

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

ЧАПЛИНСЬКА ЮЛІЯ АНАТОЛІВНА

УДК 342.95 (477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ**

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

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Харків – 2018

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Харківському національному університеті внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України.

Науковий консультант: доктор юридичних наук, доцент
ДРОЗД Олексій Юрійович,
Національна академія внутрішніх справ,
головний науковий співробітник відділу
організації науково-дослідної роботи.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
БЕЗПАЛОВА Ольга Ігорівна,
Харківський національний
університет внутрішніх справ,
завідувач кафедри
адміністративної діяльності поліції;

доктор юридичних наук, доцент
КОМЗЮК Володимир Трохимович,
Черкаський національний університет імені
Богдана Хмельницького, професор кафедри
державно-правових дисциплін Навчально-
наукового інституту
економіки і права;

доктор юридичних наук, доцент
МИСЬКІВ Леся Ігорівна,
Київський міжнародний університет,
професор кафедри міжнародного права та
порівняльного правознавства.

Захист відбудеться 12 липня 2018 р. о 9 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 у Харківському національному університеті внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. Л. Ландау, 27.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. Л. Ландау, 27.

Автореферат розісланий 12 червня 2018 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

Л. В. Могілевський

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Сучасна Україна характеризується цілою низкою суттєвих проблем у цілому ряді основоположних сфер суспільного життя, вирішення яких потребує проведення глибоких та змістовних реформ. Деякі із таких реформ відбуваються вже багато років (наприклад, адміністративна), втім до сих пір так і не призвели до настання бажаних результатів. Одними із проблемних питань розбудови української державності були та залишаються реальне ствердження та забезпечення панування в країні принципів верховенства права і правової законності, а також підтримка правового порядку на належному рівні. Розв'язання даних проблем вимагає реформування основних правоохоронних інститутів в країні. На необхідності глибоких та конструктивних змін і перетворень у цій сфері неодноразово наголошували як науковці, так і представники політичних кіл та громадськості. Однак суттєвих позитивних зрушень у даному напрямку довгі роки на прослідковувалося, що врешті призвело до тотальної корупції та масових невдоволень з боку громадськості.

Суттєве напруження у суспільно-політичному житті України протягом останніх років, а також перехід на новий рівень відносин нашої держави із Європейським Союзом у питанні євроінтеграції, змусили владу активізувати проведення реформ у цілому ряді ключових державних інституцій. Зокрема це стосується реформування органів прокуратури України, рівень довіри населення країни до якої надзвичайно низький. Відновлення іміджу даного органу держави, а також необхідність пристосування основних засад його діяльності до міжнародних, зокрема європейських стандартів, вимагає комплексного підходу до перегляду та вдосконалення основоположних аспектів (принципи, цілі, завдання, функції, форми діяльності органів прокуратури; їх кадрове забезпечення; організаційна приналежність та структура; правовий статус прокурорів тощо) діяльності органів прокуратури в Україні.

Здійснити якісне, ефективне та результативне реформування інституту прокуратури неможливо без створення відповідного науково-теоретичного підґрунтя організації та реалізації даного процесу. Останнім часом дослідники досить багато уваги приділяють проблематиці діяльності органів прокуратури у нашій державі, зокрема загальним питанням діяльності органів прокуратури присвятили свої праці В. Б. Авер'янов, О. В. Агєєв, Є. О. Алісов, О. Б. Андрєєва, Г. Ю. Анісімов, К. К. Арушунян, В. С. Бабкова, В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик, О. В. Бакун, О. М. Бандурка, О. І. Безпалова, Н. В. Бенч, А. І. Берлач, Ю. П. Битяк, І. О. Билиця, Г. М. Білецька, В. В. Богущкий, А. Л. Борко,

М. М. Бурбика, В. М. Гарашук, Ю. В. Гаруст, Є. А. Гетьман, О. П. Гетьманець, М. В. Глух, М. І. Дамірчійєв, О. Д. Данілов, О. Є. Деменко, І. І. Демідов, Т. О. Дунас, О. М. Єщук, Т. В. Кашаніна, К. В. Клименко, Ю. В. Ковбасюк, Ю. М. Козлов, О. Г. Комісаров, А. Т. Комзюк, В. М. Кравчук, Н. М. Курко, А. М. Куліш, А. О. Куций, Н. П. Кучерявенко, Т. Є. Кушнарьова, А. В. Лапкін, О. М. Литвак, М. Я. Мандрик, І. Є. Марочкін, М. І. Мельник, В. А. Миколенко, Т. Є. Мироненко, Р. В. Миронюк, Т. П. Мінка, В. В. Мірошник, В. В. Молодик, О. М. Музичук, І. В. Назаров, А. С. Нестеренко, Л. В. Омельчук, Ю. В. Оніщук, Є. М. Попович, С. В. Прилуцький, В. М. Свириденко, Н. Є. Селюченко, О. І. Скибенко, В. І. Теремецький, Ю. С. Ткачук, В. К. Шкарупа, З. К. Шмігельська, О. О. Шишов, Ю. Ю. Якимчук та ін. Втім, повноцінного комплексного наукового опрацювання та обґрунтування адміністративно-правового забезпечення реформування органів прокуратури України після прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» не проводилося.

Отже, враховуючи те, що інститут прокуратури перебуває на стадії реформування і вже ряд запроваджених змін при цьому неоднозначно сприймається цілою низкою правників, як теоретиків, так і практиків, нагальною є потреба дослідження питань організації та функціонування вже реформованих органів прокуратури, з метою визначення найбільш гострих проблемних аспектів її правового статусу та функціонування, вироблення можливих шляхів їх розв'язання та якісного вдосконалення роботи органів прокуратури.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження виконане відповідно до основних положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, затвердженої Указом Президента України 20 травня 2015 року №276/2015, та відповідно до пп. 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 7.17, 7.18, 7.21 Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на 2015–2018 рр., затверджених наказом МВС України від 16 вересня 2015 р. № 275. Дисертацію виконано відповідно до планів науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495) та «Правове забезпечення розвитку підприємництва та органів місцевого самоврядування» (номер державної реєстрації 0115U006255).

Мета і завдання дослідження. Мета роботи полягає в тому, щоб на підставі аналізу окремих етапів реформування органів прокуратури України, узагальнення нормативних засад реформування органів прокуратури України, окреслення напрямків адміністративно-правового

забезпечення реформування органів прокуратури України, а також спираючись на сучасні наукові праці вчених та стан правового регулювання діяльності прокуратури на сучасному етапі розвитку держави, визначити сутність та особливості адміністративно-правового забезпечення реформування органів прокуратури України.

Для досягнення зазначеної мети в дисертації необхідно було вирішити такі основні *завдання*:

- розкрити генезу реформування органів прокуратури України;
- охарактеризувати стан дослідження проблеми адміністративно-правового забезпечення реформування органів прокуратури України;
- з'ясувати передумови реформування органів прокуратури;
- виявити коло завдань та етапи реформування сучасних органів прокуратури;
- визначити місце реформованих органів прокуратури в системі органів правопорядку;
- виокремити конституційні засади, законодавче регулювання, міжнародне та підзаконне регулювання реформування органів прокуратури України;
- розкрити адміністративно-правові засади оптимізації системи органів прокуратури;
- охарактеризувати адміністративно-правове забезпечення трансформації правового статусу органів прокуратури;
- виявити стан адміністративно-правового забезпечення реформування підготовки кадрів та кадрових процедур в органах прокуратури;
- встановити сучасний стан адміністративно-правового забезпечення реформування організації та функціонування органів прокуратури;
- узагальнити міжнародний досвід реформування органів прокуратури та запропонувати можливості його використання в Україні;
- з'ясувати перспективи розвитку адміністративно-правового регулювання реформування органів прокуратури;
- окреслити сутність та значення запровадження міжнародних стандартів функціонування системи органів прокуратури;
- запропонувати напрямки вдосконалення завдань та функцій органів прокуратури в умовах реформування;
- встановити форми діяльності органів прокуратури України запровадження яких є необхідним в діяльності реформованих органів прокуратури.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері діяльності органів прокуратури.

Предметом дослідження є адміністративно-правове забезпечення реформування органів прокуратури України.

Методи дослідження. В роботі в комплексі використано низку, як загальних, так і спеціальних методів наукового пізнання. Так, за допомогою історико-правового методу розкрито генезу реформування органів прокуратури України (підрозділ 1.1), з'ясовано передумови реформування органів прокуратури (підрозділ 1.3) та узагальнено етапи реформування сучасних органів прокуратури (підрозділ 1.4). Метод порівняльного аналізу використовувався під час характеристики стану дослідження проблеми адміністративно-правового забезпечення реформування органів прокуратури України (підрозділ 1.2). Під час аналізу конституційних засад, законодавчого регулювання, міжнародного та підзаконного регулювання реформування органів прокуратури України використано метод порівняльно-правового аналізу (Розділ 2). За допомогою формально-логічного методу та методу документального аналізу розкрито адміністративно-правові засади оптимізації системи органів прокуратури; охарактеризовано адміністративно-правове забезпечення трансформації правового статусу органів прокуратури; виявлено стан адміністративно-правового забезпечення реформування підготовки кадрів та кадрових процедур в органах прокуратури; встановлено сучасний стан адміністративно-правового забезпечення реформування організації та функціонування органів прокуратури (підрозділи 3.1–3.5). Статистичний метод використано з метою з'ясування рівня довіри населення до органів прокуратури та усвідомлення проблемних аспектів їх діяльності (підрозділ 3.1, 4.2). Аналітичний метод використано під час узагальнення міжнародного досвіду реформування органів прокуратури та опрацювання пропозицій щодо можливості його використання в Україні та окреслення сутності та значення запровадження міжнародних стандартів функціонування системи органів прокуратури (підрозділ 4.1, 4.3). Метод системного аналізу використовувався під час з'ясування перспектив розвитку адміністративно-правового регулювання реформування органів прокуратури; опрацювання напрямків вдосконалення завдань та функцій органів прокуратури в умовах реформування; встановлення форм діяльності органів прокуратури України запровадження яких є необхідним в діяльності реформованих органів прокуратури (підрозділи 4.2, 4.4, 4.5). В дисертації використано й інші методи наукового пізнання.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертації становлять праці вчених різної галузевої приналежності. В основу роботи покладено напрацювання вчених в галузі адміністративного права та теорії управління, також використано праці вчених у галузі філософії, загальної

теорії держави і права, конституційного права, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних дослідників.

