщо взяти слово “принцип“, то воно походить від латинського *principium* - начало, першоначало, основа. Принцип – це керівна, фундаментальна ідея, основне правило поведінки, центральне поняття, основа системи, у нашому випадку системи принципів організації та діяльності органів прокуратури і системи знань про них. Принципи організації та діяльності органів прокуратури України, як і будь-які принципи в інших сферах правової діяльності відображають як об’єктивні, так і суб’єктивні начала.

Принципи не пристосовуються до природи і до людської історії, а абстрагуються із них; не природа і людство погоджуються з принципами, а, навпаки, принципи вірні лише постільки, поскільки вони відповідають природі та історії [35, с.30]. Не принципи утворюють суспільні формації, а історичні умови висувають певні принципи, вони такі, яка епоха, люди та їх потреби, спосіб виробництва, суспільні

відносини [36, с.137-138]. Із цих класичних висловлювань видно, що перевага віддається об'єктивним характеристикам, тобто тим, що не залежать від волі і свідомості людини. Принципи, як правові норми прокурорського нагляду, відображають певні закономірності суспільних відносин і являють собою об'єктивовану і формалізовану волю народу, і ці власні правові норми обумовлені в першу чергу природою держави, суспільства, в яких вони діють.

Суб'єктивне ж начало в суті правових принципів взагалі і, зокрема, організації та діяльності органів прокуратури полягає в тому, що правові норми – принципи є продукт свідомої творчості законодавця, але обумовленої об'єктивним життям, закономірностями суспільного і державного устрою.

Підкреслюється саме нормативний характер принципів, тобто вони, щоб стати правовими, мають бути закріплені в нормах права, мати свою буквальну конкретну назву, наприклад, принципи єдності і централізації, або через викладення деякого їх змісту.

На конкретне визначення поняття принципів організації та діяльності органів прокуратури звертається увага в науковій літературі. Так, Т.М. Добровольська слушно зазначає, що стосовно будь-якої діяльності, зокрема, прокуратури, принципи це – найбільш загальні, вихідні положення, що розкривають сутність і направленість цієї діяльності, із яких, в свою чергу, випливає положення більш окремого характеру [10, с.20].

А.Ф. Козлов зазначає, що принципи прокурорського нагляду – це керівні начала, що покладені законодавцем в основу регулювання організації та діяльності прокурорських органів по здійсненню нагляду за дотриманням законності [21, с.13]

В.Д. Ломовський зробив такий висновок, що принципи прокурорського нагляду це – обумовлені природою держави і суспільства та закріплені в Конституції, а потім і в Законі про

прокуратуру, найбільш загальні основні і керівні положення, що визначають зміст правового регулювання в галузі прокурорського нагляду, умови розвитку суспільства [34, с.8]

М.Н. Маршунов підкреслює, що принципи прокурорського нагляду – це обумовлені природою держави і суспільства і закріплені в Конституції і Законі "Про прокуратуру" найбільш загальні положення, що визначають зміст діяльності прокуратури [9, с.48].

У літературі правильно зазначається, що принципи це не розпізнавальні риси, а основи організації тієї чи іншої форми державної діяльності, основоположні начала [84, с.7]

Принципи також не варто змішувати і з умовами та порядком виконання прокурорами своїх функцій, які відносно принципів організації та діяльності прокуратури завжди носять підпорядкований характер. Л.С. Явич підкреслює, що “принципи права – “несущі конструкції,” навколо яких формуються його норми, інститути, галузі і вся система” [87, с.151.] Принципи – це фундаментальні положення, це “несущі конструкції” усієї “будови” прокурорської системи, навколо яких згуртовуються відповідні правові норми, інститути, основні напрямки діяльності.

Дещо узагальнюючи наведенні визначення приходимо до висновку, що принципи організації та діяльності органів прокуратури це – закріплені у законодавстві України основні начала, положення, що обумовлені природою держави, рівнем розвитку суспільства, які визначають суть, зміст організації та діяльності прокуратури. Ці принципи відображають погляди суспільства на те, яким має бути прокурорський нагляд, як повинна бути організована прокуратура, якими методами і засобами повинен здійснюватися нагляд, які завдання виконувати.

Щодо значення принципів, то вони є основою для формування здатності і уміння дотримуватись постійної лінії поведінки працівником

(у нашому випадку працівником прокуратури), зразково виконувати свої обов'язки. А.М. Колодій підкреслює, що після закріплення у праві, принципи ніби підносяться, віддаляються від свого матеріального носія (норм права) і стають принципами правосвідомості, внутрішніми регуляторами поведінки людини [22, с.18]

Французький теоретик архітектури, історик Ежен Віолле-ле-Дюк писав, що “коли ми володіємо принципом, будь-яка творча робота можлива, навіть легка, йде правильним ходом, методично, даючи в результаті якщо не шедевр, то хороші, достойні твори” [4, с.181]. У кого не усвідомлені принципи у всій логічній повноті і послідовності, у того, на думку Н.Г. Чернишевського, не тільки в голові сумбур, а і в справах дурниця [85, с.355]. Даремно спорити з тим, хто заперечує принципи - говорили мудрі прадавні [30, с.65].

Порушення принципів правосвідомості не дає можливості досягти бажаної мети, виконати поставлені завдання належним чином. Самі принципи не є метою, вони є важливим засобом досягнення поставленої мети. Дотримання встановлених принципів сприяє прокуратурі успішно здійснювати конституційні функції, які на неї покладені. Принципи відіграють об'єднуючу, консолідуючу і синхронізуючу роль в системі норм права, зокрема тих, що регулюють організацію та діяльність органів прокуратури.

Отже, ми розглянули що собою являє поняття принципів загалом та принципів організації діяльності прокуратури, а також їх значення, так відповідно до ст. 3 ЗУ «Про прокуратуру» діяльність прокуратури ґрунтується на засадах:

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

4) презумпції невинуватості;

5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків;

6) політичної нейтральності прокуратури;

7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади;

8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом;

9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання;

10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки [59].

Необхідно зазначити, що принципи відіграють велику роль у тих випадках, коли певні суспільні відносини правом не врегульовані (прогалини в праві). Тут можна навести слова французького філософа Клода Гельвеція, який писав, “що знання деяких принципів легко компенсує незнання деяких фактів” [7, с.329]. М.Цийшлак зазначає, що принципи відіграють роль “рефлекторів”, що освітлюють шлях тлумаченню законів тоді, коли виявляються прогалини в правовому регулюванні. Практично це означає, що якщо при вирішенні якоїсь життєвої ситуації важко знайти конкретну для цього випадку правову норму, то можна керуватись подібними, наприклад, за аналогією, якщо це припустимо, але головне, щоб не були порушені відповідні чинні правові принципи. Загальновідомо, що правозастосовчі органи

звертаються до загальних начал і “духу” законодавства, якщо там не міститься ніякої норми, придатної для вирішення випадку, який виник.

Таким чином, принципи права, і зокрема, принципи організації та діяльності органів прокуратури, дійсно відіграють суттєву роль в забезпеченні високоефективного регулювання прокурорського нагляду.

РОЗДІЛ 2. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТРУКТУРИ ТА ЗАВДАНЬ ПРОКУРАТУРИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ

2.1. Система органів прокуратури України

14 жовтня 2014 року Верховна Рада України ухвалила новий Закон України «Про прокуратуру» (далі – ЗУ «Про прокуратуру»), який став важливим кроком у напрямі реформування прокуратури, її системи й структури, статусу прокурорів [59]. Зрозуміло, що перетворення нині існуючої прокуратури на модель, яка б враховувала вимоги та рекомендації європейських інституцій, а також національні правові традиції функціонування цього важливого інституту кримінальної юстиції, – справа нелегка й вимагає не лише правових підстав, а насамперед політичної волі очільників держави, належної фінансової підтримки, часу та людських ресурсів. Відповіді на питання, як все це забезпечити, немає, принаймні новоприйнятий спеціальний Закон її не містить. Да і сам Закон все ще дискутується, зважаючи на чисельні проблеми, які виникають у зв'язку з новаціями, ним запровадженими. Аналізу окремих із Як зазначено у ст. 1 вказаного ЗУ «Про прокуратуру», прокуратура України становить єдину систему, яка здійснює закріплені у Конституції України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Ця система формується відповідно до державного устрою та адміністративно-територіального поділу України (район, місто, область, держава) і має трирівневий формат: місцеві та регіональні прокуратури, які є базовим елементом прокурорської системи, і Генеральна прокуратура України – орган вищого рівня щодо регіональних та місцевих прокуратур [59]. Предметно-галузевий принцип організації прокуратур Конституцією України і законами України не передбачений. Виняток зроблено лише щодо військових прокуратур та Спеціалізованої антикорупційної

прокуратури, створення яких визнано необхідним для подолання надзвичайної ситуації військового характеру в південно-східних областях України та масштабної корупції у владних структурах усіх рівнів і підпорядкування.

Прогнозувалося, що завдяки цим прокуратурам буде забезпечено у максимально стислі терміни підвищення національної безпеки та обороноздатності України, одночасно зі зміцненням правопорядку та законності всередині держави. Особливості організації і діяльності військових прокуратур визначено ч. 2 і 4 ст. 7, а Спеціалізованої антикорупційної прокуратури – ч. 3 і 5 ст. 7 і ст. 81 ЗУ «Про прокуратуру». На жаль, норми цих статей, як і Закон в цілому, не є стабільними. Починаючи з моменту прийняття (14 жовтня 2014 р.), вони неодноразово коригувалися і, судячи з зареєстрованих на сайті Верховної Ради України законопроектів, цей процес не завершено [33, с.11].

Зважаючи на викладене, розглянемо систему органів прокуратури України через призму ст. 7 ЗУ «Про прокуратуру»[59].

Наразі систему прокуратури України, під якою розуміють сукупність утворюючих її органів, підрозділів, одиниць, що забезпечують виконання покладених на неї завдань і функцій, складають:

- 1) Генеральна прокуратура України;
- 2) регіональні прокуратури;
- 3) місцеві прокуратури;
- 4) військові прокуратури;
- 5) Спеціалізована антикорупційна прокуратура. Кожна із складових зазначеної системи має своє внутрішнє облаштування, так звану організаційну структуру, що являє собою організаційно поєднану сукупність органів, підрозділів, посад, а також колегіальних і робочих органів, зусиллями яких реалізуються завдання й функції, визначені

Конституцією України та законами, що прийняті в розвиток її основних положень [59].

