

Міністерство освіти і науки України
Міжнародний економіко-гуманітарний університет
імені академіка Степана Дем'янчука

А. В. Боровик, О. І. Махніцький

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ
В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ**

Монографія



Видавничий дім
«Гельветика»
2022

УДК 342.9:342.7:343.163
Б 83

*Рекомендовано до друку вченою радою
Міжнародного економіко-гуманітарного університету
імені академіка Степана Дем'янчука
(протокол № 5 від 28 грудня 2021 року)*

Рецензенти:

- Бандурка Олександр Маркович** – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, академік Національної академії правових наук України;
- Іншин Микола Іванович** – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, академік Національної академії правових наук України;
- Ярошенко Олег Миколайович** – доктор юридичних наук, професор; член-кореспондент Національної академії правових наук України.

Боровик А. В.

Б 83 Боровик А. В., Махніцький О. І. Адміністративно-правові засади дотримання прав людини в діяльності органів прокуратури України: монографія. Одеса: Вид. дім «Гельветика», 2022. 324 с.

ISBN 978-966-992-725-5

Монографію присвячено визначенню адміністративно-правових засад дотримання прав людини в діяльності органів прокуратури України, а також формулюванню перспективних напрямів удосконалення адміністративного законодавства в цій частині. З'ясовано сутність та систему адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури, та наголошено на важливості реалізації прокуратурою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Досліджено стан та перспективи розвитку нормативно-правових засад охорони прав людини органами прокуратури. Виокремлено та розкрито особливості адміністративно-правового статусу органів прокуратури як суб'єкта адміністративно-правової охорони прав людини. Обґрунтовано науково-теоретичні висновки та практичні пропозиції, спрямовані на удосконалення законодавства, норми якого регулюють діяльність органів прокуратури щодо дотримання прав людини.

Зазначене видання розраховано на науковців, викладачів, аспірантів, студентів юридичного та гуманітарного профілю, працівників правоохоронних органів, адвокатів та суддів.

УДК 342.9:342.7:343.163

ISBN 978-966-992-725-5
doi

- © Боровик А. В., Махніцький О. І., 2022
- © Боровик А. В. (обкладинка), 2022
- © Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янчука, 2022

Зміст

Передмова	4
Розділ 1. Теоретико-правові засади охорони прав людини органами прокуратури	6
1.1. Права людини як об'єкт правової охорони органами прокуратури України	6
1.2. Сутність та система адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури	49
1.3. Принципи та правові засади адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури	80
Розділ 2. Механізм адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури.....	126
2.1. Поняття та структура адміністративно-правового механізму охорони прав людини органами прокуратури ..	126
2.2. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури як суб'єкта адміністративно-правової охорони прав людини	164
2.3. Правові інструменти адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури	207
Розділ 3. Гарантії адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури.....	222
3.1. Громадський контроль за діяльністю органів прокуратури як гарантія дотримання прав людини	222
3.2. Судовий контроль як гарантія діяльності органів прокуратури за дотримання прав людини.....	241
3.3. Шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання правової охорони прав людини в діяльності органів прокуратури України	257
Висновки	284
Список використаних джерел	291

Передмова

Людина, її права та свободи є головними цінностями та пріоритетом в діяльності всіх державних інституцій. Саме «людиноцентристська концепція» як основа побудови сучасної європейської держави стала для України головним завданням та викликом після подій 2014 року. Задля досягнення поставленого завдання було прийнято ряд стратегічних та концептуально нових програмних документів, в яких закладались підвалини такої розбудови. Зміни стосувались всіх сфер та напрямів діяльності державних інституцій. Але по-суті, стратегічна мета всіх змін – це дотримання прав і свобод людини і громадянина, удосконалення та оптимізація діяльності державних інституцій в цьому напрямі. Не стали винятком і органи прокуратури, оскільки останні на сьогодні є основним суб'єктом захисту прав людини і громадянина. Зауважимо, що для того, щоб гідно виконувати Конституційні функції покладені, на органи прокуратури, було прийнято рішення про реформування діяльності останніх із врахуванням європейських стандартів забезпечення прав людини. Внаслідок чого було створено окремі юридичні особи публічного права, а саме – Офіс Генерального прокурора, обласні, окружні прокуратури та Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру.

Слід наголосити, що враховуючи той факт, що процес реформування органів прокуратури триває, змінюються підходи до відбору та добору кадрів в органи прокуратури, окреслюються пріоритети

щодо забезпечення високого рівня якості та ефективності виконання покладених на останню завдань, питання адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури залишаються першочерговими. Все вищенаведене свідчить про актуальність та своєчасність наукового дослідження питань, які стосуються визначення механізму адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури.

Розділ 1

Теоретико-правові засади охорони прав людини органами прокуратури

1.1. Права людини як об'єкт правової охорони органами прокуратури України

Інститут прокуратури має непросту тривалу багатовікову історію. В перекладі із латини «procurare» означає: піклуватися, забезпечувати, управляти. А похідний іменник «procurator» можна перекласти як: завідувач, керуючий. М. Муравйов, доходить висновку, що термін «прокурор» етимологічно та історично виражає поняття представництва однією особою інтересів іншої¹. Прокуратура, як державний орган «вперше з'явилася у Франції в XIII ст. Королівські прокурори мали захищати в суді інтереси корони (отже, не були спрямовані на захист прав та свобод людини). Пізніше прокуратура утворилася в Німеччині, Італії, Польщі та інших країнах².

На території України інститут прокуратури існує вже близько 300 років. Його заснування пов'язують із ініціативою Петра I (1722 р.). Створена

¹ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: пособие для прокурорской службы. Москва: Университ. типогр., 1889. Т. 1. Прокуратура на Западе и в России. 552 с.

² Юридична енциклопедія: в 6 т./редкол. Ю. С. Шемшученко та ін. Київ: Укр. енцикл., 2003. Т. 5. П–С. 736 с.

ним прокуратура за своєю сутністю представляла спеціальний контролюючий державний орган, що виконував функцію своєрідного «государевого ока» і був повинен наглядати за центральними та місцевими державними органами¹. Таким чином, прокуратура також була орієнтована на задоволення потреб імперського режиму.

Після жовтневої революції 1917 р. царська імперська прокуратура припинила своє існування. Проте, згодом 4 січня 1918 р. Центральна Рада ухвалила Закон «Про урядження прокурорського нагляду в Україні». На підставі цього нормативно-правового акту «прокуратурії» створювалися при окружних та апеляційних судах. Тож, прокуратури того часу фактично приєднувались до судової системи.

Надалі, з 1922 р. розпочався радянський етап існування прокуратури, який тривав аж до 1991 р. «Українська прокуратура часів СРСР провадила загальний нагляд та кримінальне переслідування осіб, які вчинили злочин. Аналізуючи цей період діяльності органів прокуратури України, Н. Наулік робить висновок, що тоталітарний режим прямо вплинув на діяльність даного інституту. Найбільше постраждав інститут представництва громадян та держави в суді, який у цей період фактично був відсутній»².

¹ Мавдик М. Я. Становлення та розвиток прокуратури України як інституту захисту прав і свобод людини і громадянина. *Вісн. Харк. нац. ун-ту внутр. справ.* 2012. № 3 (57). С. 31.

² Наулік Н. С. Прокуратура України як інститут системи захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави: історія розвитку. *Актуальні проблеми правознавства.* 2016. № 1. С. 169.

Словник іншомовних слів за редакцією члена-кореспондента АН УРСР О. Мельничука, виданий у 1974 р., наводить два тлумачення слова «прокуратура»: «1) в СРСР та інших соціалістичних країнах (прокуратура – це) орган держави, що здійснює нагляд за точним виконанням законів; 2) у капіталістичних країнах один з органів буржуазної держави, що головним чином здійснює функції кримінального переслідування та підтримання обвинувачення»¹.

Отже, навіть такий стислий історичний огляд розбудови інституту прокуратури свідчить про численні трансформації ролі та місця прокуратури серед інших органів захисту прав і свобод людини, а також охорони інтересів суспільства й держави. Визначення наведені О. Мельничуком, свідчать про досить великі розбіжності щодо спрямування діяльності прокуратури у колишньому радянському та західному підходах. Більшість дослідників наразі сходяться у думці, що зміст діяльності прокуратури цілком залежить від етапу розвитку держави, режиму та форми правління, що прийняті у певній країні. Погоджуючись із цим, у свою чергу, ми вважаємо доцільним звернути увагу також на вплив загальносвітових тенденцій правового розвитку та наявності національних особливостей, викликаних історичними умовами формування інституту прокуратури в окремих державах.

Тож, відправною подією, яка поклала початок сучасному етапу розбудови прокуратури в нашій

¹ Словник іншомовних слів/за ред. О. С. Мельничука. Київ: Гол. ред. УРЕ АН УРСР, 1974. 776 с.

країні, безумовно є набуття Україною незалежності й утворення самостійної держави. Декларація «Про державний суверенітет України» була прийнята Верховною Радою Української РСР (ВР УРСР) 16 липня 1990 р. В ній ВР УРСР засвідчуючи прагнення «створити демократичне суспільство, виходячи з потреб всебічного забезпечення прав і свобод людини ... (проголосила) державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах. ... (Розділ III Декларації «Державна влада» між іншим визначив, що у республіці) найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів здійснюється Генеральним прокурором Української РСР, який призначається Верховною Радою Української РСР, відповідальний перед нею і тільки їй підзвітний»¹.

Майже рік потому, 24 серпня 1991 р., ВР УРСР був прийнятий «Акт проголошення незалежності України», яким Україна була проголошена незалежною демократичною державою та закріплено, що «з моменту проголошення незалежності чинними на території України є тільки її Конституція, закони, постанови Уряду та інші акти законодавства республіки»².

¹ Декларація про державний суверенітет України: прийнята Верховною Радою Української РСР від 16 лип. 1990 р. № 55-XII. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1990. № 31. Ст. 429.

² Про проголошення незалежності України: постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серп. 1991 р. № 1427-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 38. Ст. 502.

В числі перших законів, що заклали основу національного законодавства, вже 5 листопада 1991 р. (через два місяці після проголошення незалежності України) було прийнято Закон України «Про прокуратуру». В ст. 4 означеного закону серед завдань прокурорського нагляду за додержанням законів зокрема визначено «захист від неправомірних посягань: ... 2) гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами *соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина; ...*»¹. Тож, означені правові норми не лише закріплювали спрямованість прокуратури на захист прав людини, а ще й фактично класифікували такі права.

Означений закон зазнав численних змін (загалом 48, останні з них були внесені наприкінці вересня 2019 р.) та врешті втратив чинність у липні 2015 р., за винятком окремих положень². Причиною такої кількості правок є намагання реформувати й вдосконалити інститут прокуратури, що достався Україні від радянської системи влади, прагнення Української держави до «взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права»³, а також певні

¹ Про прокуратуру: Закон України від 5 листоп. 1991 р. № 1789-ХІІ; редакція станом на 25 верес. 2019 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 53. Ст. 793. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1789-12>

² Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління. *Наук. вісн. «Демократичне врядування»*. 2008. № 1. С. 55–61.

³ Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*: [сайт]. Ст. 18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

міжнародні зобов'язання, як ті, що вже були наявні в Україні до проголошення незалежності, так і прийняті нею в сучасну добу самостійності. Беручі до уваги радянський спадок будови системи та органів прокуратури, орієнтація на міжнародний і європейський досвід видається цілком виправданою.

Прикладами загальних міжнародних стандартів є зобов'язання регламентовані правовими документами Організацій Об'єднаних Націй (ООН), однією з країн-засновниць якої, свого часу, була УРСР. Серед визначених Статутом ООН цілей, підкреслюється мета Організації «здійснювати міжнародне співробітництво в сфері розв'язання міжнародних проблем економічного, соціального, культурного та гуманітарного характеру ... заохоч(увати) та розви(вати) *поваг(у) до прав людини й основних свобод* для всіх, без розрізнення раси, статі, мови та релігії»¹. З моменту проголошення незалежності Україною, її участь в ООН була визначена одним з пріоритетних напрямів зовнішньої політики нашої держави.

Зобов'язання ж набуті за роки незалежності витікають, наприклад, із приєднання України до Ради Європи (РЄ)². Як відомо, РЄ представляє з себе організацію (добровільне об'єднання європейських держав) з ціллю: «а) ... досягнення більшого

¹ Статут Організації Об'єднаних Націй. Департамент громадської інформації ООН. 2008. Ст. 1. URL: http://www.un.org.ua/images/UN_Charter_Ukrainian.pdf

² Про приєднання України до Статуту Ради Європи: Закон України від 31 жовт. 1995 р. № 398/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 38. Ст. 287.

еднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу. б) ця мета досягається за допомогою органів Ради шляхом обговорення питань, що становлять спільний інтерес, шляхом укладання угод та здійснення спільних заходів в економічній, соціальній, культурній, науковій, правовій та адміністративній галузях, а також у галузі *захисту та збереження і подальшого здійснення прав людини і основних свобод*¹. Про своє бажання приєднатися до Ради Європи Україна заявила у 1992 р. А майже через три роки, після виконання низки необхідних правових перетворень, 26 вересня 1995 р. Парламентська асамблея РЄ ухвалила позитивний висновок щодо заявки України на вступ до Ради Європи (Висновок Парламентської асамблеї (ПА) РЄ № 190 (1995)). Вже наступного місяця (19 жовтня 1995 р.) Комітет міністрів РЄ ухвалив резолюцію про запрошення України стати 37-м членом Організації².

Зауважимо, що ще до того, як набути членство в РЄ Україна стала стороною декількох конвенцій Ради Європи, наприклад: «Європейської культурної конвенції», «Європейської конвенції про інформацію щодо іноземного законодавства», «Рамкової

¹ Статут Ради Європи: підписаний 5 трав. 1949 р. *Верховна Рада України*: [сайт]. Ст. 1. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001#Text

² Співробітництво України в рамках Ради Європи: опубліковано 6 трав. 2020 р. *Постійне представництво України при Раді Європи*: [сайт]. URL: <https://coe.mfa.gov.ua/spivrobitnictvo/2554-cooperation>

конвенції про захист національних меншин» тощо. А із набуттям повноправного членства в РЄ Україна «взяла на себе обов'язки підписати і ратифікувати ряд міжнародних-правових угод та конвенцій, а також реформувати національну правову систему відповідно до європейських принципів ... (тож, за більше ніж десятиріччя членства України в РЄ) була прийнята низка законодавчих актів, зокрема нова Конституція України, Цивільний та Кримінальний кодекси, Закон України «Про політичні партії» тощо»¹.

З цього приводу звернемо увагу на важливі положеннях щодо прокуратури, які були закріплені основним законом України. Отже, Конституція України 1996 р. в своїх перших редакціях містила Розділ VII, що цілком був присвячений прокуратурі. Остання визначалася у ньому як єдина система. У ст. 121 перераховувались функції цього органу держави. Зауважимо, що на початку 2014 р. їх список був уточнений шляхом додавання прокуратурі функції: *«нагляд(у) за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами»*². Тобто йшлося про нагляд за відповідним здійсненням публічно-владних відносин.

¹ Фурсова О. І. Реформування органів прокуратури України як частина процесу адаптації національної правової системи до європейських стандартів. *Юрид. наук. електрон. журн.* 2015. № 4. С. 281.

² Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21 лют. 2014 р. № 742-VII. *Відомості Верховної Ради України.* 2014. № 11. Ст. 143.

Порівнюючи ці відомості із радянською системою, маємо зауважити, що акцент у спрямуванні прокуратури змінився із питань законності на додержання прав і свобод людини. Це цілком відповідало, як демократичним засадам ще молодій українській державі, так і міжнародним світовим й європейським правовим трендам. Разом із тим, розвиток національної нормативно-правової бази дозволяє говорити про посилення вектору трансформування її змісту в бік так званих правових «міжнародних стандартів».

У якості прикладів міжнародних правових актів, що закладають підвалини таких стандартів, Я. Толочко зокрема називає:

- Європейську конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод (розроблену в 1950 р.);
- Рекомендації Rec(2000)19 щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства (ухвалені Комітетом міністрів Ради Європи 06.10.2000 р.);
- Рекомендації Парламентської Асамблеї 1604 (2003) щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві, керованому верховенством права;
- Висновок Конференції генеральних прокурорів Європи (КГПЄ) № 3 (2008) «Роль прокуратури поза сферою кримінального законодавства»;
- Висновок КГПЄ № 4 (2009) «Судді та прокурори у демократичному суспільстві»;
- Висновок КГПЄ № 5 (2010) «Прокуратура та ювенальна юстиція – Єреванська декларація»;
- Звіт Європейської комісії «За демократію через право» та Рекомендації CM/Rec(2012)11 щодо ролі державних прокурорів за межами системи

кримінального судочинства (прийнятті Комітетом міністрів Ради Європи 19.09.2012 р.);

– низка Рішень Європейського суду з прав людини (різних років) тощо¹.