Нормативною основою дослідження є Конституція України, міжнародні договори та угоди, закони та підзаконні нормативно-правові акти, що визначають адміністративно-правові засади реформування органів прокуратури України. Інформаційну та емпіричну основу роботи становлять узагальнення практики діяльності реформованих органів прокуратури. У ході дисертаційного дослідження було також використано власний досвід роботи в органах прокуратури.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є однією з перших спроб, на підставі аналізу окремих етапів реформування органів прокуратури України, узагальнення нормативних засад реформування органів прокуратури України, окреслення напрямків адміністративно-правового забезпечення реформування органів прокуратури України, а також спираючись на сучасні наукові праці вчених та стан правового регулювання діяльності прокуратури на сучасному етапі розвитку держави, після набрання чинності нового Закону України «Про прокуратуру», визначити сутність та особливості адміністративно-правового забезпечення реформування органів прокуратури України. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових концептуальних наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

уперше:

– запропоновано авторський підхід до періодизації реформування органів прокуратури, у зв'язку з чим окремо виділено чотири основні етапи становлення та розвитку прокуратури в Україні до прийняття Конституції України та три основні етапи реформування прокуратури після її прийняття;

– обгрунтовано доцільність розробки та прийняття «Концепції реформування органів прокуратури України», в якій чітко визначити мету, завдання, напрямки, принципи, форми та методи реформування органів прокуратури;

– передумови реформування органів прокуратури охарактеризовано як групу фактів об'єктивної дійсності, наявність яких зумовила необхідність проведення змін внутрішньої будови органів прокуратури України та системи її функцій та виокремлено історичні, економічні та правові передумови реформування органів прокуратури;

– в загальному розумінні під адміністративно-правовим забезпеченням реформування органів прокуратури запропоновано розуміти здійснюваний за допомогою норм адміністративного права та інших правових засобів регулюючий вплив на суспільні відносини з

метою врегулювати та упорядкувати правовідносини, що виникають в процесі реформування органів прокуратури в Україні;

– з метою вдосконалення окремих кадрових процедур в органах прокуратури запропоновано розробити та затвердити наказом Генерального прокурора Положення про наставництво в органах прокуратури і Положення про молодих фахівців органів прокуратури та обґрунтовано пропозицію щодо нормативного врегулювання Генеральним прокурором України процедури направлення на практику в прокуратуру студентів бакалаврату з провідних вишів країни в якості помічників прокурорів;

– обґрунтовано необхідність розроблення та впровадження в практичну діяльність органів прокуратури Концепції виховної роботи в органах прокуратури;

– форми діяльності прокуратури визначено як зовнішній прояв, вираження однорідних практичних дій, що вчиняються її органами та посадовими особами задля виконання поставлених перед ними завдань та реалізації покладених на них функцій та обґрунтована доцільність на законодавчому рівні закріпити форми профілактичної та правовиховної діяльності органів прокуратури;

удосконалено:

– обґрунтування того, що метою реформування прокуратури є суцільна перебудова цієї системи державних органів за напрямом удосконалення їх правового статусу, переорієнтації функціональної направленості у частині ліквідації повноважень щодо проведення досудового слідства, загального нагляду тощо, а також уведення в їх діяльність європейських стандартів роботи для формування нового, декоративного та ефективного правоохоронного органу, ключовою функцією якого має стати забезпечення законності та верховенства права у сфері кримінальної юстиції та інших передбачених законом галузях;

– визначення поняття конституційні принципи нормативно-правового регулювання реформування органів прокуратури під яким запропоновано розуміти керівні засади (ідеї), які прямо чи опосередковано визначено в Основному Законі нашої держави та дотримання яких є обов'язковим при реформуванні органів державної влади, в тому числі і прокуратури України;

– характеристику міжнародних нормативно-правових актів, які відіграють виключно важливу роль у правовому регулюванні реформування органів прокуратури України, адже саме у положеннях цих актів визначаються ключові вектори (напрямки), відповідно до яких повинно бути реформовано зазначений орган державної влади в нашій державі;

– розуміння того, що законодавче регулювання реформування органів прокуратури представляє собою сукупність нормативно-правових актів, які приймаються у відповідності та Конституції України, та які спрямовані на: по-перше, врегулювання правовідносин, які виникають у процесі реформування органів прокуратури; по-друге, на створення відповідного правового поля для проведення таких реформ;

– визначення поняття підзаконного нормативно-правового акта у контексті предмета дослідження – це офіційний документ встановленої форми, який приймається уповноваженими органами державної влади, та містить в собі норми права, які спрямовані на врегулювання однорідних відносин у конкретній сфері та приймається на виконання законів з метою уточнення положень щодо окремих аспектів реформування органів прокуратури в Україні;

– обґрунтування того, що в Законі України «Про прокуратуру» слід посилити гарантії професійної діяльності працівників органів прокуратури, їх матеріально-соціальне забезпечення, зафіксувати конкретні заходи правового захисту та соціальної підтримки;

– розуміння того, що для більшої об'єктивності та неупередженості діяльності складу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів слід в законодавчому порядку змінити співвідношення її учасників. У проекті запропонованих змін акцентується увага на повній вищій юридичній освіті членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, тобто ними повинні бути лише особи з освітнім ступенем щонайменше магістра. Наявність повної вищої освіти у представників Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів гарантуватиме прийняття обґрунтованих та кваліфікованих рішень;

– характеристику поняття «організаційні засади діяльності органів прокуратури» під яким пропонується розуміти комплекс (систему) заходів і дій, спрямованих на визначення її місця й ролі в системі органів державної влади; раціональний розподіл прокурорської праці й узгодженість індивідуальних дій прокурорів, створення та підтримання належних умов праці й організаційного порядку; а так само нормального психологічного клімату в колективі, з тим щоби забезпечити злагоджену роботу прокуратури загалом із реалізації функцій і завдань, сформульованих у Конституції України, Законі України «Про прокуратуру» та інших нормативно-правових актах, у т.ч. наказах і вказівках Генерального прокурора України;

– обґрунтування, що в якості мети діяльності органів прокуратури України у діючому законі «Про прокуратуру» слід закріпити, що «Метою діяльності органів прокуратури є ствердження верховенства права в державі та підтримка правового порядку»;

дістало подальшого розвитку:

– обґрунтування того, що Конституція України займає провідне місце у правовому регулюванні будь-яких відносин, і хоча в ній містяться лише базові (основні положення), проте всі інші нормативно-правові акти приймаються відповідно до Основного Закону, доповнюють та уточнюють його положення, а також у жодному випадку не можуть суперечити його нормам;

– пропозиція з метою оптимізації системи органів прокуратури розробити системні заходи, спрямовані на підвищення ефективності прокурорської діяльності, а також у «Концепції реформування органів прокуратури» врахувати національний та європейський досвід організації діяльності органів прокуратури;

– характеристика правового статусу прокуратури, під яким запропоновано розуміти правове становище органів і організацій прокуратури, наділених сукупністю повноважень щодо забезпечення законності, захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, що відображає їх місце й роль у суспільстві й державі;

– позиція, що реформування інституту прокуратури в Україні також потребує визначення концептуальних засад даного процесу, оскільки саме вони відображають ті напрямки у яких мають рухатися перетворення, ті пріоритети, ідеї, погляди, переконання, що лежать в основі запланованих чи запроваджуваних змін і характеризують замисел, задум, який має втілитися в ході реформи;

– обґрунтування того, що сучасний стан правового регулювання діяльності органів прокуратури, їх організації та функціонування, має ряд недоліків, які перешкоджають належному виконанню нею своєї суспільної місії, така ситуація обумовлює необхідність пошуку шляхів подальшого реформування в Україні даного інституту;

– пропозиція у законі України «Про прокуратуру» закріпити, що кандидат на посаду Генпрокурора повинен мати обов'язково вищу юридичну освіту, а також стаж/досвід роботи не менше 5 років у судових та (або) правоохоронних органах, або адвокатурі, або мати не менше як 10-річний довід роботи у галузі правової теорії (викладацька та наукова діяльність). Водночас пріоритет, при інших рівних характеристиках, має надаватися тому кандидату, який має більший досвід роботи саме у кримінально-правовій сфері;

– з'ясування мети, завдань та функцій органів прокуратури, у зв'язку з чим наголошено, що їх закріплення хоча й характеризує основні пріоритети роботи органів прокуратури, втім не відображає її суспільну місію у повній мірі, як результат – ряд важливих завдань і функцій, які має виконувати прокуратура, не отримали належної правової визначеності, що у свою чергу негативним чином позначається на якості,

ефективності та результативності їх реалізації зазначеним органом держави;

– обґрунтування висновку, що враховуючи реальний стан справ у сфері дотримання законності органами державної влади, доцільно зберегти протягом певного перехідного періоду функції загального нагляду за органами прокуратури до тих пір, доки не будуть належним чином вирішені питання щодо забезпечення якісного та ефективного контролю за законністю з боку інших органів державної влади;

– узагальнення організаційно-правових засад діяльності органів прокуратури в провідних країнах світу, їх перетворень і змін, що дозволило виокремити моменти, важливі для визначення концептуальних засад реформування вітчизняних органів прокуратури.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки і пропозиції можуть бути використані у:

– науковій діяльності – як основа для подальших досліджень проблем реформування органів прокуратури (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– законотворчій діяльності – в ході уточнення та доповнення норм законів та підзаконних нормативно-правових актів, що закріплюють правовий статус органів прокуратури, а також під час розроблення проектів відповідних нормативно-правових актів, що буде сприяти поліпшенню діяльності органів прокуратури;

– практичній діяльності – з метою підвищення ефективності діяльності органів прокуратури України;

– освітньому процесі – під час підготовки підручників та навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право», «Суд та правоохоронні органи»; вони вже використовуються в ході проведення занять із зазначених дисциплін у Харківському національному університеті внутрішніх справ та Національній академії внутрішніх справ. Їх враховано також у навчально-методичних розробках, підготовлених за участю автора (акт впровадження Харківського національного університету внутрішніх справ та Національної академії внутрішніх справ).

Апробація результатів дисертації. Підсумки розроблення проблеми в цілому, окремих її аспектів, одержані узагальнення і висновки були оприлюднені на міжнародних, всеукраїнських та регіональних науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах, зокрема: «Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики» (м. Одеса, 11-12 грудня 2015 р.); «Теорія і практика сучасної юриспруденції» (м. Київ, 11-12 грудня 2015 р.); «Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку» (м. Запоріжжя, 26-27 серпня 2016 р.); «Правові реформи в Україні: реалії сьогодення» (м. Харків, 15-16 квітня

2016 р.); «Становлення громадянського суспільства в Україні: нормативно-правове підґрунтя» (м. Дніпропетровськ, 6-7 травня 2016 р.); «Особливості розвитку законодавства України у контексті євро інтеграційних процесів» (м. Харків, 2–3 червня 2017 р.), «Актуальні проблеми законодавства України: пріоритетні напрями його вдосконалення» (м. Одеса, 13-14 жовтня 2017 р.); «Законодавство України у світлі сучасних активних реформаційних процесів» (м. Київ, 13-14 жовтня 2017 р.) .

Публікації. Основні результати дослідження викладено в одноосібній монографії, 24 статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав, тезах наукових повідомлень на 8 науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з основної частини (вступу, чотирьох розділів, які включають дев'ятнадцять підрозділів, висновків), списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 426 сторінок, з яких 373 сторінки основного тексту. Список використаних джерел складається з 484 найменувань і займає 53 сторінки, додатки викладено на 4 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначається її зв'язок з науковими програмами, планами, темами, грантами, окреслюються мета і завдання дослідження, об'єкт і предмет, використані методи, вказується на наукову новизну та практичне значення отриманих результатів, наводяться дані щодо апробації результатів дослідження та публікацій.

Розділ 1 «Методологія дослідження адміністративно-правових засад реформування органів прокуратури» складається із п'яти підрозділів, які присвячено дослідженню генези реформування органів прокуратури; висвітленню стану дослідження проблеми адміністративно-правового забезпечення реформування органів прокуратури; вивченню передумов сутності, завдань та етапів реформування органів прокуратури; визначенню місця реформованих органів прокуратури в системі органів правопорядку.

У *підрозділі 1.1 «Генеза реформування органів прокуратури»* зазначається, що процес реформування прокуратури – це не якийсь одиничний факт, а сукупність цілеспрямованих дій, що має свою історію, яка тотожна процесу становлення та розвитку даного органу в цілому. Наголошено, що інститут прокуратури є відомим суспільству вже досить довгий час, і хоча прийнято вважати, що даний інститут виник у Франції, посада прокурора як державного чиновника була відома ще у

Стародавньому Римі. Крім того, існуючий у ті часи інститут плебейського трибуна, також можна вважати своєрідним «предком» сучасних прокурорських відомств.