Кількісний склад органів прокуратури визначається ЗУ «Про прокуратуру» (ст. 14). На сьогодні він не має бути більшим за 15000 осіб, а з 1 січня 2018 року – 10000. Генерального прокурора України, так само як і Раду прокурорів України – постійно діючий орган прокурорського самоврядування від вирішення цього важливого питання усунуто. На наш погляд, таке рішення є помилковим, адже хто, як не Генеральний прокурор України спроможний краще за будь-кого іншого визначитися з оптимальною чисельністю підпорядкованих прокуратур та їх структурних утворень, зважаючи на покладені на них завдання, функції, а також видатки, затверджені у Державному бюджеті України на утримання органів прокуратури. Піррова перемога, досягнута в цьому питанні певними політичними силами, зацікавленими в якомога більшому обмеженні функцій та повноважень прокуратури України, може суттєво зашкодити державним інтересам [59]. Як справедливо зазначають з цього приводу О. М. Литвак і П. В. Шумський, перманентне скорочення чисельності прокурорів не враховує досить великого навантаження на них при здійсненні навіть однієї з конституційно визначених функцій – нагляду за досудовим розслідуванням у формі процесуального керівництва (по сто сорок проваджень на кожного) [32, с.5]. Між тим, три інших, з огляду на їх збереження в чинній Конституції України (ст. 121) та ЗУ «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. (ст. 2), теж вимагають відповідного людського ресурсу. Неможливо погодитися з тим, що під час розрахунку загальної чисельності працівників прокуратури взято за основу показники, характерні для Європи (двадцять прокурорів на десять тисяч населення, що лише на дюжину менше ніж в Україні). Адже при цьому знехтувано тим фактом, що функції органів національної прокуратури та країн ЄС як по суті, так і за обсягом суттєво між собою різняться.

Характеризуючи організаційну структуру Генеральної прокуратури України, зазначимо, що Генеральний прокурор України є вищою за диференціацією посадовою особою в системі органів національної прокуратури, будучи уповноваженим на керівництво нею, а також головним органом – Генеральною прокуратурою України та власним адміністративним апаратом – Департаментом забезпечення діяльності керівництва.

Генеральний прокурор України має в своєму підпорядкуванні першого заступника, чотирьох заступників, а також заступників – Головного військового прокурора та керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, які поєднують покладені на них адміністративні обов'язки (ст. 39 ЗУ «Про прокуратуру») з керівництвом певними структурними підрозділами, забезпечуючи ефективну реалізацію функцій, покладених на прокуратуру державою. Такими, як відомо, є закріплені у ст. 121 Конституції України та ст. 2 ЗУ «Про прокуратуру»:

- 1) підтримка державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове розслідування;
- 4) нагляд за дотриманням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших примусових заходів, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Ці функції виконують виключно прокурори [8. 79]. Делегування їх, а також привласнення іншими органами чи посадовими особами не дозволяється. Особливу увагу слід звернути на функцію представництва інтересів громадянина чи держави у вищих спеціалізованих судах та Верховному Суді України, яка покладена на прокурорів Генеральної прокуратури України.

Механізм її реалізації обмежений низкою умов: по-перше, представництво стосується конкретно визначених у законі інтересів держави, таких як право власності, право на оподаткування тощо; по-друге, відповідний державний орган самостійно не здатен представити інтереси держави, і цей факт прокурору належить обґрунтувати; по-третє, обґрунтування прокурора має бути сприйняте судом як законна підстава представництва. До або під час виконання функції представництва прокурор не має жодної преференції порівняно з іншими сторонами судового процесу і користується виключно правами тієї сторони, яку він представляє. Без санкції суду прокурор не має доступу до приміщень, баз даних і документів (звичайно, крім загальнодоступних), навіть виконуючи таку високу місію, як підготовка до захисту інтересів держави. Адже існує принцип рівності сторін, а інтереси, як відомо, в кожного свої.

Зауважимо, що Венеціанська комісія та Директорат з прав людини Ради Європи у Спільному висновку від 11–12 жовтня 2013 р. (CDL (2013) 039) рекомендували вилучити згадку про функцію представництва і, насамперед, із Конституції України [5]. На обґрунтування цієї позиції ними зазначено, що всі люди рівні у своїх правах, тому кожен представляє себе сам, а для тих, хто не здатен це зробити (неповнолітні та інші недієздатні), існують інститути законного представника, безоплатної правової допомоги тощо. Оскільки змін до чинної Конституції України в цій частині не внесено, в тексті Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. функцію представництва інтересів громадянина або держави в судах збережено, прокуратура мусить забезпечити її виконання. Те саме стосується й функцій органів прокуратури у військовій сфері, які покладено на Головного військового прокурора, урівненого у статусі із заступником Генерального прокурора України. Статусом заступника Генерального прокурора України користується і керівник Спеціалізованої

Примечание [K1]:

антикорупційної прокуратури, сфера діяльності якого пов'язана з Національним антикорупційним бюро України.

Організаційна структура Генеральної прокуратури України представлена на сьогодні Департаментом забезпечення діяльності керівництва, який включає групу помічників Генерального прокурора України та його заступників у складі управління організаційно-аналітичного забезпечення діяльності керівництва та управління взаємодії з державними органами, а також функціональними підрозділами – Департаментами, управліннями, відділами, сформованими за відповідними напрямками прокурорської діяльності; допоміжними (забезпечуючими) службами й низкою посад державних службовців, інших працівників, чий правовий статус і діяльність регулюється законодавчими актами України [3, с.2].

Найбільш значимими структурними підрозділами, з огляду на їх цільове призначення, результати діяльності та кількісний склад, можна вважати:

- Департамент нагляду у кримінальному провадженні;
- Департамент підтримання державного обвинувачення та представництва інтересів громадянина або держави в судах;
- Департамент кадрової роботи;
- Головне слідче управління (на правах департаменту);
- Головну військову прокуратуру (на правах департаменту);
- Спеціалізована антикорупційна прокуратура (на правах департаменту);
- Управління нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях та інших заходів примусового характеру;
- Управління ювенальної юстиції;
- Управління міжнародно-правового співробітництва;
- Управління організаційного забезпечення;

- Управління організаційного забезпечення Єдиного реєстру досудових розслідувань та інформаційно-аналітичної роботи;
- Управління реформ та забезпечення якості роботи;
- Управління організації прийому громадян та розгляду звернень;
- Управління зв'язків із громадськістю та засобами масової інформації;
- Управління інформаційних технологій;
- Управління забезпечення охорони державної таємниці;
- Управління внутрішньої безпеки та захисту працівників прокуратури;
- Управління планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку, звітності, внутрішнього контролю та аудиту [20, с. 58]. Зазначені й інші структурні підрозділи Генеральної прокуратури України очолюють начальники, які можуть мати заступників. Їх робота організовується з використанням напрацьованих практикою форм управлінської діяльності, властивих прокурорській системі, які закріплено переважно в нормативно-правових актах Генерального прокурора України (наказах, розпорядженнях, інструкціях, регламентах).

Мета, завдання, компетенція структурних підрозділів, а також права й обов'язки їхніх очільників та іншого персоналу визначаються у відповідних положеннях, що затверджуються наказами Генерального прокурора України. Кадрові призначення в Генеральній прокуратурі України здійснюються за наказами Генерального прокурора України з дотриманням порядку і процедур, передбачених ст.ст. 81, 9 розділу II та розділом V ЗУ «Про прокуратуру» [59].

Організація роботи та координація діяльності органів прокурорської системи є компетенцією Генерального прокурора України, його першого заступника та решти заступників, а також очільників підрозділів Генеральної прокуратури України та їх

заступників, наділених певними адміністративними повноваженнями. Їх мета полягає у забезпеченні узгодженості та упорядкованості органів, підрозділів і дій прокурорських працівників як єдиного цілого в інтересах ефективного вирішення покладених на них завдань згідно з визначеною компетенцією. Механізм досягнення цієї мети передбачає використання напрацьованих практикою форм управлінської діяльності, властивих прокурорській системі, що регламентуються переважно нормативно-правовими актами Генерального прокурора України. Такі акти підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів з наступним обов'язковим оприлюдненням державною мовою в офіційних друкованих виданнях і на офіційному веб-сайті Генеральної прокуратури.

Порядок підготовки та подання на державну реєстрацію нормативно-правових актів Генеральної прокуратури України визначає відповідне Положення, затверджене наказом Генерального прокурора України від 13 жовтня 2015 р. № 265 [56]. Нормативно-правові акти, що пройшли державну реєстрацію, набувають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня офіційного опублікування. Вони можуть бути оскаржені в частині або в цілому фізичними та юридичними особами до адміністративного суду в порядку, встановленому законом. При Генеральній прокуратурі України утворюється Консультативна рада – постійно діючий дорадчо-консультативний орган, діяльність якого регламентується відповідним Положенням [47].

Організаційну структуру військових прокуратур утворюють: Головна військова прокуратура (на правах департаменту Генеральної прокуратури України), військові прокуратури регіонів (на правах регіональних прокуратур), в тому числі Центрального, Південного і Західного регіонів України, військові прокуратури гарнізонів та інші

військові прокуратури (на правах місцевих прокуратур) у кількості 32, перелік яких наведено у додатку до ЗУ «Про прокуратуру». Їх юрисдикція поширюється на 24 області України, Автономну Республіку Крим, міста Київ і Севастополь. До складу Головної військової прокуратури входять: 1) Слідче управління у складі: – слідчого відділу; – відділу нагляду за додержанням законів та виконання судових рішень у кримінальному провадженні; 2) Управління представництва інтересів громадянина або держави в суді, протидії корупції у воєнній сфері у складі: – відділу представництва інтересів громадянина або держави, протидії корупції у військовій сфері та в оборонно-промисловому комплексі; – відділу організації представництва інтересів громадянина або держави в судах та при виконанні судових рішень; 3) Управління процесуального керівництва та нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, у складі: – відділу нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність; – відділу процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підтримання державного обвинувачення у кримінальних провадженнях слідчого відділу. 4) Управління з розслідування злочинів проти основ національної безпеки України, миру, безпеки людства та міжнародного співробітництва у складі: – слідчого відділу; – відділу процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підтримання державного обвинувачення кримінальних провадженнях слідчого відділу; – відділу нагляду за додержанням законів та виконання судових рішень у кримінальному провадженні; 5) Управління забезпечення діяльності військових прокуратур у складі: – відділу роботи з кадрами; – організаційно-методичного відділу; – секретаріату (на правах відділу); – відділу приймання, опрацювання та аналізу оперативної інформації; 6) Режимно-секретна частина (на правах відділу). Заступник Генерального прокурора України – Головний військовий прокурор є очільником

Головної військової прокуратури [46]. Він має у підпорядкуванні першого заступника та трьох заступників. Управління й відділи очолюють начальники, які мають заступників. У відділах працюють прокурори, старші слідчі в особливо важливих справах, слідчі в особливо важливих справах, спеціалісти, в тому числі головний спеціаліст – редактор, інспектори [44, с. 91].

Робота відділів організовується за територіально-предметним або предметним принципом відповідно до розподілу функціональних обов'язків, який здійснюється начальниками відділів за погодженням з начальниками управлінь, заступниками Головного військового прокурора та затверджується Головним військовим прокурором. На Головну військову прокуратуру покладається: – 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); – спрямування представницької діяльності щодо захисту інтересів громадянина або держави в суді у воєнній сфері на 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; соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей, а також інших гарантованих Конституцією та Законами України прав і свобод людини і громадянина, державних та суспільних інтересів; – організація та здійснення діяльності щодо запобігання та

протидії корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням; – організація та здійснення нагляду 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; – організація 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; – координація діяльності правоохоронних органів та органів військового управління щодо протидії злочинності у воєнній сфері; – забезпечення організаційного та методичного керівництва військовими прокуратурами, контроль за їх діяльністю; – підготовка інформацій Президенту України, до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади з найбільш актуальних питань прокурорсько-слідчої діяльності у воєнній сфері [53; 59;].