Не маючи на меті створення вичерпного переліку міжнародних правових документів, вважаємо, що навіть наведений вище список демонструє той потужний вплив, якого зазнає процес розбудови прокуратури в Україні. Отже, за перелічених внутрішніх та зовнішніх умов відбувся наступний важливий крок становлення національної прокуратури. Ним стало прийняття нового Закону України «Про прокуратуру».

Новий закон було прийнято 14 жовтня 2014 р., повної чинності він набрав лише 15.07.2015 р. До кінця 2020 р. Закон України «Про прокуратуру» вже зазнав близько 25 правок та змін. Наразі прокуратура України визначена ним, як єдина система, «яка в порядку, передбаченому ... Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави»².

¹ Толочко Я. Міжнародно-правові стандарти діяльності прокурора поза сферою кримінального провадження. *Вісн. нац. акад. прокуратури України*. 2012. № 4. С. 98–103.

Висновок № 3 (2008) Консультативної ради європейських прокурорів щодо «Ролі прокуратури за межами сфери кримінального права». *Тематична директорія принципів до проекту закону про прокуратуру України/підгот. Л. Бахмайер, М. Лінгбо, Е. Сванідзе; Council of Europe*. 26 с. URL: <https://rm.coe.int/16802e65dc>

² Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. *Верховна Рада України*: [сайт]. Ст. 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>

Звернемо увагу на те, що пряме вказування на пряму діяльності прокуратури на «захист прав і свобод людини» закріплене у наведеному визначенні. Проте, на відміну від попереднього закону, де «особисті права і свобод людини» фігурували серед завдань прокурорського нагляду (ст. 4), тобто конкретизувалися, новий закон серед визначених функцій прокуратури (ст. 2) не розкриває та не містить таких положень. Натомість у ст. 2 нового закону чітко визначено, що на прокуратуру не можуть покладатися функції, які не передбачені Конституцією України.

З цього приводу маємо знову звернутися до положень Конституції, які наразі також зазнали змін. Згадуваний нами раніше розділ VII «Прокуратура» та три статті (121–123), що раніше до нього входили, був повністю виключений із Конституції у 2016 р.¹ Натомість, до розділу VIII «Правосуддя» одночасно було включено ст. 131-1, у якій йдеться виключно про три функції прокуратури. А саме: «1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у важливих випадках і в порядку, що визначені зако-

¹ Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 черв. 2016 р. № 1401-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 28. Ст. 532.

ном»¹. Таким чином сучасні функції прокуратури фокусуються на кримінальному процесі та дещо посунуті у бік захисту інтересів держави, згадування ж про права людини у законі «Про прокуратуру» 2014 р. на фоні положень Конституції виглядає більш декларативним і вже не містить такого прямого зв'язку із нормативно визначеними завданнями прокуратури.

Аналізуючи зміни законодавства, О. Фурсова зазначає, що: «новий Закон України «Про прокуратуру» скасовує функцію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів низкою суб'єктів, таких як органи центральної влади і виконавчої влади, місцеві ради, підприємства, організації, незалежно від форм власності, що (на думку дослідниці) є кроком до уніфікації державних владних органів відповідно до європейських стандартів ... Законодавець кардинально змінив роль прокурора у кримінальному процесі, який тепер фактично стає керівником слідства і несе відповідальність за весь процес – від початку розслідування до винесення вироку у суді»².

Беручі до уваги, що із прийняттям Закону України «Про прокуратуру» 2014 р., процес реформування цього державного інституту не лише не був завершений але й набрав нових обертів, звернемо

¹ Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*: [сайт]. Ст. 131-1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

² Фурсова О. І. Реформування органів прокуратури України як частина процесу адаптації національної правової системи до європейських стандартів. *Юрид. наук. електрон. журн.* 2015. № 4. С. 282.

увагу на міжнародні стандарти щодо ролі прокуратури за межами кримінального провадження. Досліджуючи міжнародні правові документи з цього питання, О. Драган зауважує: «не існує загальних міжнародних правових норм і правил стосовно завдань, функцій та організації прокурорської служби за межами сфери кримінального права... Розмаїття функцій прокурорських служб за межами кримінального права впливає з національних правових та історичних традицій. ... в демократичній державі прокурори можуть мати, а можуть і не мати повноваження за межами сфери кримінального права»¹.

Підсумовуючи усі наведені особливості розбудови інституту прокуратури в Україні, наголосимо: по-перше, в сучасній демократичній державі діяльність будь-якого державного органу, яким також є і прокуратура, так чи інакше спрямовується на забезпечення прав і свобод людини, відповідні положення закріплені на рівні основного закону України, а також відображені у профільному Законі України «Про прокуратуру»; по-друге, міжнародні організації, членом яких стала Україна виходячи з політичних економічних та інших інтересів, серед основних своїх цінностей декларують права і свободи людини, що знаходить своє відображення у міжнародних нормативно-правових актах; по-третє, міжнародні стандарти в сфері діяльності прокуратури, які, в свою чергу, намагається підтримувати й Україна, залишають достатній простір для само-

¹ Драган О. Європейські стандарти представництва прокурором інтересів громадянина та держави під час виконання судових рішень. *National law journal: theory and practice*. 2019. № 3. С. 126.

стійного визначення кожною державою функцій і завдань, що покладаються на національний інститут прокуратури; по-четверте, реформування інституту прокуратури в Україні, призводить до переформатування та певного звуження функцій прокуратури, прямого нормативного закріплення функції забезпечення прав людини у завданнях цього органу більше не спостерігається, отже, наявність такого зв'язку потребує визначення, розкриття та оцінки.

Беручи до уваги важливість інституту прокуратури у проблематиці захисту прав і свобод людини, розвиток та діяльність органів прокуратури постійно знаходились в центрі уваги правників, вчених і дослідників.

Питанням розвитку та становлення інституту прокуратури займались зокрема: Л. Грицаєнко, С. Казанцев, В. Лакизюк, О. Литвак, М. Мандрик, Н. Наулик, С. Подкопаєв, В. Руденко, Р. Савуляк, В. Сухонос, П. Шумський та багато інших вчених.

Такі відомі науковці як: О. Баганець, М. Баймуратов, Ю. Барабаш, Ю. Волошин, А. Гаркуша, Л. Грицаєнко, О. Зайчук, В. Ковальчук, О. Копиленко, В. Маляренко, В. Миколенко, О. Михайленко, М. Мичко, М. Орзіх, М. Савчин, А. Стрижак, Ю. Тодика, В. Федоренко, С. Шевчук, Ю. Шемшученко доклали зусиль для вивчення й наукової розробки окремих проблем конституційно-правового статусу прокурорів, національних та європейських стандартів їх діяльності, організаційних, правових, функціональних аспектів роботи прокуратури.

Проблематику діяльності прокурорів поза межами кримінального провадження розглянуто у ро-

ботах В. Бесарабова, О. Винокурова, Т. Корнякової, М. Косюти, В. Пшонки, Я. Толочко, О. Черв'якової, М. Якимчука.

Сучасні дослідження питань реформування та функціонування прокуратури, що були здійснені вже після подій 2014 р., пов'язані із науковою діяльністю таких вчених, як: Ю. Андрієвська, Д. Демків, О. Драган, В. Єднак, О. Кальчук, І. Клочко, О. Кобилянський, Т. Колеснік, В. Синчук, Н. Сімонян, М. Стефанчук, О. Фурсова.

Проблематику адміністративно-правової охорони прав людини в цілому досліджували такі відомі вчені, як: В. Авер'янов, В. Бевзенко, О. Бандурка, О. Безпалова, С. Денисюк, О. Джафарова, О. Дрозд, В. Ковальська, Т. Коломоець, А. Комзюк, А. Манжула, Є. Соболев, С. Шатрава, К. Чижмарь та багато інших науковців.

Доктринальні напрацювання вищенаведених вчених створюють міцну основу для побудови подальших досліджень особливостей адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури. Варто зазначити, що події 2014 р. остаточно спрямували Україну на шлях демократії та європейського вектору розвитку. Отже, «людиноцентристська концепція» побудови держави вимагає перегляду та реформування діяльності державних інституцій, їх спрямування на забезпечення прав і свобод людини й громадянина. Органи прокуратури не є виключенням. Навпаки, саме інституту прокуратури приділяється особлива увага оскільки останній наразі є одним з основних суб'єктів захисту прав і свобод людини.

Отже, трансформації системи прокуратури після подій 2014 р. були неминучими, а їх важливість підкреслює, наприклад, зміст такого національного нормативно-правового акту, як «Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки», що була схваленої Указом Президента України у 2015 р. Стратегія мала на меті визначення пріоритетів реформування із відповідністю до європейських цінностей та стандартів захисту прав людини. Аналіз стану речей, викладений у Стратегії, вказував на існування низки недоліків у функціонуванні прокуратури та кримінальної юстиції, зокрема на: недостатню структурну та функціональну незалежність у поєднанні із низьким рівнем підзвітності та добросовісності; відсутність стратегічного планування, належного бюджетного і фінансового управління, низькі комунікаційні можливості; малорозвинені інструменти внутрішнього та зовнішнього контролю в рамках боротьби з корупцією; перешкоди для структурної автономії слідчих органів; недостатній рівень формальних і практичних каналів комунікації; розбіжності між новими процесуальними повноваженнями та реальними інституційними функціями суб'єктів досудового та судового етапів слідства; непослідовне застосування процесуальних норм прокуратурою тощо¹.

¹ Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: указ Президента України від 20 трав. 2015 р. № 276/2015. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/276/2015>

Пункт 5.8 означеної Стратегії передбачав: «приведення повноважень та діяльності органів прокуратури до європейських стандартів: забезпечення більшої інституційної незалежності прокуратури та гарантій захисту від політичного впливу; встановлення рівноваги між незалежністю, професійністю, відповідальністю та ефективністю прокуратури, зокрема, через зміни в системі управління прокуратурою, управління ефективністю, системою професійної підготовки та підвищення кваліфікації прокурорів ... (оптимізацію) повноважень прокуратури та обмеження сфери їх застосування відповідно до рекомендацій Ради Європи...»¹.

Запит на продовження реформування прокуратури висувався також і з боку громадськості. «Про суспільну оцінку результатів (вже проведених на той час) реформ найбільш красномовно свідчить рівень громадської підтримки прокуратури, який має від’ємний баланс: за даними Центру Разумкова (станом на 2019 р.), повністю довіряє органам прокуратури лише 2,1 % населення, а повністю не довіряє – 34,8 %»². Те саме дослідження за показником довіри населення (різниця між сукупною часткою тих, хто довіряє, і часткою тих, хто не дові-

¹ Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: указ Президента України від 20 трав. 2015 р. № 276/2015. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/276/2015>

² Лапкін А. Реформа прокуратури: Генпрокурор із юридичною освітою, плюс «свіжа кров», мінус військова прокуратура. *Hromadske.ua*: [сайт]. URL: <https://hromadske.ua/posts/reforma-prokuraturi-genprokuror-iz-yuridichnoyu-osvitoyu-plyus-svizha-krov-minus-vijskova-prokuratura>

ряє), порівнюючи данні за 2017–2019 роки, свідчить про незначне покращення довіри суспільства до інституту прокуратури в цілому: «-59,9» у 2017 р. й «-53,8» у 2019 р. А також значне погіршення довіри населення до спеціалізованої антикорупційної прокуратури: з «-39,9» у 2017 р. до «-51,2» у 2019-му¹.

Отже, загальний баланс довіри до прокуратури з боку суспільства залишався негативним та потребував подальших змін. Відповіддю на це стало підписання Президентом України так званого закону «Про реформу прокуратури», що був ухвалений 259 голосами у Верховній Раді України 19 вересня 2019 р.²

Наразі реформа прокуратури продовжується. Її дія спрямована на докорінну зміну стандартів діяльності органів прокуратури. Перетворення мають відбутися як у внутрішніх процесах (єдині стандарти, уніфікація, оптимізація, чесність та прозорість в оцінці та розвитку, в акценті на навчанні), так і у зовнішніх процесах (в сервісній функції для суспільства, ефективній роботі з громадянами). Таймінг реформи (на 2019–2021 роки) оприлюднено на офіційному сайті Офісу Генерального прокурора. Реформа передбачає 5 основних кроків:

¹ Ставлення громадян України до судової системи. *Разумков центр*: [сайт]. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/stavlennia-gromadian-ukrainy-do-sudovoi-systemy>

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 19 верес. 2019 р. № 113-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 42. Ст. 238. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20#Text>

1) перезавантаження та оптимізацію організаційної структури органів прокуратури; 2) впровадження нової кримінальної політики та стандартів діяльності прокурорів; 3) впровадження підходу «Прокуратура для суспільства», що зокрема передбачає розвиток комунікаційних можливостей прокуратури; 4) запровадження нової моделі людського та організаційного розвитку; 5) утворення «Тренінгового центру прокурорів» шляхом реорганізації Національної академії прокуратури¹.

На нашу думку, більшість означених «кроків реформи» спрямовані на оптимізацію виконання завдань прокуратурою. Тобто представляють собою оновлення засобів, що мають зробити діяльність прокуратури ефективнішою. Проте, на корегування самих завдань, їх сутності та основного призначення, направлено, у першу чергу, зміст «кроку 2», яким передбачено побудову діяльності прокуратури у відповідності із новими пріоритетами кримінальної політики. Саме зміна пріоритетів у діяльності прокуратури безпосередньо пов'язана із забезпеченням прав та свобод людини і громадянина тобто тієї проблеми, яку ми зараз розглядаємо.

Зауважимо, що на додачу до передбачених стратегічних змін, прокуратура достатньо систематично отримувала рекомендації, викладені у «Щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні», які також впливали на діяльність прокура-

¹ Реформа. *Офіс Генерального прокурора*: [сайт]. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/reform>

тури. Наприклад, у 2020 р. діяльність прокуратури була скерована зокрема на посилення нагляду «за додержанням законодавства під час проведення досудового розслідування злочинів, вчинених щодо працівників засобів масової інформації та інших осіб у зв'язку із реалізацією ними права на свободу слова»¹.

Цікавою для нашого дослідження є також статистика щодо видів прав за фактом порушення яких звертались до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у 2019 та 2020 роках. Так, у звіті за 2019 р. було зафіксовано 33 838 звернень до Уповноваженого та про 48 405 звернень повідомляється у звіті за 2020 р. З них у 2019 р. з таким розподілом: громадянські права – 21 160; соціальні права – 4792; економічні права – 3379; особисті права – 1937; права дітей – 1006; свобода та дискримінація – 422; політичні права – 238; інші права – 904. У 2020 р. зафіксовано такий розподіл: громадянські права – 24 347; економічні, соціальні та культурні права – 10 717; права ВПО – 3765; права осіб у місцях несвободи – 3154; особисті права і свободи – 3063; права дітей – 1677; права військовослужбовців – 1272; інші права – 410².

¹ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2020 рік. Київ: Секретаріат уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, 2021. С. 322.

² Щорічна доповідь ... за 2020 рік. ... 356 с.

Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2019 рік. Київ: Секретаріат уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, 2020. 258 с.

Зауважимо, що навіть поверховий погляд на наведену статистику свідчить про різний підхід Уповноваженого до групування прав у певні види за різні роки. Тож, розглядаючи права людини як об'єкт правової охорони органами прокуратури, постає питання: про які саме права ідеться? Звернемо увагу, що у 2019 р. Уповноваженим направлено до компетентних органів лише 1 % розглянутих ним звернень та ініційовано відкриття проваджень за 2 % звернень. У 2020-му ці показники становили 3 % та 3 % відповідно. Зрозуміло, що не всі звернення до Уповноваженого потребували залучення прокуратури. Але викладена статистика демонструє відсутність чіткої класифікації та надто великий рівень узагальнення, що постає за виразом «права людини».

Отже, з часу прийняття Закону України «Про прокуратуру» 2014 р., взаємна відповідність між правами людини та їх охороною прокуратурою не знайшли змістовного прояснення ні на рівні нормативно-правових актів, ні у науковій літературі. Разом із тим, термін реалізації «Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки» фактично минув, реформування ж прокуратури продовжується й набуває нових обертів. Все означене, на нашу думку, надає особливої актуальності вивченню такого об'єкта правової охорони органів прокуратури, як «права людини». Розгляд обраної проблеми створює необхідність: дослідити сутність категорії «права людини»; запропонувати підхід до визначення ознак прав людини; розглянути сутність ка-

тегорій «охорона» та «правова охорона»; визначити юридичну природу відносин правової охорони прав людини; зробити висновки щодо особливостей адміністративно-правової охорони прав людини, яка забезпечується прокуратурою.