Зазначається, що на території України прокуратура у вигляді цілісної, організованої структури спеціальних владних органів почала працювати значно пізніше. Звернено увагу на фактори, які суттєво гальмували загальний процес розвитку України, як самостійного учасника міжнародної арени. На підставі аналізу доктринальних та нормативно-правових джерел виокремлено наступні чотири самостійні періоди становлення та розвитку системи органів прокуратури в Україні, а саме: перший період – з моменту виникнення державних утворень на території України до XVIII століття; другий «Імперський» період – з XVIII століття по 20-ті роки XX століття; третій «Радянський» період – з 20-тих років XX століття по 90-ті роки; сучасний період – з 90-х років XX століття по теперішній час. Охарактеризовано політико-правові та організаційно-управлінські засади діяльності прокуратури у кожен із зазначених періодів.

У підрозділі 1.2 «*Стан дослідження проблеми адміністративно-правового забезпечення реформування органів прокуратури*» наголошено, що актуальність проблематики реформування системи органів прокуратури обумовлює динамічний ріст кількості наукових досліджень у цій сфері. Проте, зазначена проблематика, як правило аналізується не комплексно, а у контексті окремих аспектів організації та функціонування органів прокуратури. Розглянуто існуючі наукові праці з питань реформування інституту прокуратури та проблемні аспекти, які у них висвітлюються, зроблені відповідні висновки та зауваження з цього приводу. Значну увагу приділено аналізу змісту низки монографічних досліджень, дисертацій, наукових статей, в яких визначаються проблеми сучасної прокуратури України та пропонуються можливі кроки та заходи щодо їх усунення, розв'язання.

Визначено коло основних напрямків, за якими була проведена наукова розробка адміністративно-правового забезпечення реформування органів прокуратури, а саме: а) визначення місця прокуратури в складі державного апарату; б) переорієнтації роботи органів прокуратури в частині зміни повноважень та функцій останніх; в) чіткого окреслення особливостей управлінських відносин всередині системи органів прокуратури.

Акцентовано увагу на тому, що більшість існуючих на сьогодні наукових досліджень не мають завершеного вигляду і не дають чіткої та ґрунтовної відповіді на те, як має виглядати, що має являти собою прокуратура, як в організаційному, так і функціональному плані, після завершення її реформування. Наголошено що даний факт обумовлює

актуальність проведення комплексного вивчення проблематики реформування інституту прокуратури, що обумовлює необхідність зосередити увагу на всіх основних питаннях реалізації даного процесу.

У підрозділі 1.3 «*Передумови реформування органів прокуратури*» зазначається, що наукова розробка будь-якого правового, соціального, політичного чи іншого явища потребує обов'язкового визначення та вивчення об'єктивних аспектів, які обумовили його появу, становлення, розвиток тощо. Акцентовано увагу на тому, що реформування органів прокуратури України є цілісним процесом, що має відповідне доктринальне відображення, а також власну історію розвитку. Зазначено, що перебудова органів прокуратури, яка розпочалася у нашій державі після проголошення її незалежності та відбувається й зараз має конкретні передумови, вивчення та дослідження яких дозволить більш чітко та змістовно зрозуміти вектор реформування прокуратури, а також надати обґрунтовані пропозиції з приводу подальшого удосконалення даної системи державних відомств.

З'ясовано зміст понять «передумова» та «причина». Запропоновано визначення поняття «передумови реформування органів прокуратури». На підставі вивчення існуючих наукових досліджень, а також керуючись положеннями відповідних нормативно-правових актів, усі ключові передумови реформування прокурорських органів України, об'єднало у наступні групи: а) історичні передумови; б) економічні передумови; в) правові передумови.

Охарактеризовано зміст та значення кожної з груп передумов реформування органів прокуратури. Зазначається, що ключовою історичною передумовою удосконалення системи органів прокуратури стало набуття нашою державою незалежності. Проголошені у ній пріоритети призвели до активізації більшості реформаційних процесів практично во всіх сферах життєдіяльності українського суспільства. В аспекті зміни орієнтації правоохоронного сектору держави у «людиноцентриському» напрямку роль прокуратури мала бути змінена, так як функції, які вона виконувала за радянських часів, поступово втратили свою актуальність. До основних передумов економічного характеру віднесено по-перше, перебування України на рубежі ХХ – ХХІ століття Україна скрутній економічній ситуації; по-друге переорієнтації системи національної економіки з планово-командної на ринкову форму.

Наголошено, що, незважаючи на важливість та різноманітність економічних та історичних передумов еволюції прокурорських органів, ключову роль в даному процесі все ж таки відіграє група правових чинників. Правовими передумовами в цьому контексті запропоновано вважати положення міжнародно-правових та національних законодавчих і підзаконних нормативних актів, котрими регулювались питання які

безпосередньо виникають в процесі реформуванням прокуратури України або пов'язані із ним. Розглянуто зміст та значення для реформування органів прокуратури України окремих нормативно-правових актів.

У підрозділі 1.4 «Сутність, завдання та етапи реформування органів прокуратури» зазначається, що реформування органів прокуратури являє собою складний, багатоаспектний процес, визначення окремих етапів протікання якого дозволить зрозуміти яким чином правовий статус даних відомств змінювався, яку роботу на сьогоднішній день вже проведено в сфері їх удосконалення та які аспекти все ще потребують належної реалізації. У зв'язку із цим виокремлено три ключові етапи реформування органів прокуратури у незалежній Україні.

Перший розпочався із прийняттям у 1996 році Конституції України. Метою перетворень і змін щодо органів прокуратури на даному етапі була максимальна демократизація їх діяльності. Однак, аналіз як наукових думок, так і діючого у той період законодавства засвідчив, що суттєвих зрушень на першому етапі досліджуваного реформування у напрямку перебудови інституту прокуратури за європейським зразком не відбулося.

Початком другого етапу реформування прокуратури на території України запропоновано вважати 2004 рік, адже саме з цього моменту на законодавчому та підзаконному рівнях з'являється низка нормативних актів, положення яких стали правовими передумовами удосконалення системи досліджуваних органів держави. Акцентовано увагу на тому, що саме на даному етапі були вперше чітко визначені ключові напрями реформування як безпосередньо органів прокуратури, так і усієї правової сфери загалом. До них зокрема, запропоновано віднести: націленість на перейняття Європейського досвіду щодо формування та розвитку правової системи; доцільність прийняття нового, більш демократичного, відповідно до основоположних принципів Конституції, Кримінального процесуального кодексу; необхідності виключення загальнонаглядових повноважень зі складу функцій прокуратури; необхідність формування нового правоохоронного органу, до якого перейде частина повноважень прокуратури у ключі проведення досудового слідства тощо.

Третій етап реформування органів прокуратури розпочався у 2012 році і був обумовлений прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України, який вніс суттєві зміни у діяльність прокуратури. Одним із ключових моментів зазначеного реформування на даному етапі стало прийняття у 2014 році нового Закону України «Про прокуратуру», який виключив загальнонаглядову функцію зі кола функцій даного органу, та зафіксував введення в його діяльність цілого ряду новел.

На підставі аналізу наукових точок зору, а також керуючись

положеннями відповідних нормативно-правових актів охарактеризовано загальні та специфічні організаційно-правові аспекти реформування органів прокуратури України на кожному із вищезазначених етапів, зокрема акцентовано увагу на цілях та завданнях даного процесу. Встановлено, що метою реформування прокуратури України на сьогодні є суцільна перебудова прокурорських органів за напрямом посилення, удосконалення їх правового статусу, зміни функціональної направленості роботи, зокрема, у частині ліквідації загальнонаглядових повноважень, проведення досудового слідства тощо, а також імплементація у діяльність даної системи органів європейських стандартів, задля формування демократичного та дієвого правоохоронного органу, першочерговою функцією якого має стати забезпечення законності та верховенства права в рамках кримінальної юстиції та інших передбачених законодавством сферах.

До ключових завдань процесу реформування органів прокуратури запропоновано віднести наступне: максимальна оптимізація діяльності прокуратури відповідно до стандартів, принципів та рекомендацій європейської спільноти; завершення перерозподілу функцій прокуратури України, тобто, приведення її діяльності до визначеної законодавством моделі, шляхом передання повноважень в сфері досудового слідства; завершення формування та організації системи Національного бюро розслідувань, яке має перейняти частину функцій, яку на сьогодні виконують органи прокуратури; посилення ролі прокурора як державного обвинувача в суді; забезпечення незалежності прокурора від зовнішнього та внутрішнього впливу, шляхом створення ефективної системи внутрішньої безпеки в структурі органів прокуратури; та ін.

У підрозділі 1.5 «Визначення місця реформованих органів прокуратури в системі органів правопорядку» підкреслено, що реформування будь-якого органу державної влади призводить не тільки до зміни його правового статусу, але й загальної ролі в системі офіційних відомств країни. Наголошено на невизначеності питання щодо місця реформованих органів прокуратури в системі органів правопорядку України. У зв'язку із цим з'ясовано, що собою являють органи прокуратури, задля чого вивчено відповідні доктринальні та нормативно-правові джерела. Встановлено, що прокуратура є особливою системою органів державної влади, специфічний правовий статус якої становлять спеціальні, у порівнянні з іншими державними відомствами, функції, визначені чинним законодавством України.

Досліджено зміст понять «органи правопорядку» та «правоохоронні органи». Вивчення наукових точок зору та законодавчого підґрунтя засвідчило тотожність поняття «органи правопорядку» та «правоохоронні органи». Запропоновано визначення поняття «правоохоронні органи».

З метою з'ясування місця прокуратури після реформування розглянуто особливості її правового статусу, а також функції «перебудованої» прокуратури. Враховуючи наявні наукові думки з цього приводу, а також існуючий досвід провідних зарубіжних країн, зокрема Європейських, зроблено висновок про необхідність та доцільність включення в ході реформованих органів прокуратури до структури однієї гілок влади та системі органів правопорядку. Досліджено функції прокуратури, тобто конкретні напрями роботи зазначеної системи державних органів, які характеризують унікальність прокуратури серед інших органів правопорядку.

Розділ 2 «Нормативні засади реформування органів прокуратури» складається із чотирьох підрозділів, в яких проаналізовано конституційні засади нормативно-правового регулювання реформування органів прокуратури; досліджено законодавче регулювання реформування органів прокуратури; вивчено роль міжнародних актів у правовому регулюванні реформування органів прокуратури; розглянуто підзаконне регулювання реформування органів прокуратури.

У підрозділі 2.1 «Конституційні засади нормативно-правового регулювання реформування органів прокуратури» наголошено, що реформування органів прокуратури, як і будь-якого іншого органу державної влади, є неможливим без належного нормативно-правового регулювання, в ході якого визначаються напрями, пріоритети, порядок та інші важливі аспекти даного процесу. У зв'язку із цим досліджено поняття «правового регулювання», задля чого вивчено відповідні доктринальні підходи. Вивчено наукові точки зору щодо розуміння сутнісного змісту категорій «норма права» та «нормативно-правовий акт».

Досліджено наукові точки зору на сутність та значення Конституції України як нормативно-правового акта вищої юридичної сили. Встановлено, що вчені-правознавці поняття «конституційні засади» тлумачать як: підгрунття на якому відбувається формування та розвиток правового регулювання будь-яких суспільних відносин; конституційні принципи засадничого, системо утворюючого характеру.

Виділено основні етапи розвитку конституційно-правових засад реформування органів прокуратури: перший етап тривав з липня 1990 року по червень 1996 року; другий етап розпочався з прийняття Верховною Радою України 28 червня 1996 року Конституції України; третій розпочався із початку 2000-х років і був пов'язаний з намаганням тогочасного українського керівництва реалізувати вимоги Ради Європи, які були викладені у Висновку Парламентської асамблеї Ради Європи № 190 (1995) від 26 вересня 1995 року; четвертий етап розпочався із внесенням останніх змін до Конституції України та прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру» і триває зараз. На підставі аналізу

відповідних законодавчих положень, та з урахуванням існуючих дослідницьких точок зору, охарактеризовано зміст кожного етапу реформування конституційних засад діяльності досліджуваних органів держави. На підставі чого сформульовано відповідні висновки та зауваження.