Перш ніж розглядати організаційну структуру Спеціалізованої антикорупційної прокуратури потрібно мати на увазі, що остаточне формування цієї прокуратури та її територіальних філій приурочено до початку діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції. Відтак адміністративні акти (зокрема Положення), що

визначають у деталях структуру управління названої прокуратури, а також конкретизують її мету, завдання, компетенцію тільки напрацьовуються. Між тим, ЗУ «Про прокуратуру», а саме ст. 81 до організаційної структури.

Спеціалізованої антикорупційної прокуратури відносить центральний апарат і територіальні філії, які розташовуються в тих самих містах, де дислоковано територіальні управління Національного антикорупційного бюро України. Центральний апарат цієї прокуратури сформовано у складі: Управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді; аналітично-статистичного відділу та відділу документального забезпечення. Керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури підпорядковується безпосередньо Генеральному прокурору України, який призначає його на посаду за результатами відкритого конкурсу, який проводить спеціально сформована конкурсна комісія. Аналогічний порядок передбачено і для призначень на інші адміністративні посади в цій прокуратурі, однак він почне діяти лише після завершення конкурсу з відбору кандидатів на зайняття адміністративних посад в Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі, що в даний час фінішує [45, с.24].

Важливою ланкою системи органів прокуратури України є регіональні прокуратури. Як зазначає О. С. Проневич, дефініція «регіональна прокуратура» є інтегральною теоретичною конструкцією, що охоплює прокуратури на рівні адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня. В сучасній науці уніфіковане бачення сутності поняття «регіон» відсутнє, що зумовило еkleктичність його використання представниками різних наукових шкіл для позначення різномасштабних просторових систем (відносно однорідної частини території окремої держави; відносно цілісного складного територіально-економічного комплексу; сукупності держав, об'єднаних спільними

ознаками, соціально-територіального співтовариства тощо) [64]. Немає чіткого формально-правового визначення цієї дефініції й у вітчизняному законодавстві, за винятком Закону України «Про засади державної мовної політики», у ст. 1 якого дано невиправдано універсальне тлумачення категорії «регіон» як окремої самоуправної адміністративно-територіальної одиниці, що «може складатися з Автономної Республіки Крим, області, району, міста, селища, села» [55].

Звернення до статуту Асамблеї європейських регіонів, дає підстави вважати регіоном рівень уряду, наступний після центрального, з політичним представництвом, гарантованим існуванням виборної регіональної ради або, за її відсутності, асоціацією чи органом, заснованим на регіональному рівні місцевими властями [78]. Приймаючи це до уваги, до суб'єктів регіонального рівня, поряд із органами виконавчої влади, можуть бути віднесені прокуратури Автономної Республіки Крим та регіонального рівня. На відміну від військових прокуратур Центрального, Південного і Західного регіонів України, прирівняних у статусі до регіональних прокуратур, останні мають в своїй основі відповідні адміністративно-територіальні одиниці державного устрою України: області, міста обласного значення, а також Автономну Республіку Крим – територіальну автономію, що є формою децентралізації державної влади в унітарній країні; міста Київ і Севастополь, наділені спеціальним статусом загальнодержавного значення. Кожну із перелічених прокуратур очолює прокурор, який має у підпорядкуванні першого заступника, заступників, окремі з яких є одночасно начальниками провідних структурних підрозділів. Зазначені прокуратури є органом вищого рівня по відношенню до місцевих прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадають під територіальну юрисдикцію відповідної регіональної прокуратури. Кадрові призначення в регіональній прокуратурі здійснюються за наказами Генерального прокурора України

та регіонального прокурора з дотриманням порядку і процедур, передбачених ст.ст. 81, 9, 11 розділу II та розділом V ЗУ «Про прокуратуру» [59]. Організація, засади і порядок діяльності регіональних прокуратур визначаються Конституцією України, міжнародно-правовими договорами, ратифікованими Україною, Законом України «Про прокуратуру», іншими актами законодавства, а також адміністративними (нормативно-правовими) актами керівника регіональної прокуратури – наказами, розпорядженнями, положеннями тощо та Генерального прокурора України, як керівника вищого рівня.

До організаційної структури регіональних прокуратур входять управління й відділи, створення яких залежить від ступеня складності завдань, а також функцій і повноважень, обсягу роботи, покладених на регіональну прокуратуру. Управління є структурним підрозділом моногалузевого або монофункціонального спрямування, що створюється для виконання основних завдань високого рівня складності. До складу управління входить сукупність споріднених функціональних підрозділів, що здійснюють узгоджену діяльність за конкретним напрямом. Відділ є функціональним або обслуговуючим структурним підрозділом, що здійснює діяльність за певним напрямом (як самостійний підрозділ) або ж організаційно-технічне забезпечення виконання окремих завдань у межах напряму (при функціонуванні у складі управління) [19, с.136]. Завдання й функції самостійного структурного підрозділу, права та обов'язки його працівників визначаються у положеннях, що затверджуються наказами керівника регіональної прокуратури. Розподіл функціональних обов'язків між працівниками структурних підрозділів здійснюється їх керівниками з обов'язковим урахуванням рівня теоретичної підготовки, наявного практичного досвіду, індивідуальних нахилів і здібностей кожного.

Робота структурних підрозділів регіональної прокуратури організовується, як правило, за зонально-предметним принципом з

використанням спеціалізації працівників, закріплення за ними зон і предметів (тем) як дієвого засобу підвищення ефективності прокурорської діяльності. Безпосередніми організаторами роботи у підрозділах регіональної прокуратури є начальники управлінь та відділів, їхні заступники. Керує регіональною прокуратурою прокурор, якому допомагають перший заступник та чотири інших заступники. Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 39 Закону України «Про прокуратуру» посада керівника регіональної прокуратури віднесена до числа адміністративних. Призначення на цю посаду здійснюється строком на п'ять років Генеральним прокурором України за рекомендацією Ради прокурорів України. Перебування на адміністративній посаді не звільняє керівника регіональної прокуратури від виконання обов'язків, пов'язаних із функціями прокуратури, закріплених у ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» [39, с. 57].

Згідно з п. 2 ч. 2 ст. 39 Закону України «Про прокуратуру» керівник регіональної прокуратури уповноважений призначати прокурорів на адміністративні посади заступника керівника регіональної прокуратури та керівника підрозділу регіональної прокуратури. Винятком є посада першого заступника керівника регіональної прокуратури, призначення на яку здійснюється Генеральним прокурором України за рекомендацією Ради прокурорів України строком на п'ять років (п. 1 ч. 2 ст. 39 Закону). Повний перелік повноважень керівника прокуратури регіонального рівня наводиться у ч. 1 ст. 11 Закону [59]. Розподіл службових обов'язків між керівництвом регіональної прокуратури та взаємозамінність визначаються наказом очільника регіональної прокуратури. Його перший заступник та заступники організують, спрямовують та контролюють роботу структурних підрозділів регіональної прокуратури, приймають рішення управлінського та процесуального характеру з питань, віднесених до їх компетенції. Перший заступник або заступники керівника регіональної

прокуратури є повноважними особами для підписання довіреностей, позовних заяв, апеляційних і касаційних скарг, заяв про перегляд судових рішень у зв'язку з нововиявленими обставинами у справах, де регіональна прокуратура, її службові особи виступають як сторони, треті особи або суб'єкти оскарження. Діяльність регіональної прокуратури здійснюється в умовах гласності. Кожна регіональна прокуратура має офіційний Інтернет-портал, де розміщується інформація про діяльність органів регіональної прокуратури, документи нормативного характеру, передбачені Законом України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації», відомості, а також офіційні повідомлення для засобів масової інформації. Офіційні повідомлення засобам масової інформації від імені керівника регіональної прокуратури готуються та надсилаються за призначенням прес-службою. Персональну відповідальність за достовірність і повноту наданих відомостей несуть перший заступник, заступники керівника регіональної прокуратури, керівники самостійних структурних підрозділів [54]. Прокурори регіональної прокуратури підтримують державне обвинувачення у відповідному (а саме – апеляційному) суді. Відповідно до ст. 121 Конституції України та п. 1 ч. 1 ст. 2 ЗУ «Про прокуратуру» підтримання державного обвинувачення є однією з основних функцій, покладених у цілому на систему органів прокуратури [24; 59]. Державне обвинувачення розглядається як процесуальна діяльність прокурора, що полягає у доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення.

Підтримуючи державне обвинувачення, прокурор бере участь у дослідженні доказів, формулює власну позицію щодо застосування кримінального закону та міри покарання. Законодавчо визначено дві основні форми діяльності прокурора у судовому вирішенні кримінальної справи, зокрема: участь у її розгляді судом першої інстанції; участь у

розгляді справи судами апеляційної, касаційної інстанцій. Діяльність прокурора регіональної прокуратури з підтримання обвинувачення регламентується виключно нормами КПК України. Так, згідно з п. 6 ч. 1 ст. 393 КПК України прокурор наділений правом на апеляційне оскарження шляхом подання апеляційної скарги [25]. Апеляційне провадження є самостійною стадією кримінального процесу, в якій суд інстанції вищого рівня на підставі апеляцій перевіряє законність і обґрунтованість судових рішень (вироків, крім випадків, передбачених ст. 394 КПК України; ухвал про застосування чи відмову у застосуванні примусових заходів виховного або медичного характеру, а також інших ухвал у випадках, передбачених КПК України), які були ухвалені судами першої інстанції і не набрали законної сили, а також ухвал слідчого судді у випадках, передбачених КПК України. Відповідно до п. 20 ч. 1 ст. 3 КПК України судом апеляційної інстанції є Апеляційний суд Автономної Республіки Крим, апеляційні суди областей, міст Києва та Севастополя, під територіальну юрисдикцію яких підпадають суди першої інстанції, що ухвалили оскаржувані судові рішення [25].

Методичне керівництво органами прокуратури нижчого рівня (місцевими) поєднується зі здійсненням оперативного контролю за своєчасним і повним виконанням управлінських рішень, вивченням якості актів прокурорського реагування та інших документів, вжиттям заходів з метою усунення допущених при їх підготовці недоліків, наданням фахової практичної допомоги у вирішенні питань комплексного характеру тощо.

Найбільшу складність, з точки зору її побудови та забезпечення функціонування, являє організаційна структура місцевих прокуратур, чіткого уявлення щодо якої не існує ані у законодавців, ані серед практиків і науковців.

2.2. Завдання прокуратури відповідно до реформи

Правова проблема реформування прокуратури як складової державної правоохоронної системи обговорювалась в Україні протягом усього дня її незалежності. І весь цей час проводились відповідні тематичні дослідження, здійснювались певні законодавчі та практичні кроки, спрямовані на вдосконалення правових основ прокуратури, перегляд основ та принципів організації самої прокуратури як єдиної системи, визначення її місця, роль і функції в нових соціально-економічних, політичних та історичних умовах.

Сьогодні, незважаючи на певні труднощі, в тому числі економічного характеру, розпочалась реформа прокуратури України. 2 липня 2015 року Верховна Рада України прийняла Закон України "Про внесення змін до Закону України" Про прокуратуру "(щодо вдосконалення та особливостей застосування деяких положень)" [53]. Його прийняття нарешті дозволило перейти до активної реалізації стратегії реформування системи прокуратури в Україні.