Розглядаючи означені нами питання, зауважимо, що термін «права» зазвичай використовується, або у певному контексті, або із уточненням, як то: «права людини», «права громадянина» тощо. Як відомо, сам цей термін (права), у найбільш узагальненому значенні, представляє поняття, що характеризує коло (тобто сукупність) соціальних можливостей індивіда у якійсь сфері, наприклад, економічній, політичній, культурній чи іншій. Термін «права» розкривається законодавством, зокрема, як «можливість вчиняти дії чи бездіяльність...»¹.

Найзагальніший зміст у категорію «прав» вкладається при використанні формулювання «права людини». Вважається, що сутність останніх, в найбільш наближеному до його теперішнього значення змісті, сформувалася в період Французької революції 1789 р. Адже суб'єкти й представники влади мали змінити своє панське ставлення до народу та сприйняти людей як рівноправних членів суспільства. Отже, наявність можливості здійснення правової охорони прав людини (в тому числі

¹ Про затвердження Порядку розроблення посадових інструкцій державних службовців категорій «Б» та «В»: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 11 верес. 2019 р. № 172-19; зареєстровано в Міністерстві юстиції України 30 верес. 2019 р. № 1077/34048. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1077-19>

органами прокуратури) є однією із основних гарантій недопущення свавілля з боку органів держави й правопорядку, які наділені правом застосовувати державний примус та обмежувати права і свободи особи.

В сьогоденнішому розумінні «права людини» виходять за межі «прав громадянина», які базуються в першу чергу на приналежності до певної держави. Сучасні погляди на «права людини» пов'язані із розглядом людини як члена світової спільноти, що безперечно є показником рівня розвитку сучасної цивілізації. Цей підхід найґрунтовніше викладений у концепціях, які стверджують універсальність «прав людини». Прикладом такого тлумачення є положення «Віденської Декларації» 1993 р., в якій проголошується, що «всі права людини носять універсальний характер, вони неподільні, взаємозалежні та взаємопов'язані. Міжнародне співтовариство повинно відноситися до прав людини неупереджено та об'єктивно»¹.

Вищенаведене визначення, на нашу думку, у першу чергу, базується на повазі до людського життя й особистості, що має однаково сприйматись і гарантуватись у будь-якій державі. Проте, це визначення не заперечує наявності деяких прав, які не можуть бути забезпечені державою громадянину іншої країни, наприклад, певні політичні громадянські права.

¹ Віденська декларація та Програма дій: прийнята на Всесвітній конф. з прав людини від 25 черв. 1993 р. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/995_504

Звернемо увагу, що в преамбулі Конституції України йдеться саме про забезпечення «прав і свобод людини». А ось розділ II основного закону вже розділяє «права, свободи та обов'язки людини і громадянина». Зауважимо, що «права і свободи» – терміни, що здебільшого вживаються як синоніми. Але все ж таки вони не рівнозначні й мають відмінності. Тож, якщо «йдеться про наявність у особи «права», то цьому протиставляється обов'язок влади здійснити певні дії, спрямовані на реалізацію цього права. Якщо ж йдеться про «свободи», то це означає, що існує окрема сфера життя індивіда, якої влада не повинна торкатися, тобто це можна розуміти як заборону втручання держави у певну сферу життя індивіда»¹. Отже, обсяг дій держави та органів державної влади щодо означених видів прав різний: від енергійного сприяння до повного невтручання. Зауважимо, що прокуратура активно включена у забезпечення обох цих процесів під час здійснення процесуального керівництва досудовим слідством та виконання інших покладених на неї завдань. «Захист прокуратурою прав і свобод людини і громадянина відбувається здебільшого під час нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство та полягають: у збалансованості суспільних інтересів та інтересів окремих громадян; у визначенні певних меж втручання посадових осіб у сферу приватних інтересів

¹ Бережнов А. Г. Права личности: некоторые вопросы теории. Москва: МГУ, 1991. 142 с.

особи; у наявності особливостей у правовому положенні різних учасників кримінального процесу, що потребує різного ступеню охорони і захисту»¹.

Наразі розділ II Конституції України налічує 48 статей, з 21-ї по 68-му включно. І у 39-ти з них (тобто у переважній більшості) тим або іншим чином йдеться про «права людини», або про те, на що має право кожен. Це дає підстави оцінювати основний закон України як прогресивний та такий, що відповідає загальним світовим тенденціям розвитку права.

Разом із тим, поряд із правами закріпленими у розділі II Конституції, у інших її розділах та частинах також йдеться про певні права. Зокрема визначаються права дітей, меншин, посадових осіб, військових, суб'єктів права власності, суб'єктів із іншим правовим статусом. Наразі «майже 30 % статей Конституції України присвячені правам і свободам людини і громадянина»².

Певна частина викладених у Конституції норм разом із правами (людини, громадянина чи суб'єкта із іншим правовим статусом) визначає і особливості ролі держави (або відповідних органів влади) із їх забезпечення. Наприклад: ст. 17 основного закону гарантує, забезпечення соціального захисту з

¹ Паршак С. А. Процесуальний порядок забезпечення прав учасників кримінального провадження під час закінчення досудового розслідування/за заг. ред. О. О. Юхна. Харків: Панов, 2016. С. 10–11.

² Орленко В., Орленко Л. Еволюція прав і свобод людини. *Вісн. КНТЕУ*. 2011. № 3. С. 89–100.

Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

боку держави для громадян України, що перебувають на службі у Збройних Силах України; а ст. 40 встановлює обов'язок органів виконавчої влади надавати обґрунтовану відповідь будь кому, хто офіційно до них звернувся; в свою чергу, «охорона прав і свобод людини (органами прокуратури) спрямована на попередження та недопущення порушень прав і свобод кожного учасника кримінального провадження»¹. Отже, на нашу думку, наявні особливості свідчать про те, що відносини, які виникають для задоволення прав людини носять ознаки публічного інтересу, що реалізується під час взаємодії особи та органу державної влади. А стан охорони, захисту та забезпечення прав під час такої взаємодії визначає зрілість та відповідність європейським стандартам правової демократичної держави.

Окремо доцільно зазначити, що «більшість прав та свобод людини не носять абсолютного характеру та можуть обмежуватися. Наприклад, заборона «мови ворожнечі» обмежує свободу вираження поглядів, слідчі дії правоохоронних органів обмежують право на приватне життя. У будь-якому разі такі обмеження не можуть бути свавільними, навпаки: вони мають передбачатися виключно законом (у певній сфері права), точно відповідати цілям, заради яких запроваджуються, та бути необхідними у демократичному суспільстві»².

¹ Паршак С. А. Процесуальний порядок забезпечення прав учасників кримінального провадження під час закінчення досудового розслідування/за заг. ред. О. О. Юхна. Харків: Панов, 2016. С. 27.

² Права людини в діяльності поліції: практ. посіб./О. Делеменчук, Д. Кобзін, О. Матвійчук та ін. Київ: НАВС; FES, 2016. С. 5–6.

Усе вищезазначене, дозволяє зробити відразу декілька висновків. По-перше, «права» мають нормативне закріплення. По-друге, вони є елементом правового статусу особи. По-третє, «права людини і громадянина» не вичерпуються лише переліченими нами розділами або статтями Конституції, що доречи закріплено положеннями ст. 22, яка прямо вказує на невичерпність представленого у Конституції переліку прав. Це також дає підстави стверджувати, що конституційні норми створюють «ядро прав людини», певну своєрідну групу (різновид) прав – «прав конституційних», які гарантуються державою, регламентуються нормами прямої дії (ст. 8) і не можуть бути скасовані або звужені (ст. 22). По-четверте, права людини задекларовані та закріплені, як на рівні основного закону України і нормативних актів національного законодавства, так і у міжнародних нормативно-правових актах. Отже, відносини, що виникають в рамках правової охорони «прав людини» (у тому числі і за участі органів прокуратури), об'єднують сукупність різних галузевих правових норм: з міжнародно-правової охорони, конституційно-правової охорони, кримінально-процесуальної правової охорони, цивільно-правової охорони та адміністративно-правової охорони прав людини. По-п'яте, прокуратура, як державний орган, що згідно Конституції та Закону України «Про прокуратуру» здійснює організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, має діяти відповідно до засад кримінального провадження визначеним у ст. 7 Кримінального процесуального Кодексу України (КПК

України). Останні зокрема передбачають забезпечення рівності осіб перед законом і судом, додержання поваги до людської гідності, забезпечення права на свободу та особисту недоторканність, недоторканість житла чи іншого володіння особи тощо¹. Отже, ці засади базуються на «конституційних правах людини» (розділу II основного закону), а також відповідають правам людини підкресленим у міжнародних нормативно-правових актах. Означене, у свою чергу, доводить той факт, що «права людини» є об'єктом правової охорони з боку органів прокуратури. Крім того, проблема додержання, охорони і захисту «прав людини» потребує злагоджених законних дій державних органів, в тому числі під час досудового розслідування, яке скеровується прокуратурою. Все перераховане безумовно є свідченням імперативного характеру означеної взаємодії, при наявності суб'єкта владних повноважень та присутності публічного інтересу, а відтак має усі основні ознаки публічно-правових відносин.

Вищевикладені спостереження, у нашому дослідженні обґрунтовують необхідність подальшого розгляду, вивчення та оцінки існуючих класифікацій «прав». Ми вже виділили характерні ознаки «прав людини» в рамках їх юридичних властивостей та прослідкували те, як вони пов'язані із інститутом прокуратури. Наразі доцільно розглянути

¹ Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI. *Верховна Рада України*: [сайт]. Ч. 1. Ст. 7. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>

«права людини» в світлі їх соціальної природи та сфери дії, а також історичного процесу становлення.

«Традиційно для класифікації прав людини використовують теорію ..., яку розробив французький правознавець Карел Васак. Основою цієї концепції є генераційний підхід, а саме поділ прав на три покоління»¹.

«Перше покоління прав людини (формувалось у XVII–XVIII ст.) є основою індивідуальної свободи і кваліфікується як система негативних прав, що зобов'язують державу утримуватися від втручання у сфери, врегульовані цими правами. Принцип юридичної рівності, який став основою універсальності прав людини, надав їм справді демократичного характеру. Після Другої світової війни необхідність забезпечення основоположних прав людини була визнана у більшості розвинених країн»² та згодом знайшла закріплення у багатьох документах ООН. До прав першого покоління належать, наприклад, право на рівність перед законом, неупереджений суд, на життя, свободу і безпеку, на свободу думки, совісті та релігії, на участь у здійсненні державних справ тощо. Права першого покоління, закладаючи основу народовладдя, забезпечили людині можливість керувати власною державою, отже, ці права також називають «громадянськими» і «політичними».

¹ Супрун О. В. Права людини нового покоління. *Молодіж. наук. вісн. Укр. акад. банківської справи Нац. банку України*. 2013. № 1 (4). С. 57.

² Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. С. 169–170.

«До другого покоління прав, ідея яких з'являється на початку XIX ст. та формується після соціалістичних революцій, належать соціальні, економічні, культурні права ... пов'язані з добробутом людини, рівнем і якістю її життя. Вони знайшли своє відображення у Загальній декларації прав людини і більш детально розроблені й викладені у Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права 1966 року: право на працю, включаючи право на вибір сфери праці, право на відпочинок, на оплачувану відпустку, на освіту, медичне і соціальне забезпечення, соціальне страхування, захист материнства і дитинства тощо»¹.

«Третє покоління прав людини – «колективні права». Формування концепції третього покоління прав людини хронологічно відноситься до другої половини XX ст. До них належать: право народу на самовизначення, на мир, на самотність, на достойне існування, на національну і міжнародну безпеку, на розвиток, право народу вільно розпоряджатися своїми природними ресурсами тощо»².

Більшість поглядів науковців зупиняються на виділенні зазначених трьох поколінь прав людини. Але у 1996 р. А. Семітко запропонував виділити права четвертого покоління – «біологічні»³. Нама-

¹ Несинова С. В., Князева Ю. С. Нове покоління прав людини: сучасні проблеми класифікації. *Вісн. Дніпропетр. ун-ту ім. Альфреда Нобеля*. Серія: Юрид. науки. 2015. № 2 (7). С. 37.

² Околіт Т. Класифікація прав людини та її критерії. *Юрид. вісн. України*. 2002. № 52.

³ Тиріна М. Покоління прав людини: проблеми сучасної класифікації. *Держава і право. Юрид. і політ. науки: зб. наук. пр.* 2011. № 52. С. 730.

гаючись осмислити виклики ХХІ ст., вчені звертають увагу й на інші аспекти, що характерні для четвертого покоління прав. Такі підходи підкреслюють, наприклад, інформаційну складову, пропонуючи розглядати четверте покоління прав як «інформаційні права». Отже, ми можемо констатувати, що стосовно як третього, так і четвертого покоління прав існує досить багато теорій. Деякі з них розглядають проблему досить звужено, інші – недостатньо враховують сучасні умови розвитку суспільства, частина сприймає права третього та четвертого покоління як одну групу прав. Ця різноманітність поглядів демонструє невизначеність світової доктрини та науковий пошук єдиної системи прав людини.

У будь-якому разі, все перераховане дозволяє зробити певні висновки. На нашу думку, поділ прав людини за критерієм часу виникнення й формулювання останніх не відповідає потребам нашого аналізу, оскільки не дозволяє виділити групу прав, яка є об'єктом охорони органів прокуратури. Проте, розглянута класифікація корисна. Її розвиток дозволяє стверджувати, що наразі «права і свободи у їх повному обсязі визнаються вищою цінністю, а їхній захист оголошен(о) обов'язком держави. (З цього приводу В. Орленко та Л. Орленко підкреслюють) ... під тиском світової суспільної думки із практики багатьох країн поступово зникають апартеїд, расова дискримінація, виборчі цензи, обмеження свободи преси... Із метою захисту прав і свобод у нових демократичних державах створюються конституційні суди і впроваджуються судові гарантії. Майже всі держави визнають міжнародно-пра-

вовий захист прав людини, що сприяє уніфікації національних правових інститутів»¹.

Як ми вже зазначали, подібна уніфікація відбувається і в Україні. Отже, пояснивши причини таких трансформацій, наведемо й її приклад – п. 17 частини «В», що стосується ролі прокурорів поза межами системи кримінальної юстиції розділу III Висновку щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», ухваленого Венеціанською комісією на її 96-му Пленарному засіданні (Венеція, 11–12 жовтня 2013 р.) зауважує: «Венеціанська комісія визнає, що в деяких країнах функції прокурора не обмежуються кримінальним переслідуванням, і зазначає, що такі функції є правомірні, якщо відповідають певним критеріям. Повноваження повинні здійснюватися таким чином, щоби забезпечувати повагу до принципу розподілу державної влади, включно з повагою принципів незалежності судів, субсидіарності, спеціалізації та неупередженості прокурорів»². Цей підхід вимагає, щоб проку-

¹ Орленко В., Орленко Л. Еволюція прав і свобод людини. *Вісн. КНТЕУ*. 2011. № 3. С. 98.

² Висновок № 3 (2008) Консультативної ради європейських прокурорів щодо «Ролі прокуратури за межами сфери кримінального права». *Тематична директорія принципів до проекту закону про прокуратуру України/підгот. Л. Бахмайер, М. Лінгбо, Е. Сванідзе; Council of Europe*. 26 с. URL: <https://rm.coe.int/16802e65dc>

Висновок щодо проекту Закону України «Про прокуратуру»: ухв. Венеціанською комісією на її 96-му Пленарному засіданні (Венеція, 11–12 жовт. 2013). Висновок № 735/2013, Страсбург, 14 жовт. 2013 р. CDR(2013)025, переклад укр. 35 с. URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>

Тематична директорія принципів до проекту закону про прокуратуру України/підгот. Л. Бахмайер, М. Лінгбо, Е. Сванідзе; Council of Europe. 26 с. URL: <https://rm.coe.int/16802e65dc>

ратура була позбавлена надмірних повноважень у сфері загального нагляду, який повинен перейти до судів, у той час як завдання захисту прав людини повинно перейти до Уповноваженого з прав людини»¹.