З'ясовано зміст поняття «конституційний принцип». Запропоновано під конституційними принципами нормативно-правового регулювання реформування органів прокуратури розуміти керівні засади (ідеї), які прямо чи опосередковано визначено в Основному Законі нашої держави та дотримання яких є обов'язковим при реформуванні органів державної влади, в тому числі і прокуратури України. До кола таких принципів віднесено: верховенство права, законність, пріоритет забезпечення прав та свобод людини і громадянина, доцільність та ефективність. Розглянуто сутнісний зміст та значення кожного із зазначених принципів реформування органів прокуратури окремо.

У підрозділі 2.2 «Роль міжнародних актів у правовому регулюванні реформування органів прокуратури» наголошено на тому, що необхідність приведення інституту прокуратури в Україні до міжнародних та європейських стандартів, обумовлює необхідність проведення ґрунтовного дослідження ролі міжнародних актів у правовому регулюванні реформування даної системи органів держави.

З'ясовано поняття та значення міжнародних нормативно-правових договорів, у зв'язку із чим досліджено відповідні положення діючого законодавства України, а також наукові точки зору. Виокремлено та охарактеризовано коло ключових нормативно-правових актів міжнародного характеру, положення яких що мають основоположний характер для реформування органів прокуратури в Україні. Зазначені міжнародні правові документи поділено на дві групи, а саме: до першої включені міжнародні нормативно-правові акти, що стандарти діяльності органів прокуратури в Європі та Україні; а до другої – ті, що визначають засади здійснення міжнародного співробітництва прокуратури України із іншими прокуратурами Європи та Світу. У ході та за результатами проведеного дослідження сформульовані відповідні висновки та зауваження. Зокрема зазначається, що важливість міжнародних нормативно-правових актів для нормативно-правового забезпечення реформування системи органів прокуратури в Україні полягає перш за все у тому, що у їх положеннях визначаються ключові вектори (напрямки), відповідно до яких мають бути проведені зміни і перетворення зазначеної системи, а також відображається бачення міжнародної спільноти місця та призначення інституту прокуратури у механізмі держави та житті сучасного демократичного суспільства.

У підрозділі 2.3 «Законодавче регулювання реформування органів

прокуратури» досліджено наукові підходи до розуміння сутності, змісту та основних ознак категорії «закон». Зазначається, що законодавче регулювання реформування органів прокуратури являє собою сукупність нормативно-правових актів, що приймаються органом законодавчої влади у чітко встановленому порядку у відповідності та на виконання норм Конституції України, та які спрямовані на: по-перше, врегулювання правовідносин, які виникають в процесі реформування органів прокуратури; по-друге, на створення відповідного правового поля для проведення таких реформ.

Досліджено значення для реформування системи органів прокуратури таких законів України як: «Про центральні органи виконавчої влади», Кримінальний процесуальний кодекс, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури», «Про прокуратуру» тощо. Охарактеризовано новації та зміни, що були внесені в діяльність органів прокуратури оновленим законодавством протягом останніх років. Особливу увагу звернено на проблематику скасування функції загального нагляду прокуратури. Вивчено наукові точки зору та думки з приводу якості та ефективності нового законодавства про прокуратуру, а також щодо необхідності та доцільності позбавлення прокуратури загального нагляду. Наголошено на тому, що хоча новий закон «Про прокуратуру» цілком має позитивний та прогресивний характер, втім не позбавлений ряду недоліків. Окремлено коло та сутність цих недоліків.

У ході та за результатами проведеного дослідження зроблені відповідні зауваження, рекомендації та висновки з приводу стану законодавчого регулювання реформування органів прокуратури. Зокрема відмічається, що більшість законодавчих актів, які були прийнято з метою реформування органів прокуратури України мають сприятливий характер для проведення якісного покращення діяльності прокуратури в рамках євроінтеграційних процесів, що зараз відбуваються в нашій країні. У той же час підкреслено, що непослідовність законодавця у прийнятті відповідних нормативно-правових актів, а також дещо суперечливий характер деяких із них, певним чином гальмують зазначене реформування.

У *підрозділі 2.4 «Підзаконне регулювання реформування органів прокуратури»* досліджено наукові підходи до розуміння сутності та значення підзаконної нормотворчості та підзаконних нормативно-правових актів відповідно у системі права української держави. Запропоновано визначення поняття «підзаконні нормативно-правові акти». Наголошено, що в контексті представленого наукового дослідження підзаконні нормативно-правові акти, а точніше їх прийняття сприяє активізації діяльності уповноважених суб'єктів щодо реформування прокуратури.

Розглянуто місце та значення підзаконного регулювання реформування органів прокуратури залежно від суб'єкта підзаконної нормотворчості, а саме: акти Президента України, Кабінету Міністрів України, Генеральної прокуратури України. Підкреслюється, що нормативно-правові акти Глави держави в першу чергу покликані забезпечити оперативне реагування нормативно-правової бази на зміну певних важливих обставин у суспільно-політичному й правовому житті Української держави, не є винятком і досліджувана сфера суспільних відносин. Також акти Президента сприяють активізації діяльності органів державної влади у найбільш гострих та проблемних напрямках суспільно-державного життя. Акцентовано увагу на ролі Уряду як суб'єкта забезпечення соціально-економічних гарантій працівників органів прокуратури. Підкреслено, що саме завдяки нормотворчій діяльності Генеральної прокуратури України забезпечується безпосереднє втілення, реалізація ключових аспектів державної реформи системи органів прокуратури. Аналіз положень актів, що видаються Генеральною прокуратурою України дозволив поглянути на процес реформування органів прокуратури з більш практичної точки зору та зробити реформу ефективнішою та більш результативною.

За результатами проведеного дослідження зроблено відповідні зауваження та висновки щодо ролі та стану підзаконного регулювання реформування органів прокуратури.

Розділ 3 «Напрямки адміністративно-правового забезпечення реформування органів прокуратури» складається із п'яти підрозділів, в яких досліджено адміністративно-правові засади оптимізації системи органів прокуратури; адміністративно-правове забезпечення трансформації правового статусу органів прокуратури; реформування підготовки кадрів для органів прокуратури; реформування кадрових процедур в органах прокуратури; реформування організації та функціонування органів прокуратури.

У підрозділі 3.1 *«Оптимізація системи органів прокуратури: адміністративно-правове забезпечення»* зазначається, що як і будь-який інший орган державної влади, прокуратура являє собою певну організацію, тобто стійку систему спільно працюючих індивідів на основі ієрархії рангів та займаних посад. Наголошено, що сучасні органи прокуратури представлені розгалуженою мережею не тільки самих структурних підрозділів прокуратур різних рівнів та предметної компетенції, а й наукових і освітніх установ, інших організацій, які є юридичними особами, організаційно між собою взаємопов'язаних і взаємообумовлених єдністю вирішуваних завдань щодо забезпечення режиму законності і правопорядку в державі. Враховуючи зазначене, з'ясовано, що оптимальна організація системи органів прокуратури є

надзвичайно важливою, однією із ключових умовою її ефективного функціонування.

Підкреслено, що організаційна система органів прокуратури та її єдність неодноразово ставала «наріжним каменем» процесу проведення ряду реорганізаційних дій в її межах. Досвід розвитку цієї державної інституції показує, що даний процес не втрачає своєї динаміки і сьогодні. Розглянуто існуючу на сьогодні систему органів прокуратури, окрема увага приділена характеру організаційно-управлінських зв'язків у ній. Досліджено нормативно-правові підвалини та засади процесу оптимізації системи органів прокуратури, акцентовано увагу на наявних проблемах щодо їх реалізації.

Звернено увагу на прокурорське самоврядування як складову системи органів прокуратури. Розглянуто повноваження Всеукраїнської конференції прокурорів та Ради прокурорів України.

З'ясовано сутнісний зміст поняття «оптимізація» та визначено основні шляхи здійснення оптимізації системи органів прокуратури як то: критичний перегляду структури та штатів органів прокуратури; чітке визначення функціональних обов'язків і повноважень усіх структурних підрозділів органів прокуратури; усунення дублювання та паралелізму в роботі окремих структурних підрозділів органів прокуратури; наукове забезпечення діяльності органів прокуратури; та ін..

У *підрозділі 3.2 «Адміністративно-правове забезпечення трансформації правового статусу органів прокуратури»* звернено увагу на історичні аспекти організаційно-правового становища органів прокуратури в Україні. Вивчено наукові точки зору щодо особливостей правового статусу прокуратури на певних етапах суспільно-політичного розвитку нашої держави.

Встановлено сутнісний зміст та ознаки поняття «правовий статус», у зв'язку із чим проаналізовано відповідні словникові, енциклопедичні та доктринальні джерела. Охарактеризовано правовий статус органів прокуратури як правового становища органів прокуратури в системі інших державних органів, а також єдність їх прав, обов'язків і повноважень. Зазначається, що правовий статус надає можливість бути рівноправним учасником адміністративних правовідносин, тобто набувати певних прав та обов'язків, реалізовувати надані повноваження, застосовувати гарантії професійної діяльності та нести юридичну відповідальність за результати своєї діяльності. Таким чином, правовий статус органів прокуратури є невід'ємним їх атрибутом як органів державної влади.

З метою висвітлення особливостей правового статусу прокуратури проаналізовано окремі принципи її діяльності, що містяться в Законі України «Про прокуратуру», зокрема такі як: незалежність прокурорів,

політична нейтральність. Підкреслюється необхідність закріплення на рівні Конституції України цілей і завдань діяльності сучасної прокуратури. «Правовий статус прокуратури» визначено, як правове становище органів і організацій прокуратури, наділених сукупністю повноважень щодо забезпечення законності, захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, що відображає їх місце і роль в суспільстві і державі.

У підрозділі 3.3 «Адміністративно-правове забезпечення реформування підготовки кадрів для органів прокуратури» наголошено на тому, що кадровий апарат будь-якого органу державної влади має неабияке значення для процесу реалізації завдань і функцій, які ставляться перед таким органом, оскільки саме фахівці становлять собою функціональне ядро та реалізують державну політику в тій чи іншій сфері суспільних відносин. Наголошено, що підготовка кадрів визначає не тільки динаміку економічного, політичного, соціального розвитку країни, життєвий рівень населення, стан правопорядку і моральності, але й місце всієї держави у глобальному вимірі як члена світової спільноти.

З'ясовано, що зміни у вітчизняній правоохоронній системі обумовлюють необхідність перегляду підходів до кадрового забезпечення органів прокуратури, зокрема удосконалення системи підготовки кадрів.

Досліджено організаційно-правові засади функціонування сучасного механізму підготовки кадрів для органів прокуратури. Розглянуто окремі аспекти правового становища Національної академії прокуратури України. Приділено увагу таким проблемним аспектам підготовки кадрів для зазначених органів як: організація практично-прикладного спрямування навчального процесу; зміст юридичних дисциплін, що їх викладають у вищих правничих школах України, методика їх викладання.

Вивчено основні світові моделі підготовки кадрів для органів прокуратури, у зв'язку із цим досліджено відповідні наукові думки та точки зору. Наголошено, що професійна підготовка кадрів для органів прокуратури в спеціалізованому навчальному закладі найбільше відповідає вимогам сучасності і світового досвіду. Доведено, що в майбутньому комплектування органів прокуратури має відбуватися виключно за рахунок кандидатів, які пройшли спеціальне навчання. Обґрунтована необхідність законодавчого закріплення статусу Національної академії прокуратури України як закладу, що забезпечує первинну підготовку кадрів для органів прокуратури та подальше підвищення ними кваліфікації. Виокремлено ключові критерії, яким має відповідати професійне навчання.