Отож, у грудні 2017 року з поправками набрав чинності Закон України "Про прокуратуру", де основною метою закону є вирішення питання про призначення прокурорів місцевих та регіональних прокурорів, прокурорів Спеціалізованої антикорупційної служби Прокуратури, а також формування органів прокурорського самоврядування. Крім того, закон передбачає процедуру конкурсу на посаду Генерального прокурора та відбір кандидатів на посаду прокурора місцевої прокуратури. Концепція реформування органів прокуратури була розроблена з урахуванням європейського та світового досвіду, оскільки Україна є частиною європейського співтовариства. Кардинальна зміна правоохоронних органів і, в першу чергу, прокуратури повинна стати наріжним каменем нової сучасної держави,

де панують європейські цінності - цінності, за які віддали своє життя герої Небесної сотні, а тепер і наші солдати помирає на сході країни.

Функціями прокуратури є визначені в законі напрямки, які визначаються соціальним та державним призначенням прокуратури [73, с. 13]. У ст. 2 Закону України "Про прокуратуру", що об'єднує функції прокуратури, в тому числі:

1) підтримка державного обвинувачення в суді. Прокурор підтримує державне обвинувачення у кримінальному провадженні, одночасно реалізуючи свої права та виконуючи обов'язки, передбачені Кримінально-процесуальним кодексом України.

2) представництво інтересів громадянина чи держави в суді у випадках, визначених Законом та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України. Представництво прокурором інтересів громадянина чи держави в суді полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави у випадках та порядку, встановлених законом.

Прокурор представляє в суді інтереси громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, коли така особа не може самостійно захистити свої порушені або оспорювані права або здійснити процесуальні повноваження через відсутність більшості, недієздатність або обмежена дієздатність, а законні представники або органи, яким надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи за законом, не здійснюють або неналежно здійснюють свій захист.

Прокурор представляє в суді законні інтереси держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснюється або неналежним чином здійснюється органом державної влади, місцевого самоврядування орган або інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу.

Наявність таких обставин обґрунтовується прокурором у порядку, передбаченому частиною 4 п.23 Закону України "Про прокуратуру" [59]. Прокурору заборонено представляти інтереси держави в суді в особі державних компаній, а також у правовідносинах, пов'язаних з виборчим процесом, референдумами, діяльністю Верховної Ради України, Президента України, створення та діяльність засобів масової інформації, а також політичних партій, релігійних організацій, організацій, що здійснюють професійне самоврядування, та інших громадських об'єднань. Представництво в суді інтересів держави в особі Кабінету Міністрів України та Національного банку України може здійснюватися прокурором Генеральної прокуратури або обласною прокуратурою виключно за письмовим дорученням або наказом Генерального прокурора або його першого заступника або заступника відповідно до компетенції.

Представництво інтересів держави в суді у справах про визнання активів невинуватими та їх стягнення в дохід держави здійснюється прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, а у випадках, визначених законом, прокурорами Генеральної прокуратури в порядку та на підставах, визначених Цивільним процесуальним кодексом України.

Наявність підстав для представництва має бути обґрунтоване прокурором у суді. Прокурор представляє інтереси громадянина або держави в суді лише після підтвердження судом підстав для представництва.

Прокурор зобов'язаний повідомити громадянина та його законного представника або відповідного суб'єкта владних повноважень до звернення до суду. Якщо суд підтвердить наявність підстав для представництва, прокурор використовує процесуальні повноваження відповідної сторони процесу. Наявність підстав для представництва

може бути оскаржене громадянином або його законним представником або суб'єктом владних повноважень [59].

Виключно з метою встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді, у випадку, якщо захист законних інтересів держави не здійснює або неналежним чином здійснює суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого відповідні повноваження покладено, прокурор має право отримувати інформацію, яка на законних підставах відноситься до цього предмету позову, та отримувати від нього матеріали та копії.

За відсутності суб'єкта владних повноважень, компетенцією якого є захист законних інтересів держави, а також у разі представництва інтересів громадянина або представництва інтересів держави у справах про визнання активів не виправданими та стягуючи їх як дохід держави з метою встановлення наявності підстав для представництва, прокурор має право:

1) вимагати за письмовим запитом ознайомитись та отримати безоплатно копії документів та матеріалів органів державної влади, місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ та організацій, органів Пенсійного фонду України та загальнообов'язкового державного соціального страхування кошти, перебувають у цих суб'єктах, у порядку, встановленому законодавством;

2) отримувати усні чи письмові пояснення від посадових та службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ та організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування. Отримати пояснення від інших можливо лише за їх згодою [59].

Представляючи інтереси громадянина або держави в суді, прокурор має право в порядку, встановленому процесуальним законом та законом, що регулює виконавче провадження:

- 1) звернутися до суду з позовом (заявою, поданням)
- 2) вступити у справу, порушену позовом (заявою, поданням) іншої особи, на будь-якій стадії провадження;
- 3) ініціювати перегляд судових рішень, у тому числі у справі, порушеній за позовом (заявою, поданням) іншої особи;
- 4) брати участь у розгляді справи;
- 5) подавати цивільний позов під час кримінального провадження у випадках та в порядку, визначених кримінально-процесуальним законом;
- 6) брати участь у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справі, в якій прокурор представляв інтереси громадянина або держави в суді;
- 7) з дозволу суду ознайомитися з матеріалами справи в суді та матеріалами виконавчого провадження, зробити з них виписки, отримати безкоштовні копії документів, що містяться в матеріалах справи чи виконавчого провадження [48, с.16].

У разі встановлення ознак адміністративного чи кримінального правопорушення прокурор зобов'язаний вчинити передбачені законом дії для порушення відповідного провадження.

З метою виявлення невинуватених активів та збору доказів їх необґрунтованості в межах своєї компетенції прокурор у встановленому законодавством порядку має прямий доступ до автоматизованих інформаційно-довідкових систем, реєстрів та банків даних, власника (адміністратора) з яких є державні або органи місцевого самоврядування.

Для визначення вартості активів з ознаками необґрунтованості в межах своєї компетенції прокурор може залучати на добровільних

засадах, у тому числі на договірних засадах, кваліфікованих спеціалістів та експертів, включаючи іноземців, з будь-яких установ, організацій, контрольно-фінансових тіл.

3) нагляд за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове розслідування. Прокурор здійснює нагляд за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове розслідування, одночасно використовуючи права та виконуючи обов'язки, передбачені Законом України "Про оперативно-розшукову діяльність" та Кримінальним процесом Кодекс України [25; 59].

Письмові доручення прокурора органам, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове розслідування, надані в рамках їх повноважень, є обов'язковими для виконання цими органами та підлягають негайному виконанню. Видання наказів прокурором поза його повноваженнями тягне за собою відповідальність, передбачену законом. Генеральний прокурор, керівники відповідних прокуратур, їх перші заступники та заступники відповідно до розподілу обов'язків координують діяльність правоохоронних органів на належному рівні у сфері боротьби зі злочинністю. Основною формою координації є проведення координаційних нарад з керівниками правоохоронних органів, на яких заслуховується інформація про їх діяльність у сфері протидії злочинності. Рішення координаційної наради є обов'язковим для всіх правоохоронних органів, зазначених у ній. Порядок та інші форми координації затверджуються наказом Генерального прокурора.

4) нагляд за дотриманням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших примусових заходів, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших

примусових заходів, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, має право:

1) у будь-який час відповідно до довідки, що підтверджує обійману посаду, відвідувати місця затримання затриманих, попереднє ув'язнення, установи, в яких відбувають покарання засуджені, установи, в яких перебувають особи, щодо яких застосовуються примусові заходи медичного або освітнього застосовано характер та будь-які інші місця, куди залучаються особи для складання протоколу про адміністративне правопорушення або в яких особи примусово утримуються відповідно до рішення суду або рішення адміністративного органу;

2) допитувати осіб з метою отримання інформації про умови їх утримання та лікування з ними, ознайомлення з документами, на підставі яких ці особи утримуються в таких місцях, засуджуються або накладаються на них примусові заходи;

3) ознайомитись з матеріалами, отримати їх копії, перевірити законність наказів, розпоряджень, інших актів відповідних органів та установ та, у разі невідповідності законодавству, вимагати від посадових чи службових осіб їх скасування та усунення порушення закону, до якого вони привели, а також скасування протиправних дій індивідуальними діями;

4) вимагати від посадових чи службових осіб пояснень щодо допущених порушень, а також вимагати усунення порушень та сприятливих для них причин та умов, притягнення винних до відповідальності, передбаченої законом;

5) ознайомлюватися з матеріалами виконавчого провадження щодо виконання судових рішень у кримінальних справах, робити з них витяги, робити копії та в установленому законом порядку оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця;

6) вимагати від керівників органів високого рівня проведення перевірок підпорядкованих і підконтрольних органів та установ

попереднього ув'язнення, виконання вироків, застосування примусових заходів та перевірок інших місць;

7) звертатися до суду із позовом (заявою) у випадках, визначених законом [59].

Прокурор контролює дотримання законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також за застосуванні інших примусових заходів, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян в органах та установах, шляхом регулярних перевірок, а також зв'язок з необхідністю відповідної реакції на інформацію про можливі порушення законодавства, що міститься у скаргах, апеляціях чи будь-яких інших джерелах. В рамках реалізації цієї функції прокурор має право залучати відповідних спеціалістів.

Прокурор зобов'язаний негайно звільнити особу, яка є незаконною (за відсутності відповідного рішення суду, рішення адміністративного органу чи іншого документа, встановленого законом, або після закінчення строку, встановленого законом або таким рішенням) в місцях утримання, попереднього ув'язнення, обмеження чи позбавлення волі - в установу для виконання примусового характеру, інші місця [48, с.19].

Письмові вказівки прокурора щодо дотримання встановленого законом порядку та умов утримання осіб у місцях, зазначених у пункті 1 частини 1 26 Закону України "Про прокуратуру", а також письмові вказівки від прокурора, надані іншим органам, що виконують судові рішення у кримінальних справах та справах про адміністративні правопорушення, є обов'язковими та підлягають негайному виконанню [59].

З метою реалізації своїх функцій прокуратура здійснює міжнародне співробітництво. Органи прокуратури, відповідно до міжнародних договорів України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України та кримінально-процесуальним законодавством України, співпрацюють з компетентними органами

інших держав щодо проведення процесуальних дій при розслідуванні кримінальних правопорушень, видача осіб, які їх вчинили, здійснення кримінального провадження та з інших питань, передбачених такими угодами. За відсутності міжнародного договору України співробітництво в цій галузі здійснюється органами прокуратури України на основі взаємних письмових гарантій.

Співпраця органів прокуратури з компетентними органами інших держав не може здійснюватися всупереч конституційним гарантіям України та її договірним зобов'язанням з прав людини.

У випадках, передбачених законом, Генеральна прокуратура є центральним органом, відповідальним за імплементацію міжнародних договорів України. Якщо міжнародний договір України передбачає прямий порядок співпраці в процесі кримінального провадження, регіональні прокуратури здійснюють таке співробітництво в межах своєї компетенції.