Оскільки повноваження прокуратури, поза межами кримінального провадження та обвинувачення у суді, наразі фактично зведені до мінімуму, то щодо передання частини функцій із захисту прав людини до Уповноваженого з прав людини – процитоване твердження відповідає дійсності. Це демонструє ті зміни, що відбуваються у побудові державних інститутів України та дає чіткі свідчення того, що органи прокуратури залишаються основним але не єдиним суб'єктом правової охорони прав людини в нашій державі.

Разом із тим, оскільки класифікація за критерієм часу виникнення прав людини не дозволяє визначити які саме права людини є об'єктом охорони органами прокуратури, доцільно розглянути й інші критерії.

Наприклад, П. Рабінович, В. Корнілов, В. Северухин й інші науковці виділяють таку категорію прав як «природні права», ще їх називають «особистими правами» або «фізичним». «Природніми правами» людина наділена від народження і вони не можуть бути обмежені, а також є невід'ємними

¹ Висновок щодо проекту Закону України «Про прокуратуру»: ухвалено Венеціанською комісією на її 96-му Пленарному засіданні (Венеція, 11–12 жовт. 2013). Висновок № 735/2013, Страсбург, 14 жовт. 2013 р. CDR(2013)025, переклад укр. С. 5–6. URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>

й невідчужуваними, тому що відділити їх від людини без загрози втратити у ній члена суспільства – неможливо. Ці права є першочерговими, а всі інші походять від них. Важливо, що «природні права» не залежать від держави, її суспільного устрою чи ступеня її демократичності. Прикладом «природних прав» є: право на життя, особисту недоторканність, право на свободу, гідність, репутацію тощо. Очевидним є, що захистом цих прав під час кримінального провадження і займається прокуратура. Наприклад, приписи щодо охорони репутації й гідності особи безпосередньо проголошені у Законі України «Про прокуратуру», ст. 43 якого визначає публічне висловлювання прокурора, яке є порушенням презумпцію невинуватості, вагомою підставою для притягнення останнього до дисциплінарної відповідальності.

Інша класифікація «прав людини» базується на характеристиці суб'єктного складу здійснення. За цією ознакою виділяють індивідуальні та колективні права. Зауважимо, що ця класифікація співзвучна із термінами класифікації «прав поколінь», проте відрізняється від неї й існує самостійно. Отже, за цією класифікацією, колективні права можуть реалізовуватися лише спільними діями (наприклад, проведення мітингу), а індивідуальні здійснюються лише одноособово. Прикладом останніх є право на свободу думки і переконань, право на виховання власної дитини тощо. Цілком очікувано, що об'єктом охорони для органів прокуратури виступають, у першу чергу, індивідуальні

права, оскільки кримінальна відповідальність також має індивідуальну природу.

Наступна класифікація використовує таке поняття як «Конкретні права». Зазвичай до цієї групи прав відносять права третього покоління, такі як: право на безпечне навколишнє середовище, право на інформацію, право на гуманітарну допомогу тощо. У свою чергу, розглядаючи «конкретні права», як окрему групу прав, ми вкладаємо у їх зміст, перш за все, не колективну ознаку, а фокусуємось на їх чіткому формулюванні. Приймаючи до уваги, невичерпний перелік прав людини та можливість їх виведення (утворення) із природніх прав й конституційних шляхом конкретизації, ця характеристика видається достатньо важливою. Сутність її полягає у тому, що діяльність окремого державного інституту, яким є прокуратура, не може бути якісно сфокусована на охорону чи захист неформалізованих та відповідним чином незакріплених прав. Отже для ефективного захисту й охорони певне окреме право має бути щонайменше чітко сформульовано та конкретизовано.

Наступним кроком нашого дослідження доцільно розглянути зміст поняття «охорона». Термін «охорона» є доволі поширеним, у назвах національних законодавчих актів він зустрічається понад півсотні разів. Необхідно зауважити, що термін «охорона» досить часто вживається разом із терміном «захист» або використовується як його синонім. Конституція України застосовує обидва ці терміни, проте, не розкриваючи різницю між ними. Разом із тим, в базі нормативно-правових актів України

можна знайти визначення понять «охорона» та «захист» але розкриття термінів надається у вузькому, специфічній для певної сфери змісті.

В науковій літературі можна знайти такі визначення похідні від терміну «охорона»: 1) «охоронна діяльність держави – являє собою складову частину правоохоронної діяльності; 2) охоронна діяльність суспільства в сфері прав – категорія, яка містить всі правові явища, що функціонують у правовій системі із забезпечення правомірного його втілення в поведінці всіх соціальних суб'єктів»¹; 3) «охоронні правовідносини – це відносини, що виникають в результаті здійснення охоронних норм права»²; 4) «охорона – дія за значенням захищати, захистити, тобто заступництво, підтримка»³.

Отже, у наведених визначеннях спостерігається тенденція наголошувати на охороні як на специфічній складовій функціонування правової системи або визначати «охорону» через поняття «захисту».

¹ Колодій А. Охоронна діяльність держави. *Міжнародна поліцейська енциклопедія*: у 10 т./відп. ред. Ю. І. Римаренко. Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко; НАВСУ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; АПРН України. Київ, 2003. Т. 1. Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології. С. 499–500.

² Бигич О. Охоронні правовідносини. *Міжнародна поліцейська енциклопедія*: у 10 т./відп. ред. Ю. І. Римаренко. Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко; НАВСУ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; АПРН України. Київ, 2003. Т. 1. Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології. С. 500–501.

³ Великий тлумачний словник сучасної української мови/уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2002. 1428 с.

З цього питання О. Данильян зауважує, що такі поняття як «захист прав людини», «охорона прав людини» і «гарантія/забезпечення прав людини», діалектично взаємопов'язані. Вони є елементами один одного: не можна забезпечувати, не захищаючи і не охороняючи, так само як не можна охороняти, не захищаючи і не забезпечуючи»¹.

Близький до цього підхід у ще у 1981 р. обґрунтовував С. Алексєєв. Він розглядав «захист права» як «державно-примусову діяльність, спрямовану на здійснення «відновних» завдань (тобто спрямовану) на відновлення порушеного права, забезпечення юридичного обов'язку. (Науковець стверджував:) захист суб'єктивного права здійснюється державними органами в межах особливих охоронних правовідносин»². Значення визначень представлених С. Алексєєвим, на нашу думку, полягають у розкритті поняття «захист», як окремого терміну, а також у наголошенні на важливих його ознаках (спрямованість на відновлення порушеного права).

Необхідно відмітити, що згодом науковці все більше просувались у бік виділення відмінностей між термінами «охорона та захист» та уточнення їх співвідношення. Так, І. Дзера визначив захист права власності як: систему «активних заходів, які застосовуються власником, компетентними органа-

¹ Данильян О. Г. Теоретико-методологічні проблеми захисту прав людини в сучасному суспільстві. *Вісн. Нац. ун-ту «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2013. № 3 (17). С. 84.

² Алексєєв С. С. *Общая теория права: курс лекций*: в 2 т. Москва: Юрид. лит., 1981. Т. 1. С. 193, 280.

ми, спрямованої на усунення порушень права власності і покладення на порушника виконання обов'язку щодо відновлення порушеного права¹. В. Синайський зауважував, що «необхідність захисту виникає у тих випадках, коли хтось порушує права чи активно стоїть на заваді їх здійснення»².

Спіраючись на напрацювання як згаданих, так й інших вчених, С. Булавина та Т. Давидова у 2017 р. констатували такий висновок щодо співвідношення між процесами охорони та захисту: «правовий захист здебільшого має місце вже після факту порушення права і є активною діяльністю. «Охорона» і «захист» мають не лише різне мовленеве забарвлення, але й не співпадають змістовно»³.

Дослідниці зробили низку слушних та корисних спостережень, з якими ми погоджуємось. А саме: 1) охорона є постійним процесом спрямованим на запобігання порушення прав і свобод та їх гарантування, а захист є складовою цього процесу, що починає свою дію в результаті порушення права і спрямований на його відновлення; 2) заходи й засоби охорони і захисту також різняться, адже перший з них застосовує більше різноманіття інструментів, наприклад таких як економічні, ідеологічні, правові; 3) на вирішення проблеми ефек-

¹ Легенченко М. О. Поняття охорони і захисту права та їх співвідношення. *Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту*. Серія: Юрид. науки. 2014. № 6–1, т. 1. С. 169.

² Булавина С., Давидова Т. «Захист» та «охорона»: теоретичні аспекти юридичних термінів. *Історико-правовий часоп.* 2017. № 1(9). С. 28.

³ Там само, с. 30.

тивної охорони і захисту безпосередньо впливає стан нормативно-правових актів, якими регулюються відносини, що виникають під час їх здійснення, ці ж нормативно-правові акти є джерелом пошуку нетотожності між означеними поняттями.

Керуючись тим, що за своїм змістом охорона є ширшою, для продовження дослідження ми будемо користуватись саме цим терміном. Для повноти дослідження вважаємо за доцільне уточнити особливості терміну «правова охорона» в контексті діяльності прокуратури. Маємо зауважити, що така охорона передбачає реалізацію не лише за допомогою правових але й з застосуванням неправових форм (тобто таких, що не тягнуть за собою правових наслідків). Прикладом перших є здійснення органами прокуратури процесуальних дій: з організації досудового розслідування; здійснення нагляду за порядком застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; проведення перевірок, моніторингу судових рішень і рішень адміністративних органів при застосуванні до дітей заходів впливу; внесення вказівок та оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення; представництво інтересів дитини у сфері охорони дитинства з метою забезпечення їх повноцінного життя, всебічного виховання та розвитку; представництво інтересів держави та фізичних осіб, якщо вони безпосередньо стосуються пов'язаних із корупцією правопорушень, а також процес нагляду за додержанням законодавства під час здійснення розслідування Національним антикорупцій-

ним бюро України та забезпечення виконання судових рішень у справах про правопорушення, пов'язаних із корупцією тощо. Прикладом налагодження правової охорони за допомогою неправових форм діяльності є розвиток комунікаційних можливостей прокуратури передбачений «третьім кроком» реформи прокуратури – «Прокуратура для суспільства», про який ми вже згадували на початку дослідження. Отже використання терміну «правова охорона» за своєю сутністю цілком відповідає змісту діяльності, повноважень та завдань прокуратури. Разом із тим, наведені дані дозволяють стверджувати, що відносини із питань правової охорони прав людини виникати не лише за ініціативи органів прокуратури, а можуть і повинні виникати також у наслідок дій інших суб'єктів на які прокуратура мусить реагувати у відповідності із нормою закону. Такими суб'єктами можуть бути, наприклад, громадяни або правозахисні організації.

Встановивши ознаки, що притаманні терміну «права людини» та змісту поняття «правова охорона», доцільним буде розглянути категорії прав, що потребують посилення уваги з боку органів прокуратури. Такі групи прав були зокрема представлені в 2017 р. у аналізі Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), щодо яких відбулися звернення з питань ефективності проведення досудового розслідування. До них відносяться: ст. 2 Конвенції «Право на життя»; ст. 3 Конвенції «Заборона катування» (неналежне поводження з

боку представників держави та відсутність ефективного розслідування); ст. 5 Конвенції «Право на свободу та особисту недоторканість»; ст. 6 Конвенції «Право на справедливий суд» (право на досудове слідство та судовий розгляд протягом розумного строку; презумпція невинуватості; право на допит свідків в кримінальному провадженні, право на правову допомогу).

Наразі сама прокуратура оприлюднює звіти:

- Про роботу прокурора;
- Про роботу органів досудового розслідування;
- Про протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом;
- Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування;
- Про осіб, які вчинили кримінальні правопорушення;
- Про кримінальні правопорушення, вчинені на підприємствах, установах, організаціях за видами економічної діяльності;
- Про результати боротьби з організованими групами та злочинними організаціями¹.

Отже, у щорічному звіті (про роботу прокурора за 2019 р.) стосовно охорони прав людини (що в певній мірі дозволяє ідентифікувати окреме право, відповідно якого було розглянуто питання) оприлюднила відомості лише в розрізі таких даних (розділ 6 табл. 16 Категорії вирішених та задоволених звернень):

¹ Статистична інформація. *Офіс Генерального прокурора*: [сайт]. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/1sta>

– З питань досудового розслідування щодо поновлення конституційних прав громадян у межах КПК України;

– З питань надання міжнародної правової допомоги;

– Про права дітей;

– З питань додержання законодавства при виконанні рішень судів та інших органів;

– З питань нагляду за додержанням кримінально-виконавчого законодавства (на недозволені заходи впливу адміністрації місць застосування заходів примусового характеру);

– З кадрових питань¹.

Отже, спираючись на наведений перелік, маємо констатувати, що представлена статистика наразі не дає достатніх даних для змістовної оцінки діяльності органів прокуратури з охорони прав людини в розрізі окремих груп таких прав.

Спираючись на проведений аналіз законодавства, правової наукової літератури та інших даних, правам людини як об'єкту правової охорони органами прокуратури останнім можна надати таке визначення: це правові можливості людини і громадянина бути вільним в своїх діях та поступках в межах, що не заборонені законом. Означені права характеризуються такими особливостями.

Права людини не мають вичерпного переліку. Отже, їх доцільно характеризувати не шляхом переліку, а із допомогою виділення певних власти-

¹ Статистика 2020. *Офіс Генерального прокурора*: [сайт]. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/stat_n_st?dir_id=113653&libid=100820&c=edit&_c=fo

востей. Тож, права людини за юридичними властивостями є конституційними, а за соціальною природою і сферою дії – природними; особистими, індивідуальними і конкретними.

Можливість здійснення правової охорони прав людини (зокрема органами прокуратури) є однією із основних гарантій недопущення свавілля з боку органів правопорядку та обов'язковим елементом нагляду за діяльністю органів правопорядку, які наділені правом застосовувати державний примус та обмежувати права і свободи особи.

Сукупність відносин, що можуть виникати із приводу правової охорони за участю органів прокуратури мають чіткі ознаки публічно правових відносин, а саме: 1) основою означених відносин є орієнтація на задоволення, публічного інтересу, оскільки станом та рівнем забезпечення прав людини визначається зрілість та європейські стандарти існування держави як правової та демократичної; 2) відносини правової охорони прав людини органами прокуратури включають сукупність різних галузевих правових норм, які визначають інструменти такої охорони: міжнародно-правова охорона прав людини; конституційно-правова охорона; кримінально-процесуальнаправова охорона; цивільно-правова охорона прав людини; адміністративно-правова охорона; 3) відносини правової охорони прав людини можуть виникати за ініціативою як органів прокуратури, правозахисних організацій, так і самих громадян; 4) органи прокуратури є основним, однак не єдиним суб'єктом правової охорони прав людини.

Реформування системи органів прокуратури призвело до скорочення обсягу їх функцій і завдань, та покладання відповідних повноважень на інші органи, наприклад Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Проте, підстав стверджувати, що об'єм охоплених діяльністю прокуратури прав людини зменшився (в рамках її теперішніх повноважень) не має.

З метою більш наглядної оцінки діяльності органів прокуратури з охорони прав людини доцільно переглянути форми звітів прокуратури та додати до них звіт в розрізі по групам прав людини.

1.2. Сутність та система адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури

Сучасна Україна, як самостійна й незалежна держава, ще у 1996 р. в своєму основному законі чітко затвердила, що: «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави ... (Виходячи з цього, головним обов'язком держави є) утвердження і забезпечення прав і свобод людини»¹. Цим положенням констатовано остаточний перехід нашої країни від державоцентристського радянського спадку до людиноцентристської концепції розбудови України.

Зміна цінностей та правових пріоритетів згодом призвела до закріплення у конституції України

¹ Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*: [сайт]. Ст. 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

незворотності «європейського та євроатлантичного курсу» нашої держави¹. Що, у свою чергу, не могло не позначитись на змісті національного законодавства й особливостях побудови державних органів.