Акцентовано увагу на необхідності розроблення та затвердження Положення про наставництво в органах прокуратури із чітким

визначенням мети, завдань, принципів та інших важливих аспектів здійснення даного наставництва.

У підрозділі 3.4 «Адміністративно-правове забезпечення реформування кадрових процедур в органах прокуратури» підкреслено, що робота з кадрами являє собою одну із пріоритетних функцій управління в системі органів прокуратури, адже реалізація кадрової політики та кадрової роботи відбувається через відповідні кадрові процедури. З'ясовано поняття «процедури». Встановлено, що за своєю суттю будь-які процедури передбачають певну сукупність дій чи операцій, за допомогою яких реалізується той чи інший процес або етап, стадія, що виражає зміст відповідної технології чи діяльності.

Зазначається, що у діяльності органів прокуратури кадрові процедури займають центральне місце, оскільки основним завданням та призначенням суб'єктів, що здійснюють добір кадрів, їх переміщення на вакантні або тимчасово вакантні посади є вирішення конкретних адміністративних справ шляхом прийняття в подальшому адміністративних актів – наказів про призначення на посаду, переміщення тощо. Відзначено, що у загальному вигляді в структуру кадрових процедур входить: а) добір персоналу; б) оцінювання персоналу; в) розстановка персоналу; г) навчання персоналу. Досліджено правові та організаційні засади реалізації кожної із зазначених процедур роботи із кадрами в органах прокуратури.

Розглянуто питання вдосконалення форм і методів добору кандидатів для вступу на службу в органи прокуратури і висунення на вищі посади, підвищення вимог до рівня їх підготовки. Акцентовано увагу на тому, що прогалини у виховній роботі та відсутність належного контролю з боку керівництва призводить до непоодиноких випадків несумлінного ставлення до виконання своїх службових обов'язків, порушення трудової дисципліни, зловживання службовим становищем, вчинення інших дій, що порочать честь прокурорського працівника. Сформульовано відповідні пропозиції та висновки щодо вдосконалення кадрових процедур в органах прокуратури в умовах реформування останніх.

У підрозділі 3.5 «Адміністративно-правове забезпечення реформування організації та функціонування органів прокуратури» зазначається, що аналіз зарубіжного досвіду свідчить про те, що практично в усіх країнах Європи прокуратура поступово трансформувалась в орган, що здійснює кримінальне переслідування і підтримання обвинувачення в суді. При цьому прокурори, як правило, самі не проводять розслідування, а лише керують ним – визначають стратегію і тактику попереднього слідства, дають вказівки органам дізнання про провадження тих чи інших заходів, допит свідків або інших

учасників слідчого процесу тощо. Наглядових повноважень європейські прокурори не здійснюють.

З'ясовано сутнісний зміст поняття «організація», задля чого вивчено відповідні наукові підходи щодо його тлумачення та розуміння коло основних ознак. Встановлено, що внутрішня організація роботи органів прокуратури, включає такі основні елементи як: 1) розподіл обов'язків; 2) прогнозування; 3) планування; 4) контроль виконання; 5) аналіз й оцінка виконаної роботи. На підставі аналізу діючої нормативно-правової бази, також враховуючи відповідні наукові думки і точки зору з цього приводу, охарактеризовано зміст та значення зазначених елементів внутрішньо-організаційної роботи в органах прокуратури.

Розглянуто коло та зміст основних напрямів функціонування органів прокуратури, а також повноваження прокурорів щодо реалізації даних функцій. Окрема увага приділена питанням участі органів прокуратури України у міжнародному співробітництві. Окреслено стан адміністративно-правове забезпечення реформування організації та функціонування органів прокуратури, сформульовано необхідні пропозиції щодо його вдосконалення

Розділ 4 «Розвиток адміністративно-правового забезпечення реформування органів прокуратури» складається з п'яти підрозділів, в яких присвячено увагу міжнародному досвіду реформування органів прокуратури та визначенню можливостей його використання в Україні; досліджено перспективи розвитку адміністративно-правового регулювання реформування органів прокуратури; вивчено проблематику запровадження міжнародних стандартів функціонування системи органів прокуратури; висвітлено напрямки вдосконалення завдань та функцій органів прокуратури в умовах реформування; розглянуто запровадження нових форм діяльності органів прокуратури, удосконалення їх системи.

У підрозділі 4.1 *«Міжнародний досвід реформування органів прокуратури та можливості його використання в Україні»* наголошено, що важливим етапом реформування будь-якого державного інституту є визначення концептуальних засад, на яких ґрунтуватиметься процес перетворень та змін у тій чи іншій сфері суспільних відносин. Наголошено, що всебічний та змістовний підхід до визначення політико-правових та організаційно-управлінських засад реформування органів прокуратури повинен передбачати глибоке вивчення відповідного зарубіжного досвіду. Доведено, що актуальність та доцільність здійснення даного кроку обумовлена: по-перше, тим, що в нашої держави відсутній необхідний досвід із вирішення досліджуваної проблематики; по-друге, курс України на інтеграцію до Європейського Союзу, що вимагає від неї приведення основних інститутів суспільно-державного життя у відповідність до європейських вимог і стандартів, це, зокрема,

стосується і організаційно-правових засад організації та функціонування органів прокуратури.

У зв'язку із зазначеним проведено дослідження історичних, політичних та організаційно-правових аспектів становлення і розвитку інституту прокуратури у таких державах як Франція, Німеччина (ФРН), Польща та Грузія. Вивчено загальні та специфічні аспекти змін у паровому статусі, зокрема функціональному призначенні органів прокуратури у зазначених країнах. Окрема увага приділена висвітленню гарантій діяльності прокурорів. Підкреслено позитивні та спірні моменти досвіду вказаних країн в частині реформування досліджуваного інституту з точки зору доцільності його запозичення і впровадження в Україні в ході реформування системи органів прокуратури.

Наголошено, що жодна з існуючих у світі моделей організації та функціонування органів прокуратури не є ідеальною, втім багато сучасних демократичних держава досягли значних результатів у забезпечення високого рівня якості роботи даного інституту як одного із ключових інструментів забезпечення верховенства права, законності та правового порядку в суспільстві.

У підрозділі 4.2 *«Перспективи розвитку адміністративно-правового регулювання реформування органів прокуратури»* звернено увагу на проблеми та недоліки у функціонуванні сучасної системи органів прокуратури в Україні. Підкреслено, що багато із цих проблем існують вже багато років, і на них наголошували не лише вчені, але й посадові особи. Однак належного розв'язання деякі питання не отримали й досі. Розглянуто наукові точки зору щодо необхідності та можливих кроків і напрямків удосконалення нормативно-правового базису діяльності органів прокуратури в Україні.

Наголошено на необхідності чіткого законодавчого визначення організаційної приналежності прокуратури до системи однієї з гілок влади. У зв'язку із цим розглянуто наукові підходи та аргументи на користь доцільності чи недоцільності віднесення прокуратури до органів законодавчої, виконавчої, судової гілок влади. Виходячи із цього, а також враховуючи міжнародний досвід із цього приводу, висловлені власні міркування і пропозиції з приводу означеного проблемного питання.

Розглянуто питання щодо можливості та необхідності забезпечення прокурорів гарантіями незалежності на рівні із суддями. Задля цього з'ясовано відповідні наукові думки та пропозиції. Висловлено власну точку зору з цього приводу. При цьому наголошено на тому, що посилення зазначених гарантій має супроводжуватися підвищенням рівня вимог до професійних та морально-ділових якостей як кандидатів на посади в органах прокуратури, так і їх дійсних.

Приділено увагу проблематиці поліпшення кадрової політики

системі органів прокуратури, зокрема вдосконаленню критеріїв формування кадрового потенціалу органів прокуратури, при цьому йдеться як про оцінку спроможності належним чином виконувати завдання та функції прокуратури новими кадрами, так і дійсними.

Досліджено питання вдосконалення врегулювання професійної відповідальності працівників органів прокуратури. Окрема увага приділена механізму призначення на посаду та звільнення із неї Генерального прокурора України.

У підрозділі 4.3 *«Запровадження міжнародних стандартів функціонування системи органів прокуратури»* зазначається, що прагнення України приєднатися на правах повноправного члена до Європейського Союзу вимагає від нашої держави реалізації заходів щодо впровадження на національному рівні в основоположні сфери життя європейських норм і стандартів. Підкреслюється, на необхідності більш активного та ретельного впровадження у функціонування органів прокуратури міжнародних, зокрема європейських, стандартів наголошували та продовжують наголошувати сьогодні цілий ряд дослідників. З'ясовна наукові підходи щодо напрямків та механізму реалізації даного завдання. Встановлено, що абсолютна більшість дослідників одностайні у тому, що запровадження європейських стандартів у діяльність правоохоронних та судових органів, зокрема у функціонування системи органів прокуратури, є неодмінною умовою ствердження верховенства права в Україні, розбудови її як правової та демократичної держави.

Вивчено нормативно-правові підвалини та засади впровадження в Україні міжнародних стандартів функціонування системи органів прокуратури. Акцентовано увагу на проблемах реального практичного пристосування організації та функціонування органів прокуратури України до міжнародних стандартів, зокрема підкреслено заполітизованість системи даних органів держави.

З'ясовано поняття «міжнародний стандарт» та «європейський стандарт», задля чого вивчено відповідні наукові думки та точки зору з цього приводу. Встановлено, що впровадження зазначених стандартів у діяльність органів прокуратури передбачає приведення її у відповідність до норм і принципів, що містяться у відповідних міжнародних правових документах до яких приєдналася Україна. Значення таких стандартів полягає у тому, що вони виражають в узагальненому вигляді спільну ідею, яку визнає і притримується міжнародна спільнота на певному історичному етапі свого розвитку в силу тих чи інших факторів та чинників. Вироблення та сприйняття учасниками міжнародного спілкування відповідних стандартів забезпечує певну типізацію та прогнозованість (передбачуваність) їх поведінки, що необхідно для

досягнення поставлених спільних цілей, ствердження і підтримання панування якихось спільних ідей та ідеалів.

Запропоновано розділяти досліджувані стандарти на обов'язкові та рекомендовані. На підставі аналізу чинних міжнародних правових документів охарактеризовано зміст та значення вказаних груп стандартів. Підкреслено, що міжнародні стандарти пов'язані із діяльністю органів прокуратури України, мають, переважно, рекомендований характер. Втім, це не зменшує їх важливості, оскільки вони спрямовані на забезпечення я однаковості розуміння та застосовування певних основоположних принципів, засад діяльності прокуратури в цивілізованому демократичному суспільстві.

Визначено основні вимоги, що містять міжнародні стандарти щодо діяльності органів прокуратури, і які мають бути впроваджені і забезпечені в Україні. За підсумками проведеного дослідження сформульовано відповідні висновки та зауваження щодо стану впровадження в Україні міжнародних стандартів функціонування системи органів прокуратури

У підрозділі 4.4 «*Напрямки вдосконалення завдань та функцій органів прокуратури*» підкреслено, що одними із ключових елементів правового статусу прокуратури, як і будь-якого іншого державного органу, є її завдання та функції, які характеризують суспільну місію даного носія публічної влади, відображають напрямки та предмет його діяльності. Відзначено, що останні зміни та перетворення, що стосуються органів прокуратури та сфери її діяльності, змінили підхід до розуміння суспільного призначення, місії прокуратури у механізмі держави, що обумовлює необхідність вдосконалення кола її завдань та функцій.