Генеральна прокуратура в порядку, передбаченому Законом України "Про міжнародні договори України", бере участь у підготовці міжнародних договорів України про співробітництво у сфері кримінального провадження, укладає міжвідомчі міжнародні договори України про співпрацю з питань діяльності прокуратури з відповідними державними органами іноземних держав та міжнародними організаціями, до компетенції яких належать питання, що регулюються контрактами.

Пропозиції щодо укладення Генеральною прокуратурою міжнародних договорів України міжвідомчого характеру узгоджуються з Міністерством закордонних справ України.

Рішення про переговори та підписання міжвідомчих міжнародних договорів, укладених Генеральною прокуратурою, включаючи надання повноважень на здійснення таких дій, приймає Генеральний прокурор. Переговори щодо підготовки тексту міжвідомчого міжнародного

договору України, його укладення, встановлення його справжності або підписання такого міжвідомчого міжнародного договору України проводяться лише уповноваженими особами.

Міжвідомчі міжнародні договори України, укладені Генеральною прокуратурою, які набрали чинності для України, публікуються у Збірнику чинних міжнародних договорів України та в інформаційному бюлетені "Офіційний бюлетень України".

Міжвідомчі міжнародні договори України, укладені Генеральною прокуратурою, реєструються в Міністерстві юстиції України відповідно до законодавства. Оригінали текстів міжнародних міжвідомчих угод України зберігаються в Міністерстві закордонних справ України.

Міністерство закордонних справ України контролює справжність текстів міжвідомчих міжнародних договорів України, укладених Генеральною прокуратурою, українською та іноземними мовами.

Денонсація міжнародних міжвідомчих угод України, укладених Генеральною прокуратурою, здійснюється Генеральною прокуратурою [59].

На прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України.

Отже, прокуратура - це орган, який покликаний здійснювати свою діяльність з метою захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави. Перш за все, виконуючи будь-яке із визначених законом завдань, органи прокуратури мають найважливішу мету захистити громадян, держава керуючись нормами Конституції України та Закону України "Про прокуратуру".

РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В УМОВАХ СЬОГОДЕННЯ

3.1. Проблеми визначення функцій прокуратури і шляхи їх розвитку в період реформи

Питання чіткого визначення функцій прокуратури в Україні сьогодні є одним із найважливіших питань, що привертає пильну увагу як серед науковців, правоохоронців, політиків та міжнародних експертів, а також викликає багато дискусій на численних конференціях та форумах та в засобах масової інформації. Саме функціональне призначення прокуратури визначає її місце та роль у системі державних органів нашої країни. За останні роки було надано багато рекомендацій щодо напрямку її реформування та сталого функціонування демократичних інститутів та встановлення верховенства права, а також виконання зобов'язань та зобов'язань України, які випливають із членства в Раді Європи. фахівцями відповідних структур, зокрема незалежними експертами Венеціанської комісії.

Наслідком стало прийняття сучасного Закону України "Про прокуратуру", інших нормативно-правових актів і, перш за все, внесення змін до Конституції України щодо правосуддя, дає підстави переосмислити процес реформування органів прокуратури в нашій державі та їх місце в системі державних органів.

Процес реформування прокуратури в Україні завжди був складним і складним, і останнім часом активізувалися дискусії з питання вибору ефективної моделі прокурорської системи. Ця ситуація особливо ускладнилася за останні роки через вимоги структур Ради Європи, зокрема Венеціанської комісії, реформувати прокуратуру України з метою доведення її функцій та ролі в державному механізмі України до стандартів європейської правової та демократичної держави [68, с. 360].

З отриманням Україною незалежності Конституцією, прийнятою 28 червня 1996 р., Прокуратура у ст. На 121 було покладено такі завдання: 1) підтримка державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове розслідування; 4) нагляд за дотриманням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також за застосуванням інших примусових заходів, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [24]. Це був значний крок на шляху подальшого реформування прокуратури в новій незалежній державі. Закон України № 2222-Ів від 08.12.2004, ст. 121 Конституції України було доповнено пунктом 5, який також включав до функцій прокуратури «нагляд за дотриманням прав і свобод людини і громадянина, дотримання законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб», так званий "загальний нагляд", наявність якого серед повноважень прокуратури відразу викликала багато критики.

Необхідно зазначити, що Верховна Рада України прийняла Закон про внесення змін до Конституції в умовах політичної кризи, що виникла після президентських виборів. Сам законопроект № 4180 викликав неоднозначну реакцію народних депутатів та громадськості, однак Конституційний Суд України визнав запропоновані зміни відповідними Конституції та призначив прокуратуру виконувати цю функцію протягом п'яти років [75, с.66]. Парламентська асамблея Ради Європи дійшла висновку, що Україна досягла значного прогресу в законодавчому полі, але ще не виконала всіх обов'язків та зобов'язань, які взяла на себе при вступі до Ради Європи, а верховенство права у багатьох сферах не але повністю досягнуто. Серед іншого, асамблея, коментуючи зміни до Конституції України з точки зору доповнень до повноважень прокуратури, висловила занепокоєння тим, що "реформа

прокуратури була кроком назад". Європейська комісія за демократію через закон (Венеціанська комісія) із жалем зазначила, що Закон про внесення змін все ж передбачав раніше критикуване доповнення статті 121 з пунктом 5, яке було запропоновано законопроектом № 4180, який надає прокуратурі значний додаткова роль "нагляду за дотриманням свобод людини і громадянина, додержання законів з цих питань виконавчою владою, місцевою владою, їх посадовими та службовими особами" [5]. Комісія, зокрема, у своєму висновку 13 червня, 2005 р., Заявив, що внесені до Конституції зміни, а також законопроект, який пропонував внести відповідні зміни до Закону України "Про прокуратуру", суперечать європейським стандартам у цій галузі, а також українським зобов'язанням прийнято під вступ до Ради Європи, оскільки «законопроект продовжує концентрувати занадто багато повноважень в руках прокуратури та генпрокурора рал, і зокрема не позбавив прокуратуру функцій, які були задумані лише як перехідні; законопроект продовжує порушувати принцип поділу влади; повноваження прокуратури залишаються переплетеними з повноваженнями законодавчої, виконавчої та судової гілок влади; Законопроект продовжує наділяти прокурорів повноваженнями та обов'язками, які виходять за рамки переслідування та захисту суспільних інтересів через систему кримінального судочинства.

Такі повноваження та обов'язки не відповідають тим, які повинні бути надані прокуратурі. "Реформа прокуратури в Україні не залишилася поза увагою Крепиш - Консультативна рада європейських прокурорів, заснована Комітетом міністрів Ради Європи 13 липня 2005 року з метою підготовки висновків з питань, пов'язаних з органів прокуратури, а також сприяння ефективному виконанню рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи (2000 р.) від 6 жовтня 2000 р. щодо ролі державного обвинувачення в системі кримінального судочинства. Саме ця рада розробила ряд документів щодо ефективності системи та

функціонального призначення прокуратури, зокрема Висновок No2 «Заходи, альтернативні кримінальному переслідуванню», No3 «Роль прокуратури поза кримінально-правовою сферою», No . 5 "Прокуратура та ювенальна юстиція", Звіт "Про взаємини між прокурорами та засобами масової інформації", врахований українськими законодавцями, а також інші р країн, де також відбувається реформа правоохоронної системи [1, с. 64].

У той же час можна констатувати, що висновки, резолюції та рекомендації відповідних установ Ради Європи стосуються не обмеження повноважень прокуратури, а чіткого порядку її функцій. Наприклад, на рівні Ради Європи визнається і практика, і можливість прокуратури виконувати певні функції поза кримінальним законом.

У 2005 р. Ця тема вперше стала предметом обговорення на загальноєвропейському рівні (Конференція прокурорів у Будапешті). У вересні 2012 року було оприлюднено рекомендацію Rec (2012) 11 «Про роль прокурорів поза системою кримінального судочинства» [67]. Загалом, правильність курсу щодо набуття Україною членства в сім'ї держав-членів ЄС зараз не викликає сумнівів. Для цього уряд і парламент штату зробили багато кроків. 20 січня 2006 року Указом Президента № 39 було затверджено План дій щодо виконання Україною зобов'язань та зобов'язань, що впливають із членства в Раді Європи, а 12 січня 2011 року затверджено чинний сьогодні план дій, в якому головне місце відводиться прокуратурі [81].

Значним кроком на шляху приведення прокуратури у відповідність до європейських стандартів став новий Кримінально-процесуальний кодекс та 14 жовтня 2014 року Закон України "Про прокуратуру".

Як зазначив В. Каско на міжнародному судово-правовому форумі, експерти Ради Європи та Європейської комісії "За демократію через закон" у своїй спільній думці назвали цей закон доброю основою для

реформування прокуратури відповідно до міжнародних стандартів . Зазначеним законом прокуратура була остаточно позбавлена повноважень, які містили елементи так званого загального нагляду та були основним об'єктом критики європейських експертів [7, с. 105-106].

2 червня 2016 року Верховна Рада України прийняла Закон No 1401-VIII "Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)", який набрав чинності 30 вересня цього року, яким розділ "Прокурор Служба" взагалі була виключена з Конституції, а положення, що регулює її діяльність, класифіковано в розділі "Правосуддя". З чотирьох основних функцій прокуратури прокуратурі залишаються три: 1) підтримка публічних звинувачень у суді; 2) організація та процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, постановою відповідно до закону з інших питань в ході кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими та розшукові дії правоохоронних органів; 3) представництво інтересів держави в суді у виняткових випадках та у порядку, визначеному законом [8]. Як бачите, цей закон остаточно вирішує питання про можливість досудового розслідування кримінального провадження, яке воно здійснює тимчасово, а також про представництво інтересів громадянина в суді, як це було раніше.

Крім того, ці романи відповідають міжнародним стандартам у сфері прокуратури. Зокрема, Рекомендація міністрів Ради Європи державам-членам про роль прокуратури в системі кримінального правосуддя, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи на 724-му засіданні заступників міністрів 6 Жовтень 2000 р. Стверджує, що в усіх системах кримінального правосуддя прокурори: вирішують, чи слід розпочинати та продовжувати кримінальне переслідування; підтримка кримінальних звинувачень у суді; оскарження деяких судових рішень. [61]

У деяких системах кримінального правосуддя прокурори також впроваджують національну політику щодо злочинності, адаптуючи її на місцевому та регіональному рівнях за потреби; проводити, керувати і контролювати розслідування; переконатися, що потерпілі отримують необхідну допомогу та допомогу; розглянути альтернативи переслідуванню; нагляд за виконанням судових рішень [9]. Таким чином, прокуратуру слід розглядати не як каральний інструмент кримінальної політики держави, а як незалежний орган судової влади, що незалежно та неупереджено забезпечує свою обвинувачувальну функцію. Тому зараз таке місце відведено прокуратурі в Конституції України. Доречно нагадати, що питання про приєднання прокуратури до судової гілки влади піднімалося та розглядалось Генеральною прокуратурою України у 2005-2006 роках. Зокрема, під егідою Генеральної прокуратури було розроблено законопроект "Про внесення змін до Конституції України щодо прокуратури", який, згідно зі ст. 121 передбачалося, що "прокуратура України сформує єдину незалежну систему судових органів" [5, с. 190].