Досягнення якісно нового змісту діяльності держави вимагало і вимагає численних системних реформ, у тому числі й у сфері адміністративно-правової охорони прав та свобод людини і громадянина. Серед основних етапів, що їх на цьому шляху вже здолала наша держава, А. Мозгова, наприклад, наводить такі періоди: «1) 1991–1996 рр. – започатковано системний відхід від радянської адміністративно-правової доктрини, розроблено основоположні нормативно-правові акти з реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, здійснення публічного управління, функціонування органів державної влади, зокрема правоохоронного спрямування, що в кінцевому підсумку отримало подальшого розвитку в положеннях Конституції України (саме у цей час набуває чинності Закон України 1991 р. «Про прокуратуру»); 2) 1997–2003 рр. – втілено у практичну площину первинні концептуальні основи адміністративної реформи, яка передбачала, зокрема, формування на всіх рівнях ефективної організації виконавчої влади, розвиток з урахуванням найкращих практик ЄС (Європейського Союзу) місцевого самоврядування, сприяння запровадженню людиноцентричної ідеології функціонування публічної влади, реалізації та захисту

¹ Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

прав і свобод людини і громадянина (у цей час прийнято цілу низку відповідних Законів України, а також Кримінальний кодекс України 2001 р. та Цивільний кодекс України 2003 р.); 3) 2004–2013 рр. – основним стратегічним напрямом державної діяльності стає активний розвиток громадянського суспільства в контексті європейської інтеграції України через пріоритетності суб'єктивних прав громадян у публічному управлінні, залучення громадян до формування та реалізації державної політики, налагодження оптимальної та раціональної взаємодії суб'єктів владних повноважень з населенням, а також суттєве розширення переліку й удосконалення системи адміністративно-правових засобів реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина (зауважимо, що у 2008 р. була затверджена «Концепція реформування кримінальної юстиції України», вагома частина положень якої зокрема були присвячені реформуванню інституту прокуратури); 4) 2014–2019 рр. – державна політика спрямовувалася на кардинальне реформування галузі публічного управління, зміни підходів до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, формування системи правоохоронних органів антикорупційного напрямку, вдосконалення адміністративного законодавства в частині реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина; посилення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади; розвиток електронного урядування в Україні (в цей період був прийнятий новий Закон України 2014 р. «Про прокуратуру», активно відбувалося реформування прокуратури, а

також перерозподіл функцій цього державного інституту)»¹.

Як зазначає А. Танько: «в умовах наближення правового поля України до європейських вимог зростає потреба у виробленні і застосуванні державною дієвих механізмів забезпечення й захисту прав і свобод людини та громадянина, модернізації діяльності державних структур, що безпосередньо створені з метою встановлення і підтримання порядку у правовій державі»². Наголосимо, що серед державних структур, які зазнали змін і трансформацій, прокуратура не стала виключенням.

Наразі у національній правовій науковій літературі та серед вчених немає єдності у питанні, щодо того, якому виду влади належить прокуратура: законодавчій владі, виконавчій чи судовій. Немає чіткої відповіді і у чинному законодавстві України. Світовий досвід з розв'язання цієї проблеми демонструє різні варіанти вирішення означеного питання у практиці побудови системи державної влади окремих держав. В деяких країнах прокуратура належить до складу Міністерства юстиції, у других – прокуратури діють при судах, в третіх – прокуратура виділена у окрему систему.

Закон України «Про прокуратуру» 2014 р. у ст. 2 визначає функції цього державного органу в

¹ Мозгова А. Державна політика у сфері адміністративно-правової охорони прав і свобод людини і громадянина. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 8. С. 179.

² Танько А. В. Людиноцентристська концепція взаємодії Національної поліції з громадянами. *Вісн. пенітенціарної асоціації України*. 2019. № 4 (10). С. 62.

нашій державі. Проте, спираючись на зміст означеного закону, можна констатувати, що частина функцій прокуратури України більше тяжіє до виконавчої влади, а інша частина навпаки – до судової. Крім того, підкреслимо, що відомості про прокуратуру, як конституційний орган, наразі входять до розділу VIII Конституції України – «Правосуддя».

І. Білодід характеризує прокуратуру, як специфічний правоохоронний орган, «діяльність якого спрямована на захист прав, свобод та законних інтересів суб'єктів права, державного та суспільного ладу, забезпечення законності та правопорядку. (Та стверджує, що прокуратура) не може бути віднесена до жодної з гілок влади, що зумовлено її завданнями та функціями, порядком формування, системою контролю та звітності»¹.

В. Маляренко з цього приводу зазначає: «...прокуратура України – самостійний централізований орган державної влади, що діє в системі правоохоронних органів держави та забезпечує захист від неправомірних посягань на суспільний і державний лад, права й свободи людини, а також основи демократичного устрою засобами та методами, які передбачено законом. Прокуратура не підпорядковується виконавчій або судовій владі, оскільки її діяльність є елементом системи стримувань і противаг між гілками влади»². Майже таку

¹ Білодід І. М. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури в умовах реформування правоохоронної системи України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2016. С. 15.

² Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: підручник/ О. С. Захарова, В. Я. Карабань, В. С. Ковальський (кер. авт. кол.) та ін.; відп. ред. В. Т. Маляренко. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 350 с.

саму думку висловлюють В. Копейчиков та А. Колодій¹. На підтримку цих тверджень Ю. Гаруст та В. Мельник підкреслюють, що: «органи прокуратури є незалежними при прийнятті рішень, які безпосередньо мають відношення до професійної діяльності посадових осіб (цього) суб'єкта»².

Враховуючи, що поділ влади на судову, виконавчу та законодавчу є дещо умовним, ми погоджуємось із тим, що прокуратуру України, у її сучасному вигляді, навряд чи слід відносити до будь-якої із гілок влади. Отже, за своєю правовою сутністю прокуратура представляє з себе окремий самостійний інститут в механізмі державної влади, із характерними, специфічними для нього, законодавчо закріпленими функціями.

Але, характеризуючи статус прокуратури, як органу, що охороняє та захищає права людини, маємо згадати про те, що останнім часом у науковому товаристві спостерігається певна тенденція не розглядати прокуратуру у якості правоохоронного органу. Разом із тим у чинному законодавстві є норми, які чітко визначають цей інститут як правоохоронний. Так, у ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» надано перелік правоохоронних органів, до якого зокрема зараховано: «органи проку-

¹ Правознавство: підручник/А. І. Берlach, Д. О. Карпенко, В. С. Ковальський та ін.; за ред. В. В. Копейчикова, А. М. Колодія. Київ: Юрінком Інтер, 2006. С. 701–702.

² Гаруст Ю. В., Мельник В. І. Правоохоронні органи на захисті економічної безпеки України: адміністративно-правовий аспект: монографія. Суми: Мрія, 2019. С. 63.

ратури ... (й) інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції (наразі таких органів нараховується загалом біля трьох десятків)»¹.

А. Білас зауважує, що правоохоронна діяльність у сфері виконавчої влади має «певні відмінності від діяльності у сфері функціонування судової влади... Зміст правоохоронної діяльності спеціально уповноважених органів виконавчої влади полягає у здійсненні контролю за виконанням правових вимог, встановлення порушень, дослідження обставин діяння, які мають ознаки неправомірності, формулювання попередніх висновків стосовно доведеності вини особи у правопорушенні ... правоохоронна функція, що реалізується судовою владою, (передбачає) здійснення правосуддя, тобто вирішення соціального конфлікту правового характеру у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального, а також конституційного судочинства»².

А. Комзюк у 2013 р. підкреслив, що: «на органи прокуратури, крім функцій забезпечення правопорядку та законності, які притаманні більшості правоохоронних органів, покладаються також виключні повноваження по здійсненню прокурор-

¹ Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 груд. 1993 р. № 3781-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 11. Ст. 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12#Text>

² Білас А. І. Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2016. С. 49–50.

ського нагляду та підтримці державного обвинувачення в суді. Саме ці функції (на думку вченого) відрізняють органи прокуратури з поміж інших правоохоронних органів та наділяють їх особливим адміністративно-правовим статусом»¹.

Ще у 2008 р. «Концепцією реформування кримінальної юстиції України» було визначено, що «прокуратура в Україні має стати єдиним органом, на який покладається виконання наступних функцій: а) нагляд за дотриманням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність і досудове розслідування; б) кримінальне переслідування особи, у тому числі пред'явлення обвинувачення, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням і складання обвинувального акту; в) нагляд за дотриманням законів органами та установами, які виконують судові рішення в кримінальних справах, а також застосовують інші міри примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої волі громадян»².

Нарешті, чинним національним законодавством зараз прокуратура визначається як: єдина система, яка в порядку, передбаченому Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з ме-

¹ Комзюк А. Т. Місце органів прокуратури України в сучасній системі гілок влади. *Форум права*. 2013. № 2. С. 230–231.

² Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів»: указ Президента України від 8 квіт. 2008 р. № 311/2008. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/311/2008>

тою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави¹.

Отже, підсумовуючи низку історичних трансформацій, які стосувалися правового статусу прокуратури та враховуючи особливості її сучасного стану, ми маємо підстави стверджувати, що на теперішній час: 1) органи прокуратури представляють собою окремий самостійний централізований суб'єкт державної влади, діяльність якого спрямована на охорону та захист прав людини і має специфічні, властиві лише для прокуратури повноваження; 2) функції органів прокуратури характеризуються контрольно-наглядовою та юрисдикційною спрямованістю; 3) за для виконання покладених на прокуратуру завдань, остання щільно взаємодіє з органами правопорядку, судами й іншими юридичними особами публічного права; 4) прокуратура є обов'язковим суб'єктом адміністративно-правових відносин, які виникають з приводу адміністративно-правової охорони прав і свобод людини зокрема в ході здійснення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування, кримінального переслідування особи в суді, застосуванні державою заходів примусового характеру тощо.

Беручі до уваги неодноразові спроби реформування інституту прокуратури, які відбилися на статусі цього органу, його організаційній структурі, повноваженнях та функціях, не можна вва-

¹ Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. Верховна Рада України: [сайт]. Ст. 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>

жати проблему здійснення адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури повністю та цілком дослідженою.

Маємо констатувати, що діяльність прокуратури з охорони прав людини вивчалась чисельною групою вітчизняних вчених правників. Наукова розробка означеної проблематики зокрема вимагала дослідження місця прокуратури серед гілок влади і державних органів. Розгляду цього питання присвятили свої роботи такі відомі вчені як: В. Авер'янов, В. Бесчастний, О. Білоус, А. Гаркуша, І. Голосніченко, А. Комзюк, О. Копиленко, М. Косюта, М. Мичко, М. Орзіх, О. Скрипнюк, Ю. Тодика, О. Толочко, О. Філов, В. Федоренко, Ю. Шемшученко, П. Шумський та багато інших дослідників.

Вагомий вклад у концептуальне праворозуміння проблематики функціональної природи прокуратури внесли фахівці, що вивчали реформування цього інституту та його особливості на різних етапах розвитку. Серед них: Ю. Андрієвська, О. Баганець, О. Безпалова, І. Бендера, І. Білодід, Є. Блажівський, Д. Демків, О. Драган, В. Єднак, В. Карпунцов, В. Коваленко, І. Клочко, О. Кобилянський, Ю. Полянський, Г. Рибікова, В. Синчук, О. Скибенко, В. Сливенко, В. Стеценко, М. Стефанчук, Р. Трагнюк, Л. Удалова, О. Фурсова й інші науковці.

Проблематику правового регулювання правоохоронної сфери загалом та адміністративно-правової охорони прав людини зокрема розвивали такі відомі науковці як: С. Алексєєв, О. Бандурка, В. Бевзенко, А. Головін, І. Голосніченко, С. Денисюк, О. Джафарова, О. Дрозд, Т. Коломоець, В. Колпаков,

В. Копейчиков, О. Кузьменко, М. Лошицький, А. Манжула, М. Матузов, О. Скакун, Є. Соболь, Ю. Тихомиров, С. Шатрава, К. Чижмарь, Я. Яворський, М. Якимчук та багато інших.

Напрацювання перелічених вчених створюють потужну наукову базу для продовження досліджень. Обґрунтування ж необхідності подальшого вивчення сутності адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури полягає у зміні самої системи цих органів, що вже відбулися, а також у реформуванні функцій органів прокуратури, яке наразі триває.

Після подій 2014 р., коли виникла потреба у новому налаштуванні усіх державних систем та органів, час від часу, національна прокуратура зазнає інституційних реформ. Заявлена мета цих реформ – зміцнення означеного державного інституту. Загальні тенденції реформування стосувалися: децентралізації; підвищення незалежності прокуратури; вдосконалення професіоналізму прокурорів; загального оновлення штату останніх тощо. Разом із тим, зауважимо, що реформування прокуратури сприймається суспільством, як недостатньо прозоре та непослідовне. В свою чергу, ми маємо погодитись із фактом частого внесенням коректив в ці процеси та відсутністю достатньо чіткої державної стратегії проведення відповідних змін.

Оцінюючи останні трансформації законодавства, неможна не згадати про нововведення, яких зазнала Конституція України у 2016 р.: одночасно із втратою чинності розділом VII «Прокуратура», спрямованість й призначення органів прокуратури за-

знали певного звуження. Зокрема повністю були виключені пункти 4 та 5 ст. 121: «4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; 5) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами»¹. Отже, ці функції, із виключенням з числа компетенцій прокуратури, мали перейти до інших суб'єктів, діяльність яких виходить за межі нашого дослідження.

Серед останніх нововведень, які стосуються розбудови сучасної прокуратури в Україні, необхідно звернути увагу на Закон України 2019 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури». Значних змін зазнала ст. 7 розділу II «Організаційні основи системи прокуратури», що міститься у чинному Законі України «Про прокуратуру». Відповідно означених перетворень прокуратури різних рівнів стали називатися по-новому: місцеві прокуратури – окружними, регіональні – набули статусу обласних, а Генеральна прокуратура – змінила назву на «Офіс Генерального прокурора». Цим же нормативно-правовим актом регламентовано втрату чинності «Переліку й

¹ Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

територіальної юрисдикції місцевих та військових прокуратур», що передбачена із дня початку роботи окружних прокуратур¹.

Досить важливим для нашого дослідження є зміст ч. 2 ст. 7 чинного Закону України «Про прокуратуру» у його останній редакції, де стверджено, що: «у разі потреби рішенням Генерального прокурора можуть утворюватися спеціалізовані прокуратури на правах структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора, на правах обласних прокуратур, на правах підрозділу обласної прокуратури, на правах окружних прокуратур, на правах підрозділу окружної прокуратури. Перелік, утворення, реорганізація та ліквідація спеціалізованих прокуратур, визначення їх статусу, компетенції, структури і штатного розпису здійснюються Генеральним прокурором»². Отже, Генеральний прокурор набув повноважень для швидкої самостійної перебудови окремих органів прокуратури, виокремлених як за територіальним принципом, так і за ознакою своєї спрямованості та компетенції.

На фоні означених змін доречно згадати міркування О. Соколенка, який стверджував, що «поле правозахисної функції прокуратури України має дещо обмежений характер, позаяк його об'єктом

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 19 верес. 2019 р. № 113-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 42. Ст. 238. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20#Text>

² Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. *Верховна Рада України*: [сайт]. Ст. 7. Ч. 2. Розд. II. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>

виступають лише «гарантовані Конституцією, іншими законами України та міжнародно-правовими актами» права і свободи громадян. Однак, виходячи зі сприйнятої Конституцією України концепції природного права та вбачаючи необхідність забезпечення захисту ще й законних інтересів громадян, діяльність прокуратури, як видається, має стосуватись захисту загалом будь-яких прав, свобод і законних інтересів громадян у межах відповідної компетенції прокуратури»¹.

Поєднання таких начебто малосумісних та протилежно спрямованих фактів, як звуження переліку функцій прокуратури із одночасним наділенням Генерального прокурора повноваженням створювати спеціалізовані структури, а також знаходженням у межах відповідних компетенцій інституту прокуратури майже необмеженого кола прав, свобод і законних інтересів громадян, які має охороняти й захищати цей орган, дозволяє дійти певного висновку. Отже, якісна реалізація перелічених особливостей роботи прокуратури можлива лише за умов їх забезпечення не окремими правовими нормами (актами), а цілою системою адміністративно-правової охорони прав людини, що її мають реалізовувати органи прокуратури. При чому, перелік прав, що охороняються, завдяки цій системі має набувати максимального розширення в межах кожного напрямку роботи прокуратури.

¹ Соколенко О. Л. Сутність адміністративно-правових засад захисту прав громадян. *Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутр. справ.* Серія: Юридична. 2012. № 3. С. 311.

У якості прикладу наслідків із зробленого нами проміжного висновку, звернемо увагу на адміністративно-правовий механізм охорони прав дитини органами прокуратури. Так, не викликає жодних сумнівів, що нормальне існування дитини, неможливе без відповідних юридичних гарантій прав і свобод. Останні, у свою чергу, можна поділити на гарантії реалізації, гарантії охорони та гарантії захисту. Г. Попов, посилаючись на недостатнє термінологічне забезпечення цього питання, пропонує: *«під захистом прокурором прав і свобод дітей ... розуміти комплексну діяльність органів прокуратури в межах їх компетенції і з використанням наданих законом засобів, яка починається з настанням юридичного факту (невиконання, порушення вимог закону) та здійснюється з метою зміцнення законності і лише за умови невідміни органів відомчого управління та контролю і невтручання у господарську діяльність, якщо така діяльність не суперечить чинному законодавству»*¹.