З'ясовано стан законодавчого визначення цілей, кола завдань та функцій органів прокуратури України. Встановлено зміст понять «мета», «завдання», «функція», задля чого вивчено відповідні словникові та енциклопедичні джерела, розглянуто наукові думки і точки зору щодо сутності та ролі мети завдань та функцій. Висловлено власну позицію з цього приводу. Запропоновано в якості мети у діючому законі «Про прокуратуру» закріпити ствердження верховенства права та підтримку правового порядку. Приведені відповідні аргументи на користь даної пропозиції. До кола завдань органів прокуратури запропоновано включити наступні: захист прав, свобод і законних інтересів людини; захист прав та інтересів держави і суспільства; зміцнення режиму законності у сфері кримінального переслідування; сприяння відправленню правосуддя; забезпечення взаємодії правоохоронних органів між собою та з іншими органами держави і місцевого самоврядування з питань реалізації державної політики щодо протидії злочинності; сприяння підвищенню рівня правової культури та правової

свідомості населення; здійснення міжнародного співробітництва у сфері боротьби зі злочинністю, а також щодо інших питань пов'язаних із підтримкою суспільної безпеки і правового порядку на національному та міжнародному рівнях.

Окреслено перелік та охарактеризовано зміст основних функцій, що їх має виконувати прокуратура у сучасні демократичній, правовій державі. До їх кола віднесено такі: представницька функція, функція кримінального переслідування, наглядова функція, організаційно-комунікаційна функція, профілактична та правовиховна функції. Охарактеризовано зазначені функції та запропоновано шляхи їх вдосконалення.

У *підрозділі 4.5 «Запровадження нових форм діяльності органів прокуратури, удосконалення їх системи»* зазначається, що ефективність та результативність діяльності органів прокуратури, окрім іншого, у значній мірі обумовлюється формами, у яких ця діяльність відбувається, реалізується. А повноцінне реформування системи органів прокуратури має передбачати й вдосконалення форм їх діяльності.

Встановлено сутнісний зміст поняття «форма». На підставі аналізу відповідних словникових, енциклопедичних та інших джерел, запропоновано під формами діяльності прокуратури розуміти зовнішній прояв, вираження однорідних практичних дій, що вчиняються її органами і посадовими особами задля виконання поставлених перед ними завдань та реалізації покладених на них функцій. Саме форми діяльності дають змогу зрозуміти, яким чином органи прокуратури виконують свої завдання та функції, у якому вигляді вони реалізуються.

Підкреслюється, що однією із ключових форм реалізації управлінської діяльності органами прокуратури є координація. У зв'язку із цим досліджено сутність та зміст поняття координації. Встановлено, що призначення координації полягає в узгодженні певної діяльності, зокрема правоохоронної, з метою забезпечення її належної цілеспрямованості, послідовності, ефективності та дієвості. Підкреслено, що координація може застосовуватися як з метою орієнтації і спрямування діяльності окремих суб'єктів, так і для впорядкування та узгодження спільної діяльності декількох суб'єктів, тобто координація виступає інструментом управління взаємодією. Вивчено нормативно-правові засади здійснення органами прокуратури координаційної діяльності. Акцентовано увагу на необхідності проведення органами прокуратури більш ретельної та змістовної роботи у напрямку ініціації та координації проведення наукових досліджень з питань організації та функціонування органів прокуратури.

Розглянуто проблематику законодавчого врегулювання проведення органами прокуратури профілактичної та правовиховної роботи.

Зауважується на необхідності підвищення рівня довіри до органів прокуратури з боку громадськості, формування у суспільній свідомості іміджу даної інституції як інструменту системи правосуддя, як захисника соціальних цінностей та правового порядку, вартового законності.

Звернено увагу на необхідність вдосконалення внутрішньоорганізаційних форм управлінської діяльності в системі органів прокуратури. Зокрема наголошено на тому, що слід впровадити комплексний підхід до періодичного оцінювання роботи прокурорів, який би передбачав з'ясування не лише рівня його професійних знань та дисциплінованості, але й особисту, соціальну та управлінську придатність до виконання обов'язків на посаді прокурора того чи іншого рівня.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми — удосконалення адміністративно-правового забезпечення реформування органів прокуратури України і вироблення на цій основі відповідної концепції. В результаті проведеного дослідження сформульовано ряд концептуальних висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Запропоновано виокремити чотири самостійні періоди становлення та розвитку прокуратури на території України: перший період, який починається з моменту виникнення державних утворень на території України до XVIII століття; другий «Імперський» період – з XVIII століття по 20-ті роки XX століття; третій «Радянський» період, що мав місце з 20-тих по 90-ті роки XX століття; четвертий – сучасний період, який розпочався з моменту набуття Україною незалежності, тобто, з 90-х років XX століття, та триває по теперішній час.

2. Констатовано, що дослідження адміністративно-правового забезпечення реформування прокуратури на сьогодні є предметом наукових пошуків багатьох вчених, однак у сучасних наукових працях означена проблематика розглядається лише в контексті інших питань таких як: а) місце прокуратури в структурі державного апарату та її співвідношення з іншими органами влади; б) функціональна спрямованість роботи зазначеної системи державних органів; в) особливості управлінських відносин в органах прокуратури; г) окремі аспекти внутрішньої організації прокуратури, що потребують удосконалення.

3. Виокремлено та охарактеризовано такі групи передумов реформування органів прокуратури в Україні: а) історичні передумови – набуття Україною незалежності; б) економічні – економічна криза на рубежі XX – XXI століття, перебудова національної економіки за ринковою моделлю; в) правові – прийняття нормативно-правових актів,

положеннями яких регулюються питання реформування прокуратури або інші пов'язані з цим процесом моменти.

4. Доведено, що завданнями реформування органів прокуратури є:

- а) максимальна оптимізація діяльності прокуратури відповідно до стандартів, принципів та рекомендації європейської спільноти;
- б) завершення перерозподілу функцій прокуратури України, тобто, приведення її діяльності до визначеної законодавством моделі, шляхом передання повноважень у сфері досудового слідства;
- в) завершення формування та організації системи Національного бюро розслідувань, яке має перейняти частину функцій, яку на сьогодні виконують органи прокуратури;
- г) посилення ролі прокурора як державного обвинувача в суді;
- г) забезпечення незалежності прокурора від зовнішнього та внутрішнього впливу, шляхом створення ефективної системи внутрішньої безпеки в структурі органів прокуратури;
- д) удосконалення дисциплінарної політики в органах прокуратури, з метою підвищення рівня відповідальності та сумлінності до виконання своїх посадових обов'язків їх співробітниками; введення принципу «нульової терпимості» до порушень службової дисципліни, прокурорської етики тощо;
- є) формування нової кадрової політики, першочерговими цілями якої має стати (по-перше, добір досвідченого, професійного та мотивованого персоналу, шляхом посилення вимог конкурсного відбору, особливо, відносно питань освіти, наявності необхідних навичок, попереднього досвіду роботи в правоохоронних структурах; по-друге, повне оновлення кадрів керівної ланки);
- ж) посилення матеріального та соціального забезпечення працівників прокуратури.

Окреслено ключові етапи реформування прокуратури в межах сучасного періоду розвитку нашої держави, а саме: перший етап (починається з прийняттям Конституції України у 1996 році. В його рамках було здійснено спробу демократизувати органи прокуратури шляхом виключення та передання до компетенції суду значної частини їх повноважень); другий етап (розпочався у 2004 році, ознаменувався появою численних нормативно-правових актів, які надалі стали передумовою повномасштабного реформування прокуратури. Зокрема саме впродовж другого етапу було започатковано активне впровадження міжнародного досвіду у правову систему України, що загалом мало позитивний вплив у всіх сферах державної діяльності); третій етап розпочався у 2012 році (в його межах було прийнято ключові акти, положення яких змінили структуру та модель діяльності прокуратури України. Зокрема Кримінальний процесуальний кодекс України від 2012 року ввів інститут процесуального керівництва; Законом України «Про прокуратури» було визначено нові напрями роботи прокуратури та виключено загальнонаглядову функцію; Закон України «Про Державне

бюро розслідувань» від 2015 року став нормативною основою діяльності нового правоохоронного органу, до компетенції якого в майбутньому мають перейти окремі повноваження прокуратури, наприклад, функція досудового розслідування).

5. Узагальнено основні групи наукових поглядів відносно місця прокуратури в системі органів державної влади та органів правопорядку. На їх основі синтезовано власну теоретичну модель, відповідно до якої прокуратура України після реформування має стати цілком незалежним від впливу будь-якої з трьох гілок влади органом в системі судових органів основними функціями діяльності якого стане: підтримання державного обвинувачення; представництво в суді інтересів держави чи громадян; нагляд за додержанням законів органами, які провадять дізнання, досудове слідство чи оперативно-розшукову діяльність; нагляд за додержанням законів в процесі виконання судових рішень у кримінальних справах та при застосування заходів примусового характеру, які пов'язано з обмеженням свободи громадян.

6. На підставі аналізу положень Основного Закону встановлено, що реформування органів прокуратури України передусім розпочалось з внесення змін до Конституції. Запропоновано виділити два аспекти внесених змін: по-перше, з позитивного боку варто відзначити посилення гарантій діяльності Генерального прокурора України, що зокрема виражається у збільшення строку повноважень Генерального прокурора, який тепер становить шість років. Крім того, відтепер строки перебування Генпрокурора на посаді більші, аніж термін повноважень органів, які вирішують питання про призначення Генерального прокурора України на посаду, зокрема: Президента України та Верховної Ради України, зазначене, на нашу думку, беззаперечно можна вважати додатковою гарантією незалежності головного прокурора країни; по-друге, спірним на нашу думку, є скорочення переліку правоохоронних функцій прокуратури.

Доведено, що міжнародні нормативно-правові акти відіграють виключно важливу роль у правовому регулюванні реформування органів прокуратури України, адже саме у положеннях цих актів визначаються ключові вектори (напрямки), відповідно до яких повинно бути реформовано зазначений орган державної влади в нашій державі.

Критичному аналізу піддано зміни та доповнення внесенні до нового Закону України «Про прокуратуру», у зв'язку з чим обґрунтовано, що більшість законодавчих актів, які були прийнято з метою реформування органів прокуратури України мають досить прогресивний характер та дійсно сприяють якісному покращенню діяльності прокуратури в рамках євроінтеграційних процесів, що зараз відбуваються в нашій країні. Проте має місце непослідовність законодавця у прийнятті відповідних нормативно-правових актів, а також дещо суперечливий характер деяких

з них, а відтак, є необхідність розробки «Концепції реформування органів прокуратури», що зробить кроки законодавця більш послідовними, що, у свою чергу, позитивно відобразиться на всьому процесі реформування зазначеного органу державної влади.

Обґрунтовано, що підзаконне нормативно-правове регулювання дозволяє найбільш детально врегулювати правовідносини, що виникають у процесі реформування органів прокуратури України. Особлива роль у такому регулюванні належить Указам Президента України та актам, що видаються Генеральною прокуратурою України. Якщо в першому випадку Президентом видаються Укази, які передусім покликані стимулювати та активізувати проведення відповідних реформ, то в другому випадку, акти Генеральної прокуратури носять більш практичний характер, та сприяють реалізації різних напрямків реформування на практиці з урахуванням особливостей діяльності прокуратури в нашій державі.

7. Дістав подальшого обґрунтування висновок, що оптимізацію системи органів прокуратури необхідно здійснювати шляхом: а) критичного перегляду структури та штатів органів прокуратури; б) дотримання тієї позиції, що процес реформування має відображати вимоги сформованих світовою практикою засад функціонування органів прокуратури та правосуддя; в) чіткого визначення функціональних обов'язків і повноважень усіх структурних підрозділів органів прокуратури; г) усунення дублювання та паралелізму в роботі окремих структурних підрозділів органів прокуратури; ґ) наукового забезпечення діяльності органів прокуратури; д) визначення оптимальної та обґрунтованої штатної чисельності співробітників органів прокуратури та рівня їх матеріально-фінансового забезпечення; е) поступового запровадження диференційованих нормативів штатної чисельності та навантаження залежно від характеру покладених завдань на співробітників органів прокуратури; ж) запровадження механізму забезпечення реалізації норм соціального захисту співробітників органів прокуратури; з) вироблення та закріплення гарантій професійної діяльності органів прокуратури; є) підвищення рівня довіри до органів прокуратури, зниження рівня корупції в її структурних підрозділах.