Що стосується досудового розслідування, то згідно із Законом України №1401-VIII, прокуратура продовжує виконувати, відповідно до чинного законодавства, функцію досудового розслідування до початку функціонування органів яким закон передасть 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 вступу набув чинності закон про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій [8]. Відповідно до чинного Кримінально-процесуального кодексу слідчі прокуратури здійснюють досудове розслідування злочинів, передбачених ч. 4 ст. 216 КПК, до створення Державного бюро розслідувань [25].

Здається, що потрібно пришвидшити це створення та забезпечити його належне функціонування, оскільки це створює досить значну плутанину в повноваженнях влади та призводить до конфронтації з іншими правоохоронними органами, насамперед з Національним антикорупційним бюро України, з якою повноваження переплітаються. Відповідно до чинного законодавства, слідчі прокуратури в даний час мають право розслідувати злочини, скоєні службовими особами Національного антикорупційного бюро України, заступником Генерального прокурора України - керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, за винятком випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до юрисдикції детективів внутрішнього контролю НАБУ. У свою чергу, детективи НАБУ проводять досудове розслідування злочинів, скоєних прокурорами прокуратури, зазначених у пунктах 1-4, 5-11, ч. 1 ст. 15 Закон України "Про прокуратуру" [10, с. 124], фактично - керівними посадовими особами прокуратури.

Як бачите, уряд та парламент України зробили важливі кроки щодо реформування органів та, зокрема, чіткого визначення їх функцій, як це повинно бути в демократичній, правовій державі, в якій панує верховенство права. Очевидно, наступним кроком має стати забезпечення реальної незалежності прокуратури, запобігання будь-якого впливу на її діяльність, створення системи гарантій, що дозволяють їй нормально функціонувати, відновлення довіри до неї громадськості, яка зараз є досить низький рівень. Водночас слід зазначити, що є багато тих, хто не зацікавлений у сильній та ефективній прокуратурі, у незалежних та справедливих судах та інших ефективних правоохоронних органах, у тому самому векторі до країн з розвинутою демократією та стабільною правовою системою .

3.2. Удосконалення законодавства у сфері організації і діяльності прокуратури в Україні

Відповідно до нового Закону України "Про прокуратуру" від 14 жовтня 2014 року, ми розглядали в попередніх випусках систему прокуратури в особі Генеральної прокуратури України, регіональних прокурорів, місцевих прокурорів, військових прокурорів, спеціалізованих -прокурори з питань корупції. Також варто звернути увагу на Закон України "Про прокуратуру" від 30 вересня 2016 року "Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)", оскільки зміни внесені значною мірою, пов'язані з організацією роботи прокуратури. Реформи прокуратури та значне звуження функціональних повноважень, які ми розглядали в попередньому розділі, зумовлюють необхідність вивчення організації її роботи в нових умовах [52]

Організацію роботи прокуратури досліджував М.К. Якимчук, П. Каракач, М.І. Косюта, В.В. Сухонос, А.Р. Михайленко, М.І. Мичко, Є.М.Блажівський, І.М.Козяков та інші вчені.

Законодавець на підставі Закону No 1401-VIII від 2 червня 2016 року, виключеного з тексту Конституції розділу VII "Прокуратура", на думку прокуратури, позбавлений функцій досудового розслідування; нагляд за дотриманням та застосуванням законів; представництво інтересів громадян у суді; нагляд за дотриманням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших примусових заходів, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, у свою чергу, змінює організацію роботи в прокуратурі. Відповідно до статті 8 Конституції України, вона має вищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії, а тому підлягають суворому виконанню, застосуванню та дотриманню [20, с. 43].

Відповідно до статті 131-1 Конституції України організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом. Прокуратуру в

Україні очолює Генеральний прокурор, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за згодою Верховної Ради України. Відповідно до статті 6 Закону України "Про прокуратуру", Генеральний прокурор особисто не рідше одного разу на рік звітує перед Верховною Радою України на пленарному засіданні про діяльність прокуратури, надаючи узагальнені статистичні та аналітичні дані. Отже, прокуратура формується державою, наділяється повноваженнями державної влади шляхом встановлення законодавства та здійснює функціональні повноваження виключно від імені держави.

Варто зазначити, що Законом України "Про прокуратуру" прокуратура наділена повноваженнями розглядати та вирішувати апеляції через призму функціональних повноважень. У зв'язку з цим існує потреба у статті 2 зазначеного Закону України «Про прокуратуру» доповнити пунктом 4 такого змісту «Прокурори проводять особистий прийом та розглядають звернення громадян та юридичних осіб у рамках виконання функцій, покладених на прокуратуру, а прокурорів - відповідно до повноважень, встановлених Законом ". У той же час, якщо в Генеральній прокуратурі України створено відділ та відділи по роботі зі апеляційними апеляціями в обласних прокуратурах, потім у військових прокуратурах областей, згідно штатного розкладу, немає відділу, відповідального за роботу в цьому напрямку.

На підставі змін чинного законодавства про діяльність прокуратури Генеральний прокурор видав наказ від 07.08.2020 р. № 365 "Про загальні принципи організації роботи в прокуратурі України".

Звернемось до розкриття визначення організації праці в органах прокуратури.

М.К. Якимчук розуміє організацію роботи в прокуратурі як сукупність (систему) заходів, дій, спрямованих на раціональний розподіл повноважень та координацію окремих дій прокурорів, створення та підтримання умов праці та організаційного порядку, а

також як нормальний психологічний клімат у колективі з метою забезпечення злагодженої роботи прокуратури в цілому з реалізацією завдань та функцій, сформульованих в Конституції України, Законі України "Про прокуратуру" та інших нормативно-правових актах , включаючи розпорядження Генерального прокурора України [44, с.29] ПН Каракач стверджує, що організація роботи в прокуратурі означає вжиття заходів, спрямованих на раціональний розподіл роботи, створення умов для роботи та належного організаційного порядку, а також постановку конкретних завдань перед колективом та контроль за їх виконанням [19, с.18]

В.В. Кулаков зазначає, що організація роботи в прокуратурі - це комплекс заходів, спрямованих на впорядкування як системи прокуратури в цілому, так і її структурних підрозділів, а також діяльності посадових осіб прокуратури щодо вдосконалення та оптимізації прокурорської роботи [27 , стор. 7]

Беручи до уваги різні думки вчених щодо визначення організації праці та органів прокуратури, слід зазначити основні питання, які вона охоплює, а саме:

- розподіл обов'язків між прокурорами;
- планування роботи;
- інформаційно-аналітичне забезпечення;
- контроль за виконанням покладених завдань;
- первинний облік і статистична звітність;
- навчання прокурорів.

Робота прокуратури організована за територіальним та функціональним (предметним) принципами. Розмежування повноважень між органами прокуратури щодо виконання покладених на них функцій є прерогативою Генеральної прокуратури України та здійснюється шляхом видачі галузевих наказів Генеральним прокурором. Особливо важливими організаційно-управлінськими чинниками є визначення

оптимальної структури, кількості прокурорів та інших працівників прокуратури, правильний розподіл обов'язків між їх керівництвом та працівниками з урахуванням загального обсягу роботи та індивідуального навантаження.

Розподіл функціональних обов'язків між прокурорами - це правильно організована робота з виконання функцій, покладених на прокуратуру. Керівник прокуратури та його заступники, виконуючи адміністративні повноваження, беруть на себе переважно організаційно-управлінські функції, не позбавляючи їх права особисто здійснювати конкретні конституційні функції, покладені на прокуратуру. Розподіл функціональних обов'язків між працівниками структурних підрозділів здійснюється їх керівниками та затверджується керівництвом Генеральної прокуратури України, регіональних прокуратур, відповідно до їх компетенції. Обов'язки між працівниками місцевих прокуратур, враховуючи їх структуру, повинні розподілятися за розпорядженнями керівників цих прокуратур. Слід зазначити, що важливі процесуальні питання організації та порядку роботи Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур визначаються нормативно-правовими актами. Відповідно до розпорядження Генерального прокурора № 365 від 07.07.2020 р. "Про загальні принципи організації роботи в прокуратурі України", нормативно-правові акти встановлюють основні принципи, порядок і методи управлінської діяльності, зокрема, щодо розподіл повноважень між керівниками різних рівнів, робота структурних підрозділів та їх взаємодія, підготовка та розгляд документів, прийняття організаційно-розпорядчих актів, планування роботи, відвідування прокуратури, виклики керівників та працівників прокуратури найвищого рівня, підготовка та проведення нарад, контроль за виконанням, аналітична та методична робота [42].

Практичний досвід організації роботи в органах прокуратури показує, що найбільш оптимальним у Генеральній прокуратурі України

та регіональних прокурорах є складання квартальних планів роботи. У планах, як правило, зазначаються перевірки стану організації праці в окремих сферах прокурорської діяльності, забезпечення роботодавцем практичних, заходи аналітичного та навчально-методичного характеру. Для місцевих прокурорів плани роботи не є обов'язковим атрибутом. У той же час керівники місцевих прокуратур не позбавлені права складати плани роботи, їх рішення з цього питання самостійно повинно знаходитися в плані потреб їх практичної діяльності та виходити із стану законності [80].

Інформаційне забезпечення є важливим аспектом ефективної роботи прокуратури. І.В. Європіна визначає "інформаційне забезпечення прокурорської діяльності" як сукупність організаційних, правових, матеріально-технічних та інших заходів для цілеспрямованого збору, обліку, обробки інформації, необхідної для практики органів, підрозділів та посадових осіб прокуратури, її зберігання, документування та впровадження. Суть цієї концепції представлена у формі пошуку та збору інформації, необхідної та достатньої для вирішення завдань, покладених на прокуратуру; його накопичення, облік, збір, оцінка, систематизація, групування для подальшого використання. Автор посилається на джерела та носії інформації в органах прокуратури державного управління та контролю, правоохоронних та судових органах, юридичних та фізичних осіб тощо [44, с.84-85]

Що стосується аналітичної діяльності в прокуратурі, необхідно звернутися до розкриття її сутності. Аналіз або узагальнення - це документ, який створюється в практиці прокуратури, і який містить критичну оцінку виконаної роботи, висвітлює найактуальніші проблеми конкретної прокуратури та визначає шляхи її вирішення. Як показує практика, аналітичну роботу слід проводити в Генеральній прокуратурі України та прокуратурах на регіональному рівні лише тоді, коли це необхідно для поглибленого, всебічного вивчення проблем дотримання

норм права, боротьби зі злочинністю , а також організація виконання функцій та завдань, покладених на прокуратуру.

Організація первинної бухгалтерської та статистичної звітності є невід'ємним елементом діяльності прокуратури України, оскільки дозволяє отримувати інформацію про стан законодавства, планувати організацію прокуратури та контролювати виконання у цій галузі.