Важливість означеного нами питання підкріплюють також положення Наказу Генерального прокурора від 04.11.2020 р. № 509 «Про особливості виконання функцій прокуратури з питань захисту інтересів дітей та протидії насильству». Підставами означеного наказу виступають Конституція України, Конвенція ООН про права дитини, Кримінальний процесуальний кодексом України, закони України, інші міжнародно-правові акти,

¹ Попов Г. В. Поняття та зміст захисту прокурором прав і свобод дітей. *Наук.-інформ. вісн. Івано-Франківськ. ун-ту права ім. Короля Данила Галицького*. 2013. № 7. С. 131.

згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Метою наказу – є «забезпечення належної організації діяльності органів прокуратури з питань захисту інтересів дітей ... (а одним з основних принципів роботи прокуратури в означеному напрямі виступає) забезпечення найкращих інтересів дитини...»¹. Зміст наказу зокрема передбачає комплексну реалізацію функцій прокуратури щодо організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до вимог закону інших питань під час кримінального провадження тощо. Вивчивши сукупність відповідних правових норм, маємо наголосити на доцільності вдосконалення правового механізму охорони прав дитини органами прокуратури шляхом здійснення контролю за уповноваженою службовою особою, яка надала дозвіл на затримання особи на утриманні якої знаходиться дитина, що знаходиться без догляду. Адже правові норми щодо вирішення означеної проблеми наразі відсутні у сукупності чинних національних нормативно-правових актів.

Таким чином, наведений нами приклад демонструє можливість розширення заходів з охорони прав людини в межах окремого напрямку діяльності органів прокуратури, яке крім того може реалізуватися як ювенальними прокурорами так і прокурорами, що відповідальні за інші частини роботи.

Характеристика сучасних тенденцій розбудови прокуратури була б не повною без аналізу концеп-

¹ Про особливості виконання функцій прокуратури з питань захисту інтересів дітей та протидії насильству: наказ Генерального прокурора від 4 листоп. 2020 р. № 509. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0509905-20>

туальних підходів, що мають місце у відношенні органів прокуратури. Їх сутність слушно пояснює, наприклад, І. Шульган. Дослідниця, вивчаючи генезу нормативно-правового регулювання діяльності прокурора, зауважує: «у науковій літературі виділяють дві моделі діяльності прокуратури, залежно від основної функції, яка вважається домінуючою: 1) прокуратура як орган кримінального переслідування («прокурор – обвинувач»); 2) прокуратура як орган нагляду за законністю («прокурор – охоронець законності»). Перша модель прокуратури історично впливає із судового устрою прокурорської діяльності. У цьому випадку прокуратура є органом кримінального переслідування і підтримання державного обвинувачення. Друга модель «прокуратура як орган нагляду за законністю» історично виникає з судово-адміністративного і фіскально-наглядного устрою прокурорської діяльності. Основна мета прокурора полягає в нагляді за дотримання законності. Всі інші функції, включаючи кримінальне переслідування і підтримання обвинувачення, підпорядковані головній меті. Наглядом прокурора (в такому разі) охоплюється діяльність всіх державних органів, осіб, в тому числі інші контрольні, правозахисні і судові органи. (Дослідниця наголошує) на сьогодні формується нова модель прокурорської діяльності, яку уявно можна назвати «прокуратура як орган правозахисту». Основна особливість вищезазначеної прокуратури полягає у тому, що традиційне поняття законності як основного предмета прокурорської діяльності відходить на другий план і замінюється

традиційною категорією публічного інтересу, під якою мається на увазі не тільки забезпечення виконання вимог, що містяться в законі, але охорона і захист суспільних благ, цінностей і загальнолюдських відносин»¹.

Спираючись на наведене, є підстави стверджувати, що сучасне реформування прокуратури, хоча і носить недостатньо системний характер, проте, вже найближчим часом має призвести до концептуально нового функціонального переосмислення усієї діяльності інституту прокуратури. Найважливіше місце у цьому процесі, на наш погляд, має займати переосмислення та вдосконалення системи адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури. Останнє неможливе без розкриття та уточнення сутності означеної системи. Отже, такий стан речей, робить окреслену нами проблему вкрай актуальною та важливою. А ведення пошуку рішення поставленого питання вимагає просування від узагальнених абстрактних уявлень до конкретних прикладів адже інший напрям руху не дасть необхідного результату.

Задля того щоб з'ясувати сутності системи адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури доцільно: уточнити наукові підходи щодо змісту таких понять як «охорона прав», «адміністративно-правова охорона», «адміністративно-правова охорона прав людини»; виділити особливості адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури; а також розкрити

¹ Шульган І. І. Прокурор в кримінальному процесі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Львів, 2020. С. 42–43.

сутність «системи адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури».

Розгляд означених питань доцільно починати із вивчення поняття «охорона», яке тісно пов'язане із терміном «захист». Раніше ми вже звертали увагу на обидва ці явища. Зауважимо, що співвідношення цих понять досі залишається дискусійним й відрізняється полярно протилежними точками зору. В рамках нашого дослідження ми вважаємо доцільним розглядати «захист», як певний етап (складову) поняття «охорона», який бере свій початок після порушення прав людини. Отже, проблематика «охорони», що є більш широкою ніж «захист», в юридичній площині нерозривно пов'язана із наявністю певних прав людини.

М. Цвік та О. Петришин наголошують, що функція охорони прав людини і громадянина з'являється тільки «в умовах демократичної держави (та) поступово розвивається, паралельно з процесом зростання її (держави) правового, соціального характеру»¹. В свою чергу, ми повністю погоджуємось із цим уточненням, вбачаючи у цій особливості своєрідне соціальне й демократичне підґрунтя «охорони прав людини».

Слушне тлумачення терміну «охорона» навів А. Галуцько. На наш погляд, надане визначення підкреслює соціальну спрямованість, що закладена у зміст поняття «охорона». Науковець розкриває

¹ Загальна теорія держави і права: підручник/М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2009. С. 96.

явище «охорона» як: «безпосередній правовий захист соціальних інтересів громадян, соціальних груп, усього суспільства (з одного боку), а з іншого – ... стимулювання таких соціальних дій, наслідком ... (яких) було б зміцнення наявних суспільних відносин і нейтралізація тих соціальних тенденцій, що загрожують їм»¹. Наголосимо, що таке тлумачення сутності «охорони» відповідає основній меті інституту прокуратури («захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави»²), закріпленому Законом України «Про прокуратуру».

Не дивлячись на те, що термін «охорона» доволі часто зустрічається в законодавстві, нормативно-правове визначення поняття «охорона прав» наразі відсутнє. Юридичні словники та енциклопедії також небагаті на визначення цього терміну. Проте, прибравши контекст, у якому використовують термін «охорона» національні нормативно-правові акти, ми можемо отримати основні характеристики цього явища, що закріплені в юридичній термінології. Отже, «охорона» це: «забезпечення схоронності...; узгоджені за ціллю, місцем та часом безперервні дії...»³; «всі види діяльності, спрямовані на забезпечення функціональності, безперервності і цілісності ... з метою недопущення,

¹ Галунько А. В. Соціальні Інтернет-мережі як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту*. Серія: Право. 2013. № 22, ч. I, т. 2. С. 146–149.

² Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>

³ Термін «Охорона». *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/19557>

зменшення наслідків і нейтралізації загрози, ризику або вразливості»¹.

Беручі до уваги, що у найбільш узагальненому розумінні «право» – це можливість вчиняти певні дії чи бездіяльність, термін «охорона прав» можна тлумачити як цілеспрямовані тривалі або постійні дії, метою яких є збереження можливостей, запобігання їх втраті, або забезпеченню відновлення.

Наразі сформульоване визначення представляє з себе скоріше узагальнену сукупність ознак поняття «охорона прав» адже не містить жодних даних про суб'єкт, якому належить «право», а також суб'єкт, який має забезпечувати відповідну діяльність. Невизначеними залишаються й відомості про будь-які характеристики прав, що охороняються, методи й засоби їх охорони.

Крім того, зауважимо, що сучасна правова наука розрізняє поняття «охорона прав» та «правова охорона». Отже, «правова охорона – це абстрактна, правотворча і правозастосовна діяльність, здійснювана за допомогою норм права та в межах правових норм, (а) охорона прав – це діяльність з дотримання прав і свобод, убезпечення їх від посягань»².

Щодо характеристики «прав», нагадаємо, що зміст терміну «право», наприклад, у філософії Г. Гегеля вживається щонайменше в трьох значен-

¹ Термін «Охорона та захист». *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/41638>

² Вавженок Я. Співвідношення понять «захист» та «охорона» трудових прав в чинному законодавстві. *Форум права*. 2010. № 1. С. 45–46.

нях: «1) право як свобода (ідея права); 2) право як визначена міра і форма свободи (особливе право); 3) право як закон (позитивне право)»¹.

Отже, для конкретизації визначення терміну «охорона прав», на нашу думку, необхідно наповнити це поняття певним змістом. З цією метою доцільно розглянути визначення явища «охорона прав» у більш вузькій (предметній) якості. Для цього звернемо увагу на таке похідне поняття, як «адміністративно-правова охорона».

Перш за все констатуємо, що адміністративне право «ставить за мету упорядковувати відносини між правлячою владою і обивателем у справах державного управління (слово “адміністративний” походить від латинського *administratio* – “управління”)»². Зауважимо, що «адміністративне право регулює різноманітні суспільні відносини з участю великого кола суб’єктів права, а діяльність публічної адміністрації багатовекторна та регулюється всіма галузями права, зокрема й адміністративного»³.

«Адміністративно-правову охорону» характеризує певна сукупність інструментарію правової охорони. У сучасних прикладних дослідженнях наголошується, що засоби «адміністративно-правової охорони» включають в себе широкий перелік

¹ Гегель Г. В. Ф. Философия права/пер. с нем. Д. Керимова и В. Нерсесянца. Москва: Мысль, 1990. С. 15.

² Елістратов А. Адміністративне право: лекції/ред. та упоряд. В. В. Галунько, С. В. Діденко. Херсон: ХЮІ ХНУВС, 2007. С. 22.

³ Бахрах Д. О предмете административного права. *Государство и право*. 2003. № 10. С. 31.

прийомів правового впливу: засоби сервісного характеру¹, заходи переконання та відновлювальні заходи², методи адміністративно-правового регулювання (встановлення заборон здійснювати діяльність, що порушує охоронювані відносини)³.

Отже, перелік засобів, заходів та прийомів достатньо змістовний. Виходячи з цього, не викликають подиву спроби багатьох науковців класифікувати методи діяльності публічної адміністрації, спрямовані на забезпечення адміністративно-правової охорони. Тож, останні можна поділити на три рівні: 1) в найвужчому розумінні – методи, що дозволяють реалізувати «адміністративно-попереджувальну охорону» в процесі запобігання й попередження правопорушень; 2) у вузькому розумінні – заходи адміністративно-правового захисту та охорони, що реалізуються під час відновлення порушеного права; 3) в широкому розумінні – комплексне поєднання методів першого і другого рівнів.

Фактично погоджуючись із наведеною класифікацією, О. Правоторова наголошує на необхідності приведення національного законодавства до вимог світового товариства, у зв'язку із чим звертає увагу на відповідність термінології. Дослідниця зауважує: «є потреба вживати слова «охорона», «захист» в одному розумінні, як синоніми, розділяючи їх

¹ Нечипоренко О., Галунько В., Ещук О. Історія вчень про право: навч.-метод. посіб. Херсон: Херсон. міська друк., 2011. С. 18.

² Основы теории права и государства в вопросах и ответах: учеб. пособие/А. С. Васильев, И. В. Борщевский, В. В. Иванов и др. Харьков: Одиссей, 2002. С. 109.

³ Котюк В. О. Теорія права: навч. посіб. для юрид. фак. вузів. Київ: Вентурі, 1996. С. 13.

для потреб адміністративно-правової охорони так (таким чином): захист (охорона) у (його) найвищому розумінні («protection in a very narrow sense»)...; захист (охорона) у вузькому розумінні («protection in the narrow sense»)...; захист (охорона) у широкому розумінні («protection in the broadest sense»)...»¹. Отже, означений підхід демонструє, що «правова охорона» взагалі та «адміністративно-правова охорона» зокрема, становлять важливу сучасну правову проблему не лише в Україні, а і в світі.

З іншого боку, наведені класифікації свідчать про те, що «адміністративна правова охорона» здійснюється органами прокуратури в контексті публічно правових відносин, суб'єктом яких є прокуратура. Відповідно значна частина цих відносин врегульована адміністративно-процесуальними нормами.

Узагальнюючи усе вищенаведене, маємо зробити висновок, що суб'єктом прав, що охороняються, є фізичні та юридичні особи (в тому числі органи влади та державні інститути), про права яких і йдеться. А окремим специфічним суб'єктом, який здійснює адміністративно-правову охорону, виступають органи прокуратури, що наділені відповідними повноваженнями згідно норм чинного законодавства.

Зроблені нами висновки збігаються із сутністю та вкладаються у зміст визначень, що наразі прийняті вченими в галузі адміністративного права.

¹ Правоторова О. М Адміністративно-правова охорона: окремі теоретичні аспекти. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту*. Серія: Право. 2019. № 57, т. 2. С. 44.

Наприклад, О. Єщук визначає «адміністративно-правову охорону» як: «інститут адміністративного права, який складається з однорідних норм адміністративного права, правовий вплив яких спрямовано на попередження правопорушень (профілактику злочинів) та відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, що здійснюються публічною адміністрацією на основі визначених засад і за допомогою адміністративного інструментарію»¹.

Зауважимо, що поняття «адміністративно-правова охорона прав людини», порівняно до наведеного вище визначення, носить уточнюючий характер та свідчить про те, що основним суб'єктом, право якого охороняються, є людина. Що, в свою чергу, цілком відповідає людиноцентристській моделі суспільства, до розбудови якої прагне Україна, та основним пріоритетам і функціям нашої держави.

Доречі, слушне визначення функцій держави надано Й. Горінецьким. Під останніми він пропонував розуміти: «визначені конституцією і законами основні, найбільш загальні і стабільні напрями діяльності (держави), котрі об'єктивно зумовлені та підпорядковані вирішенню основних проблем суспільства та здійснюються в спеціальних формах та за допомогою специфічних методів»².

Що стосується функцій прокуратури, то наразі вони закріплені у ст. 2 Закону України «Про про-

¹ Єщук О. М. Адміністративно-правова охорона: теорія, практика та перспективи розвитку: монографія. Херсон: Гринь Д. С., 2017. С. 20–21.

² Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т./редкол. В. Б. Авер'янов (голова)]. Київ: Юрид. думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. 584 с.

куруратуру». До них відносяться: «1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених (означеним) Законом та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України; 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян»¹.

Отже навіть поверховий погляд на наведений перелік свідчить про контрольно-наглядову, юрисдикційну спрямованість діяльності органів прокуратури, яка є невід'ємною ознакою функцій нагляду.

Забезпечення закріплених законом функцій для своєї реалізації потребує відповідної структури органів прокуратури. Її складові демонструє «Структура Офісу Генерального прокурора» затверджена наказом Генерального прокурора від 21 грудня 2019 р. № 99-шц (із змінами)².

Згадана Структура побудована за функціональними напрямками, зокрема такими як:

¹ Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. *Верховна Рада України*: [сайт]. Ст. 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>

² Про затвердження структури Офісу Генерального прокурора: наказ Генерального прокурора від 21 груд. 2019 р. № 99-шц. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0099900-19>

– підтримання публічного обвинувачення в суді, ця функція реалізується однойменним Управлінням;

– «Департамент захисту інтересів дітей та протидії насильству», який містить зокрема «Управління процесуального керівництва та представництва у сфері охорони дитинства», названі підрозділи виконують функцію забезпечення захисту прав і свобод громадянина (у даному випадку дитини), представництво його (її) інтересів. «Департамент представництва інтересів держави в суді», виконує ту саму функцію але стосовно держави;

– «Генеральна інспекція (на правах Департаменту)», яка містить «Управління внутрішньої безпеки», основним призначенням має кримінальне переслідування, зокрема за скоєння правопорушень в органах прокуратури;

– «Управління організаційного забезпечення єдиного реєстру досудових розслідувань та інформаційно-аналітичної роботи» покликано сприяти відправленню правосуддя задля захисту законності, прав людини і публічних інтересів;

– найбільша кількість структур спрямована на захист прав і свобод громадян, захист інтересів держави, юридичних осіб шляхом здійснення контролю за дотриманням законів. Прикладами підрозділів, що забезпечують виконання названої функції є «Департамент нагляду за додержанням законів національною поліцією України та органами, які ведуть боротьбу з організованою та транснаціональною злочинністю», «Департамент нагляду за органами безпеки, фіскальною та прикордонною службами», «Департамент процесуального керів-

ництва у кримінальних провадженнях про катування та інші серйозні порушення прав громадян з боку правоохоронних органів» тощо;

– крім того, частина підрозділів спрямована на забезпечення діяльності самого інституту прокуратури.