8. Обґрунтовується доцільність на конституційному рівні розв'язати проблему місця прокуратури в системі поділу державної влади – як самостійної, незалежної інституційної системи в межах органів судової влади. Встановлено, що прокуратура займає самостійне і незалежне положення у системі органів державної влади. У державному механізмі вона виконує особливі, властиві тільки їй функції, і ні за своїм призначенням, ні за характером повноважень не належить до жодної з гілок влади, тим більше не підпорядкована ніякій з них. Тому

запропоновано здійснити детальну і системну правову регламентацію статусу прокуратури, її організації та діяльності на законодавчому рівні, визначити статус прокурорських працівників, оскільки жоден інший орган державної влади не наділений такою компетенцією, яку має прокуратура.

9. Встановлено, що професійна спеціальна підготовка кандидатів на посаду прокурора здійснюється з метою набуття майбутніми фахівцями певного обсягу знань, умінь та навичок, необхідних для ефективної професійної діяльності, прискорення адаптації до її умов і закріплення на тій чи іншій посаді. Як наслідок, основними завданнями, що вирішуються в процесі професійної підготовки визначено такі: засвоєння достатніх для ефективного виконання обов'язків за посадою знань, умінь та навичок; організація навчального процесу за програмами професійної спеціальної освіти; визначення рівня підготовки працівників після отримання ними професійної спеціальної освіти.

Акцентується увага на тому, що головною метою здійснення реформи підготовки кадрів для органів прокуратури повинно стати підвищення якості професійної спеціальної освіти. Реформування має спонукати до того, щоб доступ до спеціальної професійної підготовки мали ті, хто насправді може і хоче надалі працювати в органах прокуратури. Реформа повинна відбутися для того, щоб забезпечити вищу якість навчання та справедливий доступ до освітніх послуг: конкурувати повинні здібності, вміння та навички майбутніх прокурорів, а не знайомства та глибина гаманців.

10. Зазначено, що мають існувати організаційні способи вирішення пріоритетних або раптових завдань, які виникають перед органами прокуратури. Тому запропоновано передбачити порядок можливого утворення в оперативному порядку постійних або тимчасових робочих груп із питань забезпечення законності в тих сферах суспільних відносин, які потребують урегулювання, без внесення структурних змін до апарату органів прокуратури або збільшення їхнього штату.

11. Обґрунтовано висновок, що в умовах реформування органів прокуратури в Україні важливими аспектами зарубіжного досвіду, на які слід звернути увагу, є такі: а) включення органів прокуратури до складу системи гілки влади, зокрема до складу Міністерства юстиції звільняє органи прокуратури від зайвої організаційно-управлінської роботи та дозволяє сконцентрувати свої зусилля виключно на правовій сфері, зокрема щодо здійснення кримінального переслідування та сприяння судам у відправленні правосуддя; б) поєднання посади Міністра юстиції та Генерального прокурора у реаліях сучасної України є неприпустимим; в) забезпечення незалежності органів прокуратури від впливу з боку виконавчої гілки влади є цілком реальним завданням, зокрема це

досягається через: наділення прокурорів, під час здійснення ними своїх повноважень та прийняття відповідних рішень, гарантіями незалежності подібними до тих, якими користуються судді; запровадження суворої та прозорої процедури призначення Генерального прокурора, яка б передбачала врахування думки не лише правлячої верхівки, але й широких кіл громадськості, в тому числі академічної спільноти; г) випадки втручання органів прокуратури у приватні справи цивільних осіб не у зв'язку з здійсненням кримінального переслідування мають бути чітко визначені у законодавстві і обумовлені особливою суспільною необхідністю, значимістю; г) грамотно вироблений підхід до підготовки та формування кадрового складу органів прокуратури дозволяє суттєво (як, зокрема, свідчить досвід Німеччини) зменшити їх штат без негативних наслідків для якості та ефективності виконання ними свого функціонального призначення; д) одним з можливих кроків для забезпечення рівномірності навантаження на працівників прокуратури та справедливості їх винагороди за зроблену роботу є відмова від військової прокуратури та залучення її кадрів до роботи з іншими категоріями справ.

12. Доведено, що правові, зокрема адміністративно-правові засади реформування органів прокуратури повинні розвиватися у таких напрямках: а) забезпечення інтеграції прокуратури до судової гілки влади на правах незалежного, цілісного інституту; б) забезпечення прокурорів гарантіями незалежності їх діяльності на рівні з суддями; в) підвищення рівня вимог до професійних та морально-ділових якостей як кандидатів на посади в органах прокуратури, так і їх дійсних; г) вдосконалення критеріїв формування кадрового потенціалу органів прокуратури, при цьому йдеться як про оцінку спроможності належним чином виконувати завдання та функції прокуратури новими кадрами, так і дійсними; г) розроблення нової системи оцінювання якості та ефективності роботи прокурорів; д) розширення кола дисциплінарних стягнень, що можуть застосовуватися до працівників прокуратури за вчинення ними відповідних правопорушень; е) вдосконалення механізму призначення та звільнення на посаду Генерального прокурора.

13. Визначено сутність та значення запровадження міжнародних стандартів функціонування системи органів прокуратури: перше, ключові функції прокуратури полягають у сфері кримінального переслідування; по-друге, інституційна визначеність прокуратури, тобто її приналежність до однієї з гілок влади; по-третє, необхідність забезпечення незалежності прокуратури, до якої б з гілок влади вона не належала; по-четверте, чітка законодавча регламентація випадків участі та меж і обсягу повноважень прокурорів у справах поза межами кримінальної юстиції; по-п'яте, забезпечення належного рівня професійної та загальної культури працівників прокуратури.

Доведено, що сьогодні в нашій державі запроваджено значну частину стандартів, що пред'являються міжнародною спільнотою до організації та функціонування органів прокуратури у демократичній правовій державі. У той же час констатовано, що в Україні: а) не реалізовано один з ключових принципів діяльності прокуратури – інституційна визначеність, адже даний орган залишається поза системами, визначених у Конституції України органів влади; б) не забезпечено на належному рівні політичну незалежність прокуратури, перш за все через суперечливу процедуру призначення Генерального прокуратора України; в) має місце низький рівень професійної та правової культури працівників органів прокуратури, що негативним чином позначається на сприйнятті ними тієї місії органів прокуратури, яка закладається у зазначених стандартах; г) проблема впровадження міжнародних стандартів у функціонування системи органів прокуратури полягає не у площині їх закріплення на законодавчому рівні, адже більшість і з них у тій чи іншій мірі, в ході відповідної реформи, отримали свої нормативно-правове оформлення на національному рівні, а у галузі вироблення заходів та методів щодо забезпечення реального втілення вимог, що складають сутність зазначених міжнародних стандартів, у безпосередній практичній діяльності органів прокуратури, як зовнішньо орієнтованій, так і внутрішньоорганізаційній.

14. Обґрунтовано, що у законі України «Про прокуратуру» слід закріпити, що органи прокуратури у цілях ствердження верховенства права та підтримки належного правового порядку виконують наступні завдання:

- захист прав, свобод і законних інтересів людини;
- захист прав та інтересів держави та суспільства;
- зміцнення режиму законності у сфері кримінального переслідування;
- сприяння відправленню правосуддя;
- забезпечення взаємодії правоохоронних органів між собою та з іншими органами держави та місцевого самоврядування з питань реалізації державної політики щодо протидії злочинності;
- сприяння підвищенню рівня правової культури та правової свідомості населення;
- здійснення міжнародного співробітництва у сфері боротьби зі злочинністю, а також щодо інших питань пов'язаних з підтримкою суспільної безпеки та правового порядку на національному та міжнародному рівнях.

Охарактеризовано такі функції органів прокуратури в умовах їх реформування: 1) представницька, яка полягає у захисті прокурором у встановлених законом випадках інтересів громадянина або держави в суді; 2) кримінальне переслідування, що виражається у підтримці

державного обвинувачення у суді; 3) наглядова, що полягає у здійсненні спостереження за дотриманням законів; 4) організаційно-комунікаційна функція; 5) профілактична; 6) правовиховна.

15. Наголошено, що важливим моментом для реформування органів прокуратури є закріплення у законодавстві форм профілактичної та правовиховної діяльності органів прокуратури. Діючий на сьогодні законі «Про прокуратуру» немає жодної норми присвяченої профілактичній та правовиховній діяльності органів прокуратури. Хоча саме профілактика та правове виховання, на нашу думку, мають бути одними з основних інструментів здійснення органами прокуратури своїх завдань та функцій. Адже, по-перше, нагляд, попри звуження сфери його застосування, як раніше складає значний обсяг роботи, що виконує прокуратура. А нагляд орієнтований, перш за все, на недопущення, унеможливлення порушень законності, що й складає сутність профілактики. А, по-друге, сучасний підхід до розуміння місії прокуратури ґрунтується на тому, що прокуратура – це не інструмент репресій, а, перш за все, представник та захисник інтересів держави та суспільства. І у даному сенсі вона, прокуратура, повинна, виступати в ролі активного суб'єкта здійснення правової пропаганди та проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи з населенням. Правова пропаганда та інформування виступають важливими формами як профілактичної роботи, так і правовиховної.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографія:

1. Чаплинська Ю. А. Реформування органів прокуратури України: проблеми теорії та практики: монографія. Харків: Константа, 2018. 420 с.

Статті у наукових фахових виданнях:

2. Чаплинська Ю. А. Генеза реформування органів прокуратури до набуття Україною статусу незалежної держави. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. №3 (9). С. 116–119.

3. Чаплинська Ю. А. Досвід Грузії у реформуванні органів прокуратури та можливості його використання в Україні. *Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Випуск 6-2. Т. 2. С. 156–159.

4. Чаплинська Ю. А. До проблеми визначення місця реформованих органів прокуратури в системі органів правопорядку. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Випуск 33. Ч. 2. С. 227–230.

5. Чаплинська Ю. А. До проблеми вирішення питання про організаційну приналежність органів прокуратури до певної гілки влади. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Випуск 34. Ч. 2. С. 189–193.

6. Чаплинська Ю. А. Мета та ключові етапи реформування

органів прокуратури України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Випуск 2. Том 4. С. 190–194.

7. Чаплинська Ю. А. Адміністративно-правове забезпечення трансформації правового статусу органів прокуратури. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2017. №6. Том 3. С. 204–208.

8. Чаплинська Ю. А. Мета та завдання реформування органів прокуратури України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2016. Випуск 6-2. Т. 4. С. 80–83.

9. Чаплинська Ю. А. Проблеми запровадження міжнародних стандартів функціонування системи органів прокуратури. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. Випуск 41. Т. 4. С. 227–230.

10. Чаплинська Ю. А. Адміністративно-правове забезпечення реформування кадрових процедур в органах прокуратури. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2017. Випуск 2. Т. 4. С. 112–115.

11. Чаплинська Ю. А. Адміністративно-правове забезпечення оптимізації системи органів прокуратури. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Випуск 6. Том 4. С. 100–103.

12. Чаплинська Ю. А. Адміністративно-правове забезпечення реформування організації та функціонування органів прокуратури. *Право та державне управління*. 2017. № 4. Т. 1.

13. Чаплинська Ю. А. Адміністративно-правове забезпечення реформування підготовки кадрів для органів прокуратури. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2017. № 4.