Важливим елементом організації роботи в прокуратурі є контрольна діяльність. В.С. Бабкова визначає організаційно-контрольну діяльність в прокуратурі, як це регулюється нормами законодавства і здійснюється в процесуальній формі уповноваженими суб'єктами діяльності, спрямованої на виявлення ступеня досягнення цілей, визначених законом, встановленими методами та засобами а також оцінка роботи органів та його посадових осіб; результати цієї діяльності фіксуються в процесуальних документах. Контроль у прокуратурі - це діяльність, спрямована на реалізацію цілей, визначених Конституцією України та Законом України "Про прокуратуру" Цілі діяльності, які чітко виражають кількісні та якісні показники, що характеризують використання прокурором повноважень, встановлених законом, досягаються впливом суб'єкта контролю на об'єкт контрольної діяльності [2, с.5-6].

До основних завдань контролю в прокуратурі слід віднести: встановлення фактичного стану організації її роботи; забезпечення відповідної системи встановлення контролю за використанням призначених завдань; своєчасне викриття, усунення та попередження недоліків в організації діяльності прокуратури та підготовка конкретних пропозицій щодо їх усунення; вжиття ефективних заходів щодо підвищення ефективності роботи з конкретними пропозиціями щодо їх вдосконалення.

Організація роботи в прокуратурі забезпечується належною підготовкою прокурорів. Розділ V Закону України "Про прокуратуру"

регламентує порядок призначення кандидатів на посаду прокурора, а саме: громадянин України, який має вищу юридичну освіту, не менше двох років досвіду роботи в галузі права і говорить державною мовою [59]. Відбір кандидатів на посаду прокурора здійснюється на конкурсних засадах, кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів проводить конкурс на вакантні посади прокурора на основі рейтингу кандидатів. За результатами конкурсу кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів надсилає керівнику відповідної прокуратури пропозицію про призначення кандидата на посаду прокурора прокуратури на заміщення вакантної посади застосовується. Керівник прокуратури за результатами спеціальної перевірки своїм розпорядженням призначає кандидата на посаду прокурора. Керівнику прокуратури потрібно створити гармонійний баланс досвідчених працівників прокуратури, організувати надання методичної та практичної допомоги прокурорам, які не мають досвіду роботи, забезпечити їх стажування у галузевих підрозділах регіональних прокуратур та Генеральній прокуратурі України.

В контексті законодавчої реформи прокуратури організація роботи в ній охоплюватиме вирішення комплексу питань, пов'язаних з конституційними повноваженнями прокуратури, включаючи структуру місцевих прокурорів, забезпечуючи належну роботу прокурора який займає адміністративну посаду посадових обов'язків, встановлених на відповідну адміністративну посаду, реструктуризацію в рамках чинного законодавства щодо відносин з органами державної влади та місцевого самоврядування. Крім того, існує ситуація, коли повноваження однієї місцевої прокуратури поширюються на значну кількість адміністративно-територіальних одиниць. У зв'язку з цим у структурі місцевих прокуратур створюються підрозділи, які знаходяться на великій відстані від керівництва прокуратури, і послаблює їх контроль за прокурорами департаментів. Водночас Закон України "Про прокуратуру" передбачає посаду керівника підрозділу (департаменту)

вимагає нормативного визначення його повноважень, перш за все, для забезпечення належної організації роботи співробітники прокуратури [59]. Як показує практика, неповнота кадрового забезпечення структурних підрозділів вкрай негативно позначається на діяльності прокуратури в цілому. У той же час через віддаленість керівництва місцевої прокуратури від розташування відділів виникають труднощі при узгодженні окремих процесуальних документів, у тому числі пов'язаних з державною таємницею. З метою вдосконалення організації праці та управління та використання сучасних інформаційних технологій існує потреба у розробці та використанні системи електронного документообігу з використанням електронного підпису.

Організація роботи в прокуратурі вимагає значних змін, виходячи з повноважень, покладених на неї Конституцією України та Законом України "Про прокуратуру" від 14 жовтня 2014 року, і повинна керуватися виключно забезпеченням ефективного здійснення покладених на нього законом функцій з метою захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави.

ВИСНОВКИ

Виходячи із дослідження правового регулювання організації і діяльності прокуратури України в умовах реформування, ми дійшли наступних висновків:

1. Концепція реформування органів прокуратури була розроблена з урахуванням європейського та світового досвіду, оскільки Україна є частиною європейського співтовариства. Кардинальна зміна правоохоронних органів і, насамперед, прокуратури повинна стати наріжним каменем нової сучасної держави, де панують європейські цінності - цінності, за які віддали своє життя герої Небесної сотні, і тепер наші солдати гинуть на Сході держави.

2. Сьогодні прокуратура поєднує особливості державного органу виконавчої влади як правоохоронного органу з характеристиками та спрямованістю діяльності щодо забезпечення справедливості. Таке поєднання є закономірним, узгодженість повноважень прокуратури, їх матеріальна сутність дозволяє виділити прокуратуру як самостійний державний орган, незалежний від гілок влади, який рівновіддалений від виконавчої та судової гілок влади. уряду і в той же час близький до них за своїм функціональним призначенням. Таким чином, питання статусу прокуратури вирішено в Конституції України. За обставин автономного, незалежного існування системи органів прокуратури виникають теорії існування влади прокурора, обґрунтовується існування спеціальної гілки влади, якою є нібито влада прокурора. Цю парадигму не можна сприймати однозначно, вона досить суперечлива. Однак не слід недооцінювати значення наукових розробок щодо парадигми прокурорської влади, оскільки саме ці ідеї дають змогу перевірити істинність концепцій щодо статусу та повноважень прокуратури в контексті конституційного визнання держави як правової держави.

Суть реформи української прокуратури, на наш погляд, полягає у приведенні цієї установи до конституційної моделі та стандартів Ради Європи. Однак в Європі не існує єдиної схеми, яка б визначала контури завдань та повноважень прокуратури. Кожна система прокурорів у країнах ЄС відповідає культурі та історії країни та приймається суспільством, в якому вона діє. Однією з умов реформування будь-якої державної установи є використання як чужого, так і власного досвіду. Однак слід мати на увазі, що нове проявляється лише в деяких окремих елементах, нових зв'язках і відносинах.

3. Процес реформування системи правоохоронних органів, насамперед, повинен базуватися на таких принципах: законність; дотримання прав і свобод людини і громадянина; захист демократичних цінностей суспільства; деполітизація та безпартійність; єдність командування та колегіальності при розробці та прийнятті важливих рішень; забезпечення регіонального лідерства та реалізації стратегії європейської інтеграції України; поєднання явних і негласних методів і засобів діяльності; пріоритетність функцій запобігання та попередження правопорушень; співпраця з державними органами, органами місцевого самоврядування та військовими формуваннями, з громадянами, об'єднаннями громадян та неурядовими організаціями; відкритість до демократичного цивільного контролю.

4. Метою прокуратури є встановлення верховенства права, зміцнення законності та правопорядку, захист прав і свобод людини і громадянина, громадських та державних інтересів.

Завданням прокуратури є обсяг роботи, спрямованої на досягнення мети, і обсяг роботи, необхідний для виконання, а саме: 1) запобігання порушенням законів; 2) виявлення порушень законів; 3) усунення порушень законів, відновлення прав та законних інтересів людини та громадянина та інтересів суспільства та держави; 4) встановлення всіх обставин порушення закону та притягнення винних до відповідальності.

Керуючись думкою головного експерта проекту Європейського Союзу «Підтримка реформ у сфері правосуддя в Україні» герані Лойки, ми бачимо в реформуванні кадрового забезпечення влади та вдосконаленні кадрового забезпечення. Зрештою, підбір персоналу та оцінка їх роботи повинні базуватися на об'єктивній, справедливій та прозорій процедурі - це ті прості та ефективні заходи, які сприяють відновленню довіри громадськості до прокурорів. Незалежно від статусу прокурорів та організації їх роботи, встановлених законами держави, основними функціями прокуратури є переслідування злочину, притягнення суб'єктів злочину до відповідальності та підтримка державного обвинувачення.

Для того, щоб забезпечити можливість прокурорів самостійно виконувати свої професійні обов'язки, а також захищати їх від впливу влади, ми пропонуємо вжити таких необхідних дій, щоб:

- вони виконували свої професійні функції без перешкод, залякування, втручання або невинуватої цивільної, кримінальної чи іншої відповідальності;

- набір та підвищення проходили на основі об'єктивних факторів, зокрема професійної кваліфікації, здібностей, продуктивності та досвіду. Рішення щодо відбору кандидата на посаду прокурора має бути справедливим та неупередженим;

- до таких працівників застосовувались дисциплінарні стягнення лише у зв'язку зі скаргами на невиконання прокурорами Кодексу професійної етики;

- було визначено процес неупередженої оцінки роботи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бабенко В. Вплив положень Кримінального процесуального кодексу України на реформування органів прокуратури [Електронний ресурс] / В. Бабенко // Вісник Національної академії прокуратури України. - 2014. - № 3. - С. 62-67. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnaru_2012_3_13
2. Бабкова В.С. Організаційно-правові проблеми контролю в прокурорській діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10. Х., 1998. 17 с.
3. Баганець О. Я за реформу прокуратури, але в конституційний спосіб [Електронний ресурс] / О. Баганець // Віче. - 2013. - № 22. - С. 2-5. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2013_22_2
4. Виолле-ле-Дюк Беседы об архитектуре. - М. 1937. – 472с.
5. Висновок Венеціанської комісії щодо Закону про внесення змін до Конституції від 8 грудня 2004 року / Висновок № 339/2005 від 13 червня 2005 року CDL-AD(2005)015 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу до документа : http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/about/text/venez_konst.html.
6. Висновок Конституційного Суду України № 3-в/2003 від 10 грудня 2003 року у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення – 175 – змін до статей 76, 78, 80, 81, 82 та інших Конституції України)» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу до документа : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v003v710-03/page>.
7. Гельвеций К.А. Об уме / Соч. Т.1. - М. 1975. – 647с.

8. Гриненко С. Представницька діяльність прокуратури на етапі реформування [Електронний ресурс] / С. Гриненко, Ю. Жилінська // Юридичний вісник. - 2014. - № 1. - С. 79-84. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/urid_2014_1_15
9. Даев В.Г. , Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. - Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1990. - 136 с.
10. Добровольская Т.Н. Принципы деятельности советской прокуратуры // Проблемы организации и деятельности прокурорской системы в свете Закона о прокуратуре СССР. - М. 1980. – 182с..
11. Жогин Н.В. Прокурорский надзор за предварительным расследованием уголовных дел. - М. 1968 – 264с..
12. Загородний В.Є. Основні напрями організації роботи районних прокуратур : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2009. 20 с.
13. Загородній В. Є. Реформування прокуратури України в умовах глобалізації: основні принципи функціонування [Електронний ресурс] / В. Є. Загородній // Актуальні проблеми держави і права. - 2012. - Вип. 65. - С. 95-102. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2012_65_13
14. Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу до документа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>.
15. История советской прокуратуры в важнейших документах. - М. 1947. – 543с..
16. Історія держави і права України. Ч.1 - К. 1996. – 339с.
17. Історія держави і права України. Ч.2 -Київ. 1996. -443с.
18. Кантока М. Г. Запровадження інституту кримінального проступку в контексті сучасного реформування прокуратури

[Електронний ресурс] / М. Г. Кантока // Актуальні проблеми політики. - 2015. - Вип. 55. - С. 292-299. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/appol_2015_55_37

19. Каракач П.М. Організація роботи прокуратури міста, району : методичний посібник з організації роботи в міських, районних прокуратурах. Х. : «Право», 2008. 352 с.