Розглянувши співвідношення функцій прокуратури із структурою її органів, а також їх розподіл, можна помітити, що функції охорони й захисту прав і свобод людини, забезпечення законності та правопорядку, які реалізуються прокуратурою, властиві не лише цьому органу. Такі функції притаманні фактично усім спеціальним суб'єктам, що реалізують правоохоронну, тобто правоохоронним органам. Разом із тим, аналіз дозволяє виділити й низку функцій які властиві лише інституту прокуратури. Ми вже торкалися цього питання раніше але наведемо ще думку О. Безпалової, яка видається нам слушною. Вчена наголошує: «на органи прокуратури покладаються ... виключні повноваження, які притаманні лише цьому правоохоронному органу: здійснення прокурорського нагляду та підтримка державного обвинувачення в суді. Саме завдяки цим двом функціям органи прокуратури наділені особливим адміністративно-правовим статусом, який відрізняє їх від інших спеціальних суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави¹. Отже, спираючись на доведену

¹ Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Харків: Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2014. С. 308.

особливість, ми маємо підстави поділити функції органів прокуратури на загальні та особливі.

Зауважимо також, що і загальні, і особливі функції прокуратури реалізуються лише у межах відповідних адміністративно-правових відносин, учасниками яких є різні за своїм статусом суб'єкти в діяльності яких проявляються порушення прав людини – як фізичні особи, так й інші суб'єкти.

В свою чергу, від підстав виникнення таких відносин залежить і різновид адміністративно-правових інструментів, які використовуються органами прокуратури при здійсненні охорони прав людини. Наприклад, перевірка, припис, заборона тощо.

Від контексту відносин також залежить процесуальний порядок розгляду юридичного факту, який став підставою для виникнення адміністративно-правових відносин, та нормативно-правова форма адміністративного акту, що його приймають органи прокуратури.

Вивчення сутності «адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури», її особливостей та сучасного стану, дає підстави сформулювати власне визначення системи, яку вона становить та охарактеризувати особливості, що їй притаманні.

Отже, під «адміністративно-правовою охороною прав людини органами прокуратури», ми пропонуємо розуміти *систему правових засобів* визначених адміністративним нормами, за допомогою яких органи прокуратури *регулюють суспільні відносини у сфері забезпечення прав і свобод людини* через спеціально наглядові функції, які забезпечують за-

хист прав і свобод людини, припинення протиправних дій та відновлення порушених прав і свобод фізичних та юридичних осіб, здійснення превентивних заходів, спрямованих на попередження правопорушень, а також виявлення та усунення причин і умов скоєння правопорушень в майбутньому.

Приймаючи до уваги, що модель прокуратури, як національного «інституту нагляду за законністю», на сьогодні фактично зруйнована, для забезпечення впорядкування й прозорості подальших реформ доцільно зосередитись на досягненні нової стратегічної мети. Такою метою може бути розбудова прокуратури за моделлю «спеціального органу правозахисту». На нашу думку, такий підхід відповідає і людиноцентристській концепції розбудови України, і міжнародним та європейські стандартам, а також дозволяє зберегти певні національні історичні здобутки й особливості статусу інституту прокуратури. Отже, «охорона прав людини», як це і задекларовано у чинному Законі України «Про прокуратуру», має бути головною метою та пріоритетом подальших реформ прокуратури.

Зміна концептуального підходу до розбудови органів прокурати не може не позначитись на їх структурі. Тож, при впорядкуванні структури інституту прокуратури доцільно брати до уваги функціональний розподіл діяльності органів прокуратури на загальні та особливі функції цього органу. Які, у свою чергу, можуть бути поділені до таких функціональних категорій: 1) органи прокуратури, головною функцією яких є кримінальне переслідування; 2) органи прокуратури, основоположною

функцією яких є захист прав і свобод громадян, захист інтересів держави, юридичних осіб шляхом здійснення контролю за дотриманням законів; 3) органи прокуратури, основоположною функцією яких є захист прав і свобод громадянина, представництво їх інтересів та інтересів держави; 4) органи прокуратури, однією з головних функцій яких є сприяння відправленню правосуддя задля захисту законності, прав людини і публічних інтересів; 5) органи прокуратури, рисою яких є підтримання обвинувачення в суді.

Окрім опрацювання функціонального розподілу, при реформуванні доцільно звертати увагу також на розширення кола заходів з адміністративно-правової охорони прав людини в межах окремого напряму діяльності (функції) органів прокуратури. Наприклад, наразі такого вдосконалення потребує адміністративно-правовий механізм охорони прав дитини шляхом здійснення контролю органами прокуратури за уповноваженою службовою особою, яка надала дозвіл на затримання особи на утриманні якої є дитина, що знаходиться без догляду.

Розширення заходів з охорони прав людини в межах окремого напряму діяльності (функції) органів прокуратури доцільно реалізовувати за видами адміністративно-правових відносин, які виникають з приводу правової охорони прав людини органами прокуратури. Їх можна поділити залежно від: 1) мети та підстав виникнення; 2) адміністративного акту, який приймається при здійсненні адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури; 3) суб'єктів, в діяльності

яких є прояви порушення прав людини; 4) процедур та процесуального порядку розгляду юридичного факту, який став підставою для виникнення адміністративно-правових відносин; 5) виду адміністративно-правового інструментарію, який застосовується при здійсненні охорони прав людини; 6) правового статусу суб'єкта чиї права порушуються чи потребують захисту.

1.3. Принципи та правові засади адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури

Загальновідомо, що інститут прокуратури існує у переважній більшості розвинених держав світу. Здійснюючи порівняльний аналіз конституційно-правових засад діяльності прокуратури в Україні та зарубіжжі, В. Сухонос слушно зауважує, що: «у країнах Європи по-різному вирішується питання конституційного врегулювання організації і діяльності прокуратури. За їх обсягом країни Європи можна поділити на такі групи: а) у конституціях прокуратурі присвячені самостійні структурні елементи (Албанія, Словаччина, Угорщина, Україна) (відомості щодо України зазнали змін у 2016 р. – розділ VII «Прокуратура» було виключено з Конституції України на підставі Закону України № 1401-VIII від 02.06.2016 р.¹); б) положення про

¹ Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 черв. 2016 р. № 1401-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 28. Ст. 532.

прокуратуру містяться в окремих підрозділах, які входять до складу розділів, присвячених судовій владі (Словенія, Португалія); в) прокуратурі присвячені окремі статті у відповідних розділах і підрозділах (Болгарія, Грузія, Іспанія, Литва ... Чехія, Фінляндія) (з 2016 р. до цієї групи держав належить і Україна); г) слово «прокурор» використовується в конституціях лише щодо службових осіб органів прокуратури окремих країн, зокрема тих, які поряд із суддями входять до складу магістратури (Бельгія, Італія, Греція, Нідерланди, Франція, Швейцарія); г) у конституціях відсутні будь-які згадки про прокуратури, а її організація і діяльність регулюються виключно ординарними законами (Австрія, Данія, Естонія, Норвегія, Німеччина, Польща, Швейцарія)¹.

Цікавий приклад щодо визначення правового статусу прокуратури демонструє така потужна держава як Сполучені Штати Америки (США). Місце прокуратури «в системі державного механізму США посідає американська атторнейська служба, повноваження якої у багатьох сферах є аналогічними повноваженням органів прокуратури інших держав. У літературі її (навіть) нерідко називають прокуратурою, а самих атторнеїв – прокурорами»². Призначення Генерального атторнея відбувається за порадою та згодою Сенату США та реалізується

¹ Сухонос В. В. Конституційно-правові засади організації і діяльності прокуратури в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз. *Часоп. Київ. ун-ту права*. 2011. № 1. С. 76.

² Пешков М. А. Функции суда, прокурора и полиции при производстве арестов и обысков в уголовном процессе США. *Государство и право*. 1998. № 1. С. 92–95.

Президентом Сполучених Штатів Америки (відповідні положення закріплені у ст. 2 Конституції США). Регулювання ж діяльність атторнейської служби закріплене Зводом федеральних законів США та Зводами законів штатів. До повноважень атторнейської служби належить можливість здійснювати державне обвинувачення та підтримувати його у суді, порушувати кримінальні справи та розслідувати злочини, притягувати злочинців до кримінальної відповідальності. Зауважимо, що Генеральний атторней відає справами контррозвідки, політичної поліції, управління пенітенціарних закладів, а також справами іммігрантів.

Отже, побудова органів прокуратури, визначення їх основних функцій, а відповідно й регламентування принципів діяльності достатньо різноманітні. Проте, у науковій правовій літературі часто зустрічається і наразі фактично стало загальноприйнятим твердження про те, що реальні принципи діяльності органів прокуратури залежать насамперед від державного політичного режиму певної країни. Із розвитком демократії та зростанням свідомості громадянського суспільства коло наглядових функцій прокуратури, як правило, звужується. Прикладами держав, прокуратури яких цілком позбавлені функції нагляду є Німеччина, Франція, США. Натомість, нагляд прокуратури є відмінною рисою авторитарних режимів. Тоталітарні ж держави цілком перетворюють прокуратуру на орган репресій.

О. Харитонова звертає увагу на те, що: «у рамках романо-германської правової сім'ї материн-

ськими є правові системи (са́ме) Франції та Німеччини, оскільки значна кількість інститутів, норм і принципів, у тому числі у сфері діяльності органів прокуратури, були запозичені (в них) іншими країнами, зокрема й Україною»¹. Повертаючись до раніше наведеної класифікації В. Сухоноса наголошено, що у Конституції Франції про прокурора згадується лише як про окрему службову особу в контексті поєднананому із судовою владою, а у Конституції Німеччини взагалі не йдеться. Тож, у якості джерела запозичення принципів, про які повідомляє О. Харитонова, навряд чи слід спиратися са́ме на Конституції означених держав.

Разом із тим, аналізуючи зміст Конституції України, маємо констатувати, що у основному законі України прокуратура згадується понад два десятки разів. Зокрема ст. 92 стверджує, що організація і діяльність прокуратури визначається виключно законами України². В Конституції про прокуратуру та прокурора також йдеться у контексті повноважень інших державних органів і діяльності судової системи України. Достатньо багато згадок про органи прокуратури міститься у розділі XV «Перехідні положення». Отже, хоча усі означені норми і стосуються органів прокуратури але навряд чи їх всі можна вважати такими, що

¹ Харитонова О. І., Харитонов Є. О. Порівняльне право Європи: основи порівняльного правознавства. Європейські традиції: посібник. Харків: Одіссей, 2002. 592 с.

² Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

визначають принципи діяльності цього державного інституту.

Разом із тим, прокуратурі цілком присвячена ст. 131-1 Конституції України. У ній визначено основні напрями діяльності прокуратури та особливості статусу Генерального прокурора. Крім того ст. 131-1, ще раз наголошує на положенні щодо визначення питань організації та порядку діяльності органів прокуратури виключно законом. Отже, і ця стаття Конституції докладно не розкриває виключного переліку принципів діяльності прокуратури.

Зауважимо, що слово «принципи» використовується основним законом України досить обмежено та зустрічається у всьому тексті лише чотири рази. Зокрема: ст. 8 закріплює визнання принципу «верховенства права» (який безперечно вкрай важливий для діяльності прокуратури); ст. 18 визначає підтримання «... міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права»; інші статті – 125 та 147 закріплюють принципи судоустрою та діяльності Конституційного Суду України¹.

Разом із тим, маємо зауважити, що слово «засади» використовується у основному законі України значно активніше – близько трьох десятків разів. Крім того, весь розділ I Конституції України носить назву «Загальні засади», тобто всі його норми виступають у якості правових «засад» та закріплюють найважливіші положення щодо органі-

¹ Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

зації діяльності держави і побудови суспільства. Як приклад, наведемо визначення засад «правового порядку в Україні» закріплених у ст. 19. Зокрема згідно цієї правової норми: «органи державної влади (яким є і прокуратура)... зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»¹.

Зауважимо, що інші вживання слова «засади» в Конституції України пов'язані здебільшого із конкретизацією певної сфери діяльності, на яку розповсюджуються правові норми. Наприклад, вже згадана ст. 92 визначає перелік окремих правових сфер, які регулюються виключно законами України (громадянство, порядок застосування мов, організація та діяльність адвокатури тощо).

Отже, із усього наведеного можна зробити висновки, що: Конституція України закріплює окремі принципи та засади розбудови державних органів; Деякі з принципів (засад) прямо співвідносяться Конституцією України із діяльністю органів прокуратури, інші мають загальне значення; Основний закон України розкриває зміст правових принципів і засад але не завжди надає їх стисло назву. Наприклад, принцип «верховенства права» чітко закріплений у основному законі України (ст. 8), область його дії стосується «загальних засад», натомість такий принцип, як «законність», лише згадується (в контексті діяльності місцевих державних адміністрацій – ст. 119), а його зміст потребує

¹ Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*: [сайт]. Ст. 19. Ч. 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

додаткового виведення із норм закріплених у ст. 6, ст. 68, п. 1 ст. 129 Конституції¹.

Незручність, яка виникає з окресленої ситуації, добре продемонстрована зауваженням О. Каплі. Науковець, досліджуючи співвідношення принципів «законності» та «верховенства права», стверджує: «незважаючи на значну кількість публікацій та закріплення в законодавстві, відповідні принципи не знайшли свого розмежування, як на законодавчому, так і на науковому рівні. (Пояснюючи важливість цієї проблеми О. Капля наголошує): недосконалість законодавства є доволі частим явищем, як у вітчизняному, так і закордонному законодавстві, тому використання лише принципу законності в процесі здійснення судочинства подеколи призводить до порушення прав та свобод людини, а відповідно, і принципу верховенства права»².

Зауважимо, що ситуація, яка спостерігається із закріпленням принципів у Конституції України, досить часто зустрічається у інших державах навіть на рівні профільних законів. З цього приводу, досліджуючи засади (принципи) організації та діяльності прокуратури Польщі, В. Кравчук наголошує: «варто зазначити, що для польської нормотворчої техніки не характерне викладення принципів (за-

¹ Конституція України – основа реформування суспільства. Харків: Право, 1996. 96 с.

² Капля О. Співвідношення принципів законності та верховенства права в адміністративному судочинстві України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 6. С. 127.

Марчак В. Я. Судовий контроль за дотриманням прав людини згідно з кримінальним процесуальним законодавством України. *Юрид. часоп. Нац. акад. внутр. справ*. 2013. № 1. С. 141–146.

сад) організації та діяльності державних органів у окремих розділах чи главах із відповідними назвами. Проте, (певні) принципи (засади) організації та діяльності державних органів впливають зі змісту окремих статей. (Наприклад), у змісті ст. 3 закону (йдеться про польський закон, який регламентує діяльність прокуратури у цій країні¹) вбачається принцип «законності», оскільки вказується перелік повноважень, які може реалізовувати прокурор, а також підкреслюється, що прокурор може здійснювати інші дії, передбачені законом»².

Схоже положення справ підмічає також Я. Скотинюк, досліджуючи принципи кримінального процесу Англії. У відповідній науковій праці встановлено, що у нормативних актах цієї держави «не має поняття «принцип» взагалі»³. В. Мичка, оцінюючи сучасні принципи діяльності прокуратури, з цього ж приводу констатує: «англійські науковці стверджують про те, що принципи кримінального процесу зрозумілі з огляду на міжнародні принципи. І тому давати якесь певне визначення їм немає потреби»⁴.

Отже, із зазначеного можна зробити декілька проміжних висновків. Перш за все, інститут про-

¹ Ustawa o prokuraturze: z dnia 20.06.1985 r. *Dz. U.* 2002. Nr 21. Poz. 206 z późn. Zm

² Кравчук В. Засади (принципи) організації та діяльності прокуратури Польщі за реформою 2016 року: досвід для України. *Підприємництво, господарство і право.* 2017. № 1. С. 236.

³ Скотинюк Я. Принципи кримінального процесу Англії. *Юридична Україна.* 2010. № 9. С. 106.

⁴ Мичка В. І. Сучасні принципи діяльності прокуратури як важлива передумова історико-правового аналізу її функціональної складової. *Прикарпат. юрид. вісн.* 2018. № 1 (22), т. 3. С. 44.