14. Чаплинська Ю. А. Визначення стандартів діяльності органів прокуратури міжнародними нормативно-правовими актами, як важливий напрямок правового регулювання реформування органів прокуратури в Україні. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2018. Том 21. С.

15. Чаплинська Ю. А. Переваги та недоліки Закону України «Про прокуратуру» в контексті реформування органів прокуратури в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 1. С.

16. Чаплинська Ю. А. Роль Указів Президента України у правовому регулюванні реформування органів прокуратури України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 1. С. 235–237.

17. Чаплинська Ю. А. Стан дослідження проблеми адміністративно-правового забезпечення реформування органів прокуратури. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 1. С. 201–204.

18. Чаплинська Ю. А. Економічні та правові передумови реформування органів прокуратури. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 2. С. 137–140.

19. Чаплинська Ю. А. Конституційні принципи нормативно-правового регулювання реформування органів прокуратури в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2018. № 80. С.

Статті у зарубіжних періодичних наукових виданнях:

20. Chaplinska Yu.A. Prospects for the development of administrative and legal regulation of the prosecutor's office reform. *Visegrad journal on human rights*. 2015. №6/1. P. 86–90.

21. Чаплинская Ю. А. Опыт Польши в реформировании органов и возможности его использования в Украине. *Научно-методический журнал «Право и политика»*. 2016. №4. С. 41–44.

22. Chaplinska Yu.A. The experience of France and Germany in the reform of the prosecutor's office and the possibility of its use in Ukraine. *Visegrad journal on human rights*. 2016. №6/2. P. 32–35.

23. Чаплинская Ю. А. Введение новых форм деятельности органов прокуратуры, совершенствование их системы. *Научно-методический журнал «Право и политика»*. 2017. №1. С. 33–38.

24. Чаплинская Ю. А. Направления совершенствования функций органов прокуратуры. *Международный научно-практический журнал «Право и Закон»*. 2018. № 1. С. 75–79.

25. Чаплинская Ю. А. Понятие международных стандартов функционирования системы органов и необходимость их внедрения в Украине. *Международный научно-практический журнал «Право и Закон»*. 2018. № 2. С. 43–46.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

26. Чаплинська Ю. А. Міжнародний досвід реформування органів прокуратури та можливості його використання в Україні. «Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики»: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 11-12 грудня 2015 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2015. С. 117–118.

27. Чаплинська Ю. А. Економічні передумови реформування органів прокуратури в Україні. Теорія і практика сучасної юриспруденції: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 11-12 грудня 2015 р. К.: Центр правових наукових досліджень, 2015. С. 171–172.

28. Чаплинська Ю. А. До проблеми визначення завдань реформування органів прокуратури на сучасному етапі. Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 26-27 серпня 2016 року. Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2016. С. 87–90.

29. Чаплинська Ю. А. Історичні передумови реформування органів прокуратури в Україні. Правові реформи в Україні: реалії сьогодення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, (м. Харків, 15-16 квітня 2016 року). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-

юристів», 2016. С. 35–36.

30. Чаплинська Ю. А. Посилення гарантій діяльності прокурорів, як важливий напрямок удосконалення адміністративно-правового регулювання реформи органів прокуратури. Становлення громадянського суспільства в Україні: нормативно-правове підгрунття: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпропетровськ, 6-7 травня 2016 р. Дніпропетровськ : ГО «Правовий світ», 2016. С. 135–136.

31. Чаплинська Ю. А. До проблеми вдосконалення механізму призначення та звільнення на посаду Генерального прокурора України. Особливості розвитку законодавства України у контексті євро інтеграційних процесів: Міжнародна науково-практична конференція, м. Харків, 2–3 червня 2017 р. Х. : Східноукраїнська наукова юридична організація, 2017. С. 99

32. Чаплинська Ю. А. До характеристики основних положень міжнародних нормативно-правових актів, що визначають стандарти діяльності прокуратури. Актуальні проблеми законодавства України: пріоритетні напрями його вдосконалення: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 13-14 жовтня 2017 р.). Одеса: ГО «При-чорноморська фундація права», 2017. С. 84–87.

33. Чаплинська Ю. А. Правовиховна функції діяльності прокуратури. Законодавство України у світлі сучасних активних реформаційних процесів : Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 13-14 жовтня 2017 р. К.: Центр правових наукових досліджень, 2017. С. 152–153.

АНОТАЦІЯ

Чаплинська Ю. А. Адміністративно-правове забезпечення реформування органів прокуратури України. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – (081 – Право) – Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2018.

Дисертацію присвячено аналізу адміністративно-правового забезпечення реформування органів прокуратури України. В роботі розкривається генеза реформування органів прокуратури України. Характеризується стан дослідження проблеми адміністративно-правового забезпечення реформування органів прокуратури України. З'ясовуються передумови реформування органів прокуратури. Вивчається сутність, завдання та етапи реформування органів прокуратури. Визначається місце реформованих органів прокуратури в системі органів правопорядку. Характеризуються конституційні засади, законодавче регулювання, міжнародне та підзаконне регулювання реформування органів прокуратури України. Розкриваються адміністративно-правові засади

оптимізації системи органів прокуратури. Характеризується адміністративно-правове забезпечення трансформації правового статусу органів прокуратури. Окреслюється стан адміністративно-правового забезпечення реформування підготовки кадрів та кадрових процедур в органах прокуратури. Встановлюється сучасний стан адміністративно-правового забезпечення реформування організації та функціонування органів прокуратури. Узагальнюється міжнародний досвід реформування органів прокуратури та запропонувати можливості його використання в Україні. З'ясовуються перспективи розвитку адміністративно-правового регулювання реформування органів прокуратури. Пропонується напрямки запровадження міжнародних стандартів функціонування системи органів прокуратури. Окреслюються напрямки вдосконалення завдань та функцій органів прокуратури в умовах реформування. Опрацьовуються способи запровадження нових форм діяльності органів прокуратури України.

Ключові слова: органи прокуратури, адміністративно-правове забезпечення, реформування, конституційні засади, законодавче регулювання, оптимізація, кадрове забезпечення, кадрові процедури, організація, функціонування, завдання, методи, функції, компетенція, повноваження.

АННОТАЦИЯ

Чаплинская Ю. А. Административно-правовое обеспечение реформирования органов прокуратуры Украины. – *Квалификационная научный труд на правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право, информационное право. – (081 – право) – Харьковский национальный университет внутренних дел. – Харьков, 2018.

Диссертация посвящена анализу административно-правового обеспечения реформирования органов прокуратуры Украины. В работе раскрывается генезис реформирования органов прокуратуры Украины. Констатируется, что исследования административно-правового обеспечения реформирования прокуратуры на сегодня является предметом научных изысканий многих ученых, однако в современных научных трудах данная проблематика рассматривается только в контексте других вопросов таких как: а) место прокуратуры в структуре государственного аппарата и его соотношение с другими органами власти; б) функциональная направленность работы указанной системы государственных органов; в) особенности управленческих отношений в органах прокуратуры; г) отдельные аспекты внутренней организации прокуратуры, требуют совершенствования. Выявляются предпосылки реформирования органов прокуратуры. Выделены и охарактеризованы такие группы предпосылок реформирования органов прокуратуры в

Украине: а) исторические предпосылки; б) экономические; в) правовые. Изучается сущность, задачи и этапы реформирования органов прокуратуры. Определяется место реформированных органов прокуратуры в системе органов правопорядка.

Характеризуются конституционные принципы и законодательное регулирование реформирования органов прокуратуры Украины. Доказано, что международные нормативно-правовые акты играют исключительно важную роль в правовом регулировании реформирования органов прокуратуры Украины, ведь именно в положениях этих актов определяются ключевые векторы (направления), согласно которым должно быть реформировано указанный орган государственной власти в нашем государстве. Обосновано, что подзаконное нормативно-правовое регулирование позволяет наиболее детально урегулировать правоотношения, возникающие в процессе реформирования органов прокуратуры Украины.

Раскрываются административно-правовые основы оптимизации системы органов прокуратуры. Характеризуется административно-правовое обеспечение трансформации правового статуса органов прокуратуры. Определяется состояние административно-правового обеспечения реформирования подготовки кадров и кадровых процедур в органах прокуратуры.

Акцентируется внимание на том, что главной целью осуществления реформы подготовки кадров для органов прокуратуры должно стать повышение качества профессиональной специального образования. Реформирование должно побуждать к тому, чтобы доступ к специальной профессиональной подготовки имели те, кто действительно может и хочет в дальнейшем работать в органах прокуратуры. Реформа должна состояться для того, чтобы обеспечить высокое качество обучения и справедливый доступ к образовательным услугам: конкурировать должны способности, умения и навыки будущих прокуроров, а не знакомства и глубина кошельков.

Устанавливается современное состояние административно-правового обеспечения реформирования организации и функционирования органов прокуратуры. Обобщается международный опыт реформирования органов и предложить возможности его использования в Украине. Выясняются перспективы развития административно-правового регулирования реформирования органов прокуратуры. Предлагается направления внедрения международных стандартов функционирования системы органов прокуратуры. Определяются направления совершенствования задач и функций органов в условиях реформирования. Прорабатываются способы внедрения новых форм деятельности органов прокуратуры Украины.

Ключевые слова: органы прокуратуры, административно-

правовое обеспечение, реформирование, конституционные основы, законодательное регулирование, оптимизация, кадровое обеспечение, кадровые процедуры, организация, функционирование, задачи, методы, функции, компетенция, полномочия

SUMMARY

Chaplynska Yu. A. Administrative and Legal Provision of Reforming Prosecutor's Office of Ukraine. – *Qualifying scientific work as the manuscript.*

The thesis for a doctorals degree by the specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; financial law; informational law (081 – Jurisprudence). – Kharkiv National University of Internal Affairs. – Kharkiv, 2018.

The dissertation is focused on the analysis of administrative and legal provision for reforming the prosecutor's office of Ukraine. The author of the paper reveals the genesis of reforming the prosecutor's office in Ukraine. The state of research of the problem of administrative and legal provision for reforming the prosecutor's office of Ukraine has been characterized. The preconditions for reforming the prosecutor's office have been clarified. The essence, tasks and stages of the reform of the prosecutor's office have been studied. The place of the reformed prosecutor's office in the system of law enforcement agencies has been determined. The author has characterized the constitutional principles, legislative regulation, international and by-law regulation of reforming the prosecutor's office of Ukraine. Administrative and legal principles for the optimization of the prosecutor's office system have been revealed. Administrative and legal provision of the transformation of the legal status of the prosecutor's office has been characterized. The state of administrative and legal provision for reforming the training of personnel and personnel procedures within the prosecutor's office has been outlined. The present state of administrative and legal provision for reforming the organization and functioning of the prosecutor's office has been established. International experience for reforming the prosecutor's office has been generalized; and the author has suggested the possibility of its application in Ukraine. The perspectives of the development of administrative and legal regulation for reforming the prosecutor's office have been determined. The directions of implementing international standards of functioning of the system of prosecutor's offices have been offered. The areas for improving the tasks and functions of the prosecutor's office in the conditions of the reform have been outlined. Methods of implementing new forms of activity of the prosecutor's office of Ukraine have been studied.

Key words: prosecutor's office, administrative and legal provision, reform, constitutional principles, legislative regulation, optimization, staffing, personnel procedures, organization, functioning, tasks, methods, functions, competence, powers.

Підписано до друку 11.06.2018. Папір офсетний. Друк офсетний.
Формат 60×90/16. Ум. друк. арк. 1,9. Обл.-вид. арк. 1,9.

Тираж 100 прим.

Видавець і виготовлювач

Харківський національний університет внутрішніх справ,
просп. Л. Ландау, 27, м. Харків, 61080.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3087 від 22.01.2008.