20. Касько В. Діяльність прокуратури у світлі нової редакції Закону України «Про прокуратуру» : Міжнар. суд-правов. форум [«Судова реформа в Україні: європейський вектор»], (м. Київ, 19-20 берез. 2015 р.). – В. Касько. – 171с.

21. Козлов А.Ф. Конституционные принципы прокурорского надзора // Прокурорский надзор и укрепление социалистической законности в советском государстве. - Свердловск. 1981. -134с.

22. Колодій А.М. Принципи права України. - Київ. 1998. – 208с.

23. Конверський А.Є. Логіка: Підручник. - Київ. 1998. – 271с.

24. Конституція України : офіц. текст : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

25. Кримінальний процесуальний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

26. Кримінальний процесуальний кодекс України. – С. : ТОВ «ВВП Нотіс», 2016. – 324 с.

27. Кулаков В.В. Проблеми організації роботи апарату обласної прокуратури по нагляду за додержанням законів

органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10. Х., 1999. 20 с.

28. Лакизюк В., Михайленко О., Прокуратура України: витоки, розвиток, персоналії та правове регулювання // Вісник прокуратури. 2000. №2. – 76с.

29. Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права / О.Э. Лейст. – Москва, 2002. – 294с.

30. Лилак Д.Д. Мудрість прадавніх про право, закон, владу, правосуддя. -К.:Оріяни. 2000. – 144с.

31. Литвак О. Проблеми реформування органів прокуратури [Електронний ресурс] / О. Литвак, П. Шумський // Вісник Національної академії прокуратури України. - 2012. - № 1. - С. 5-12. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2012_1_3

32. Литвак О. Функції прокуратури на сучасному етапі реформування правоохоронних органів [Електронний ресурс] / О. Литвак, С. Однолько // Вісник Національної академії прокуратури України. - 2014. - № 2. - С. 11-16. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2014_2_4

33. Литвак О. М. Проблеми впровадження Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року / О. М. Литвак, П. В. Шумський // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 1. – 39с.

34. Ломовский В.Д. Конституционные основы прокурорского надзора в СССР. - Калинин. 1982. – 68с.

35. Маркс К. и Энгельс Ф. Соч. Т.20. -827с.

36. Маркс К. и Энгельс Ф. Соч. Т.4. -794с.

37. Матюхин А.А. Государство в сфере права: институциональный подход / А.А. Матюхин. – Алматы., 2000. – 440с.
38. Михеєнко М. М. Проблеми розвитку кримінального процесу в Україні / М. М. Михеєнко. – Київ, 1999. –261с.
39. Мичко М.І. Теоретичні і практичні проблеми організації роботи в апараті прокуратури області : монографія. Донецьк, 2000. 160 с.
40. Муравьёв Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. - М. 1889. – 554с.
41. Мурашин Г.А. Органы прокуратуры в механизме советского государства. – 178с.
42. Наказ Генерального прокурора «Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України» від 07.08.2020 № 365 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP20076.html
43. Ожегов С.И. Словарь русского языка. - М. 1983. – 816с.
44. Основи організації роботи та управління в органах прокуратури України: підруч. / Є.М. Блажівський, М.К. Якимчук, І.М. Козьяков, І.М. Європіна та ін. К. : Алерта, 2013. 486 с.
45. Печенкін І. Антикорушційна реформа в Україні: місце і роль органів прокуратури як координатора протидії злочинності та корупції [Електронний ресурс] / І. Печенкін // Віче. - 2015. - № 4. - С. 24-27 . - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2015_4_7
46. Положення про Головну військову прокуратуру Генеральної прокуратури України, затверджено наказом Генерального прокурора України від 6 жовтня 2015 року № 249 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua>

47. Положення про Консультативну раду при Генеральній прокуратурі України, затверджено наказом Генерального прокурора України від 3 квітня 2014 року № 41 (із змінами від 29 жовтня 2014 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua>

48. Полянський Ю. Конституційне реформування прокуратури України (нові виклики) [Електронний ресурс] / Ю. Полянський // Вісник Національної академії прокуратури України. - 2009. - № 2. - С. 16-20. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2009_2_5

49. Потебенько М. Інститут державності // Президентський вісник. 2000 . №23. – 54с.

50. Потебенько М. Роки становлення і утвердження // Вісник прокуратури. 1999. №2. – 49с.

51. Прилуцький С. Реформування прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції [Електронний ресурс] / С. Прилуцький // Інформаційно-аналітичні огляди “Вдосконалення діяльності прокуратури України – шлях до реформування кримінальної юстиції”. – № 10. – С. 44–50. – Режим доступу : <http://www.cga.in.ua/fckfiles/procur.pdf>

52. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України № 113-IX від 25 вересня 2019 р. // Відомості Верховної Ради України. 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20>

53. Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо удосконалення та особливостей застосування окремих його положень: Закон України від 2 липня 2015 року № 578-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

54. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939- VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

55. Про засади державної мовної політики : Закон України від 3 липня 2012 року № 5029-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

56. Про затвердження Положення про порядок підготовки та подання на державну реєстрацію нормативно-правових актів Генеральної прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 13 жовтня 2015 року № 265 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua>

57. Про надання Академії прокуратури України статусу національної : Указ Президента України від 25 жовтня 2007 року № 1013/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ap.gp.gov.ua>

58. Про організацію діяльності органів прокуратури з питань ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, статистики та її аналізу : наказ Генерального прокурора України № 275 від 16 жовтня 2015 року (зі змінами, внесеними наказом Генеральної прокуратури України від 07.09.2016 № 319). URL: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102

59. Про прокуратуру : закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

60. Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції [Електронний ресурс] // Сайт Центру політико-правових реформ. – Режим доступу : http://www.pravo.org.ua/files/rec_chodo_publ.PDF.

61. Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції: рекомендація REC (2000) 19 Комітету

Міністрів держав-членів Ради Європи, прийнята 6 жовтня 2000 року на 724 засіданні заступників міністрів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon

62. Про утворення Академії прокуратури України : постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2002 року № 1582 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ap.gov.ua>

63. Прокурорский надзор в СССР. - М. 1982. – 144с.

64. Проневич О. С. Коментар до ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: внутрішній сайт Національної академії прокуратури України.

65. Резолюція 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов’язків та зобов’язань Україною» від 5 жовтня 2005 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу до документа : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_611.

66. Рекомендація 19 (2000) Комітету міністрів Ради Європи “Щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя” [Електронний ресурс] // Сайт Комітету міністрів Ради Європи. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1568277&Site=CM>

67. Роль прокуратури в системі кримінального правосуддя: Рекомендації Res. 2000 (19) Комітету Міністрів Ради Європи від 06.10.2000, ухвалені на 724-му засіданні заступників міністрів // Committee of Ministers: Офіційний сайт. – [Електронний ресурс]. – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?R>.

68. Савенко Д. Л. Реформування інституту прокуратури як прояв загального процесу гуманізації в правовій системі України [Електронний ресурс] / Д. Л. Савенко // Публічне право. - 2013. -

- № 1. - С. 360-366. - Режим доступу:
http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2013_1_51
69. Свєрбигуз В. Старосвітське панство. - Варшава. 1999. - 247с.
70. Сєдаш Е.А. Частное начало в Российском уголовном судопроизводстве. Автореф. дис. канд. юрид. наук. - Саратов. 2000. - 24с.
71. Серєда Г. Реформування прокуратури в контексті модернізації судово-правової системи України / Г. Серєда // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. - Київ, Академія прокуратури України, 2006. - 45с.
72. Сибірцева Є. Ю. Шляхи вдосконалення діяльності органів прокуратури із захисту прав громадян та інтересів держави в адміністративному судочинстві України в умовах реформування [Електронний ресурс] / Є. Ю. Сибірцева // Бюлетень Міністерства юстиції України. - 2013. - № 12. - С. 139-146. - Режим доступу:
http://nbuv.gov.ua/UJRN/bmju_2013_12_38
73. Скибенко О. Проблеми реформування функцій прокуратури України в механізмах судочинства та забезпечення законності / О. Скибенко // Підприємництво, господарство і право. - 2016. - № 6. - 239с.
74. Скрипилєв Е.А. Всероссийское учредительное собрание. - М. 1982. -216с.
75. Соколовий В. П. Актуальні питання реформування органів прокуратури у трансформаційних умовах євроінтеграції України [Електронний ресурс] / В. П. Соколовий, О. В. Тодощак // Наше право. - 2014. - № 7. - С. 65-70. - Режим доступу:
http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nashp_2014_7_13

76. Спільний висновок Венеціанської комісії та Директорату з прав людини від 11–12 жовтня 2013 року (CDL(2013)039) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

77. Статистичний облік і звітність в органах прокуратури України : наук.-практ. посіб. / [Європіна І.В., Кальман О.Г., Кидисюк О.І. та ін.]; за ред. Г.М. Титарчука, М.К. Якимчука. К. : Алерта, 2012. 198 с.

78. Статут Асамблеї європейських регіонів, ухвалений в Неаполі 28 листопада 2002 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon

79. Стислий огляд позицій вітчизняних науковців див., наприклад: Реферативний огляд наукової літератури щодо напрямків реформування прокуратури [Електронний ресурс] //Інформаційно-аналітичні огляди “Вдосконалення діяльності прокуратури України – шлях до реформування кримінальної юстиції”. – № 1. – С. 4–10. – Режим доступу : <http://www.cga.in.ua/fckfiles/procur.pdf>

80. Структура Генеральної прокуратури України, затверджена наказом Генерального прокурора України від 16 липня 2015 року № 55ш [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua>

81. Указ Президента України від 12 січня 2001 року № 24/2011 «Про План заходів із виконання обов’язків та зобов’язань України, що випливають з її членства в Раді Європи / [Електронний ресурс]. – Режим доступу до документа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/24/2011>.

82. Федоренко В. Інститут прокуратури у механізмі Української держави: сучасний стан і перспективи реформування [Електронний ресурс] / В. Федоренко // Вісник Національної

академії державного управління при Президентіві України. - 2009. - Вип. 4. - С. 202-213. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2009_4_27

83. Центр політико-правових реформ (Київ) пропонує такий переклад документа: “Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції” [Електронний ресурс] // Сайт Центру. – Режим доступу : http://www.pravo.org.ua/files/rec_chodo_publ.PDF

84. Чеканов В.Я. Вопросы теории уголовно-процессуальной деятельности прокурора: Автореф.дисс. д-ра юрид. наук. - М. 1973. – 27с.

85. Чернышевский Н.Г. Полн. собр. соч. Т.9. - М. 1949. – 420с.

86. Четверта сесія Верховної Ради України дванадцятого скликання. Бюлетень №30. Вид. Верх. Ради України. 1991. -28с.

87. Явич Л.С. Общая теория права. - Л. 1976. – 298с.

88. Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) – створена Комітетом міністрів Ради Європи в липні 2005 р. для підготовки висновків з питань прокурорської служби і сприяння виконанню відповідних рекомендацій Парламентської асамблеї Ради Європи. Роль прокуратури за межами сфери кримінального права: Висновок № 3 (2008) КРЕП. – 64с.