куратури займає важливе місце серед державних структур фактично усіх сучасних держав. Проте, принципи і засади його функціонування у технічному вигляді регламентуються відповідно до національних особливостей нормотворчої техніки, а у змістовному – формуються відповідно до рівня розвитку демократії у певній країні. У деяких державах, в тому числі демократично розвинених, суттєвий вплив на змістовне розуміння принципів діяльності органів прокуратури завдають відповідні «міжнародні принципи». Щодо особливостей закріплення принципів і засад діяльності органів прокуратури в нашій державі, то однозначно є підстави виділити декілька рівнів або пластів його формування. Найбільш глибокий узагальнений першочерговий рівень становлять конституційні норми. При цьому, останні в своєму складі містять деякі принципи, що сформовані досить чітко. Але у переважній більшості засади діяльності органів прокуратури потребують аналітичного виведення із сукупності правових норм, закріплених у основному законі України. Тож, можна стверджувати, що більш докладно принципи та засади, про які йдеться, викладені у інших національних та міжнародних нормативно-правових актах.

Щодо останніх зауважимо, що ставлення до значення інституту прокуратури та усвідомлення необхідності визначення принципів його діяльності на міжнародному рівні підкреслюють, наприклад, матеріали сумісного Висновку Консультативної ради європейських суддів (КРЕС або ССЈЕ) та Консультативної ради європейських прокурорів (КРЕП

або ССРЕ), що має назву «Про відносини між суддями та прокурорами в демократичному суспільстві». (Обидві організації утворені в рамках діяльності Ради Європи). У підпункті 2 пункту а) Висновку № 12 (2009) КРЕС та Висновку № 4 (2009) КРЕП так званої «Бордоської декларації», складеною разом із пояснювальною запискою у Страсбурзі 8 грудня 2009 р., зазначено: «завданням держави є створити та забезпечити функціонування ефективної системи правосуддя, яка дотримується прав людини та основоположних свобод. Хоча у виконанні цього завдання беруть участь багато суб'єктів, які представляють державний чи (як у випадку з адвокатами) приватний сектори, ключову роль у забезпеченні функціонування правосуддя на засадах незалежності та неупередженості відіграють судді та прокурори»¹.

Беручи до уваги викладене, недивним є існування великої кількості міжнародних правових документів (як обов'язкового, так і рекомендаційного характеру) щодо визначення принципів і засад діяльності інституту прокуратури. Джерелами таких документів зокрема є Організація Об'єднаних Націй (ООН), Рада Європи (РЄ), інші міжнародні організації. Підкреслимо, що Україна є членом обох названих нами суб'єктів.

¹ Висновок № 12 (2009) Консультативної ради європейських суддів та Висновок № 4 (2009) Консультативної ради європейських прокурорів щодо взаємовідносин між суддями та прокурорами у демократичному суспільстві: прийнятий в м. Страсбург, 8 верес. 2009 р. *Судова влада України*: [сайт]. URL: https://court.gov.ua/userfiles/R_12_2009_2009_12_8.pdf

Тексти відповідних правових документів розміщено на офіційних сайтах, що належать ООН (зокрема: documents.un.org ; digitallibrary.un.org), РЄ (edoc.coe.int), а також інших міжнародних структур. Наприклад, таких, як: Міжнародна асоціація прокурорів (МАП або ІАР – на сьогодні є єдиним неурядовим та неполітичним всесвітнім об'єднанням прокурорів із спеціальним консультативним статусом при ООН, що налічує близько 130 організаційних членів та об'єднує індивідуальних учасників з більш ніж 140 країн світу¹) (iap-association.org), КРЄП (coe.int/ccpe), КРЄС (coe.int/ccje), Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) (echr.coe.int) тощо.

Зокрема КРЄП розмістила на своєму сайті такі основні довідкові документи, що стосуються принципів та засад діяльності інституту прокуратури: Керівні принципи ООН щодо ролі прокурорів 1990 р.; Стандарти професійної відповідальності та виклад основних обов'язків і прав прокурорів, прийняті МАП; Рекомендація Rec(2000)19 про роль державного обвинувачення в системі кримінального судочинства; Звіт про європейські стандарти щодо незалежності судової системи: Ч. II: Прокуратура (прийнята Венеціанською комісією на її 85-му пленарному засіданні у Венеції, 17–18 грудня 2010 р.); Рекомендація CM/Rec(2012)11 Комітету міністрів державам-членам про роль прокурорів поза системою кримінального судочинства; Висно-

¹ Міжнародна асоціація прокурорів. *Офіс Генерального прокурора*: [сайт]. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/cm0.html?_m=publications&_t=rec&id=101554

вок № 9 (2014) КРЕП щодо європейських норм та принципів щодо прокурорів (Римська хартія); Європейські настанови з етики та поведінки прокурорів: «Будапештські настанови», Технічне завдання КРЕП на 2020–2021 роки тощо¹.

Звернемо увагу на те, що «технічне завдання КРЕП» фактично є планом конкретних дій та заходів на 2020–2021 роки. Отже, слід очікувати створення нових документів КРЕП, що між іншим мають розкривати, уточнювати, розширювати, а можливо і змінювати зміст принципів та засад діяльності інституту прокуратури. Від так, «міжнародні стандарти слід вважати динамічною системою», що здатна до розвитку та вдосконалення. Наразі світовими трендами, що знаходяться у центрі уваги міжнародних організацій є проблеми додержання і реалізація прав та свобод людини, запобігання дискримінації, забезпечення гендерної рівності, боротьба із корупцією тощо. Отже, є підстави стверджувати, що подальша розбудова має відбуватись у межах людиноцентристської парадигми та демократичних підходів до побудови інститутів суспільства.

Беручи до уваги різноманітність моделей органів прокуратури, що існують у демократичних державах, формування загальних принципів видається досить непростою справою. З цього приводу доцільно процитувати деякі положення викладені у Висновку № 9 (2014) КРЕП для Комітету міністрів Ради Європи «Європейські норми та принципи

¹ Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), «CCPE Reference documents». URL: <https://www.coe.int/en/web/ccpe/documentation/general-documents>

щодо прокурорів» (Римська хартія). Складаючи цей висновок, КРЕП було враховано 31 джерело (міжнародний документ). У пояснювальній записці до Висновку КРЕП наголошує: «Рекомендація Rec(2000)19 Комітету міністрів Ради Європи щодо ролі державного обвинувачення в системі кримінального судочинства навіть після 14 років її існування залишається важливим орієнтиром. У той же час, починаючи з 2000 р., на європейському рівні висвітлювались подальші аспекти діяльності державного обвинувачення, з огляду на що необхідність оновлення та узагальнення відповідних принципів стала очевидною. У цьому контексті КРЕП, що була створена Комітетом міністрів у 2005 р., намагалась виявити найбільш помітні тенденції щодо статусу, завдань та діяльності державного обвинувачення. (У змісті Римської хартії КРЕП зауважує) прокурори відіграють важливу роль для верховенства права та належного функціонування систем кримінального судочинства. (Вони) визначають, порушувати чи продовжувати кримінальне переслідування, проводити обвинувачення перед незалежним та неупередженим судом, створеним законом, та вирішують, чи оскаржувати рішення цього суду, чи ні. У певних системах кримінального правосуддя прокурори також виконують інші функції... (Разом із тим) у багатьох державах прокурори мають повноваження (також) поза сферою кримінального права (зокрема це стосується, цивільного, сімейного, трудового, адміністративного, виборчого законодавства, захисту навколишнього середовища, соціальних прав та прав вразливих

осіб, таких як неповнолітні, інваліди та особи з низьким доходом. Там, де такі компетенції існують, місія прокурорів повинна полягати в тому, щоб представляти загальний або суспільний інтерес, захищати права людини та основні свободи і підтримувати верховенство права... Прокурор, який втручається в суд (взаємодіє із судом) поза сферою кримінального судочинства, повинен, зокрема, відповідно до національного законодавства: ...мати рівні права та обов'язки щодо інших учасників процесу...»¹.

Отже, усе зазначене наглядно демонструє спроби КРЕП вдосконалити систему принципів та засад діяльності інституту прокуратури, при цьому залишаючи можливість для існування національних моделей розбудови цих органів. Водночас, прослідковується спроба КРЕП систематизувати принципи за окремими напрямками діяльності прокуратури. Так, про принцип «верховенства права», як про більш загальний, йдеться у межах кримінального права, в рамках якого діє фактична більшість прокуратур. А про принцип «рівності учасників судового процесу» КРЕП згадує окреслюючи особливості діяльності прокуратури поза кримінальним провадженням.

Зауважимо, що зазначений підхід видається не досить вдалим, адже такий розподіл принципів, як це видно із наведених вище прикладів, досить

¹ Висновок № 9(2014)4 Консультативної ради європейських прокурорів до Комітету міністрів Ради Європи про «Європейські норми та принципи щодо прокурорів» (Римська хартія): прийнятий 17 груд. 2014 р. *Council of Europe*: [сайт]. URL: <https://rm.coe.int/168074738b>

умовний, занадто узагальнений, неточний та певним чином веде до порушення цілісності системи принципів. Разом із тим, ми підтримуємо саму ідею класифікації принципів і вважаємо її доцільною. Перш за все, з тих причин, що за відсутності змістовного переліку принципів діяльності прокуратури на рівні Конституції, вони мають бути закріплені у відповідному профільному законі. Проте, зміст цього закону, в свою чергу, також не може бути вичерпним оскільки діяльність органів прокуратури включена у багато різноманітних процесів. Наприклад, у кримінальний процес, який має власні притаманні йому принципи. Крім того, прокуратура приділяє особливу увагу захисту прав незахищених верств населення, наприклад, дітей. Ця сфера регламентується окремими законами, які також містять певну сукупність принципів, що мають стосуватися усіх включених у цю взаємодію органів, отже, й прокуратури також. Тож, побудова класифікації принципів і засад, на нашу думку, має спиратися на структурно-функціональний підхід до вивчення діяльності національних органів прокуратури.

Звернемо увагу на цікавий факт – вже згадані нами «Європейські норми та принципи щодо прокурорів» (Римська хартія) були остаточно сформовані та ухвалені у 12-му місяці 2014 р., а профільний Закон України «Про прокуратуру» був підписаний у 10-му місяці того ж року, тобто на два місяці раніше. Отже, може скластися враження, що національне законодавство України створено без урахування відповідних міжнародних норм, оскільки вони ще не були сформульовані на час

прийняття Закону України «Про прокуратуру». Але ми маємо підстави наполягати на тому, що міжнародні стандарти завдали безпосереднього впливу на формування сучасних принципів і засад діяльності інституту прокуратури в Україні.

Зауважимо, як показує практика, реформа прокуратури – процес досить тривалий. Тож, прийняттю чинного профільного закону про прокуратуру передувала довга і кропітка праця, яка проводилась у щільній взаємодії із міжнародними організаціями – у першу чергу із тими, діяльність яких стосується РЄ.

Таку співпрацю демонструє, наприклад, Висновок щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» складений Європейською комісією «За демократію через право» (Венеціанська комісія) у 2009 р. У означеному документі наголошено: «Венеціанська комісія вже кілька разів висловлювала свою думку щодо чинного Закону України «Про прокуратуру». Закон від 5 листопада 1991 р. і законопроект від 14 липня 2000 р. коментувалися двома доповідачами Комісії (CDL(2001)128 і 134). По ще одному законопроекту Комісія затвердила свій висновок 8–9 жовтня 2004 р. (CDL-AD(2004)038). Пропоновані поправки до Конституції стосовно органів прокуратури були досліджені у висновку Комісії, прийнятому 13–14 жовтня 2006 р. (CDL-AD(2006)029). У своїх попередніх висновках Венеціанська комісія вельми критично висловлювалася щодо (чинного на той час) закону про органи прокуратури в Україні. Комісія зазначила, що закон передбачає прокуратуру як «дуже потужний інститут, функції якого значно перевищують обсяг функ-

цій, виконуваних прокурором у демократичній правовій державі». Цей інститут був названий прокуратурою радянського штибу (CDL-AD(2006)029 пункти 3 і 4). Слід відзначити, що при приєднанні до Ради Європи Україна взяла на себе зобов'язання, згідно з яким «роль і функції прокуратури зміняться (зокрема щодо здійснення загального контролю за законністю), з перетворенням цього інституту на орган, який відповідатиме стандартам Ради Європи»¹. Нагадаємо, що проект закону, того разу представлений на розгляд Комісії, також зазнав негативних оцінок.

Ще один розгляд законопроекту (також негативний) Венеціанська комісія здійснила у 2012 р., виклавши його за номером № 667/2012 – Висновок CDL-AD(2012)019 від 15 жовтня 2012 р. щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» та її попередні оцінки (проекту) правової бази прокуратури в Україні.

А у наступному, 2013 р., Україна отримала від «Ради Європи “Принципи щодо ролі інституціональної організації прокурорської служби та статусу прокурорів України”»². Ці принципи було викла-

¹ Висновок Європейської комісії «За демократію через право» щодо проекту Закону України «Про прокуратуру»: затверджений на 79-му пленарному засіданні Венеціанської комісії (Венеція, 12–13 черв. 2009 р.). CDL-AD(2009)048 Or. Eng. Страсбург, 27 жовт. 2009 р. Висновок № 539/2009. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_23374

² Інформація «Про імплементацію в 2013 році Порядку денного асоціації Україна – ЄС»: станом на 20 серп. 2013 р./Українська частина Комітету на рівні старших посадових осіб з імплементації Порядку денного асоціації Україна – ЄС. Київ, 2013. 88 с. URL: <https://www.zoda.gov.ua/images/article/original/000030/30653/informatsiya-pro-implimentatsiju-u-2013-rotsi-poryadku-dennogo-asotsiatsiji-ukrajina-jes.pdf>

дено у «Тематичній директорії принципів до проекту закону про прокуратуру України»¹. Означена Директорія була підготовлена, як матеріал у рамках підтримки реформи кримінальної юстиції в Україні і фактично являла собою «синтезований вигляд стандартів» РЄ щодо відповідності законодавства про інститут прокуратури, Саме так ці матеріали офіційно називає (характеризує) Венеціанська комісія².

У означеній Директорії знайшли відображення такі документи (здебільшого вже перераховані нами вище), що стосуються інституту прокуратури: Рекомендації Комітету міністрів (2000) 19; Рекомендації Комітету міністрів (2012) 11; Висновок № 3 (2008) КРЄП щодо ролі прокуратури за межами сфери кримінального права (цей документ ще не згадувався нами раніше); Висновок КРЄС № 12 (2009) та Висновок КРЄП № 4 (2009); Звіт Венеціанської комісії 2010 р. щодо європейських стандартів незалежності судової системи: ч. II – Прокуратура; Висновок Венеціанської комісії № 667/2012. Крім того, автори Директорії посилаються на низку міжнародних судових рішень (про які ми також ще не згадували в нашій роботі).

¹ Подкопаєв С. В. Проблеми формування сучасної концепції організації та діяльності прокуратури України. *Бюл. М-ва юстиції України*. 2014. № 2. С. 178.

Тематична директорія принципів до проекту закону про прокуратуру України/підгот. Л. Бахмайєр, М. Лінгбо, Е. Сванідзе; *Council of Europe*. 26 с. URL: <https://rm.coe.int/16802e65dc>

² Висновок щодо проекту Закону України «Про прокуратуру»: ухвалено Венеціанською комісією на її 96-му Пленарному засіданні (Венеція, 11–12 жовт. 2013). Висновок № 735/2013, Страсбург, 14 жовт. 2013 р. CDR(2013)025, переклад укр. Розд. 2. URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>

У розділі I Директорії йдеться зокрема про такі принципи організації та діяльності прокуратури, як: незалежність, ієрархічну організаційну структуру прокуратури, спеціалізацію прокурорів, неупередженість, законність, справедливість, прозорість, рівність сторін у судовому процесі тощо (назви принципів здебільшого скорочені автором)¹.

У жовтні цього ж 2013 р. Венеціанська комісія, Директорат з прав людини (DHR), Генеральний Директорат з прав людини та верховенства права виклали Висновок № 735/2013 щодо (чергового) проекту Закону України «Про прокуратуру» CDL-AD (2013) 025. Оцінка законопроекту цього разу, хоча і містила певну критику, але була значно більш схвальною. Зокрема щодо засад діяльності прокуратури у Висновку зауважено: «стаття 3 описує засади, на яких має ґрунтуватися діяльність прокуратури. Вона є цілком слушною і прогресивно відрізняється від доволі стислої за змістом статті 3 чинного Закону (1991 року). Okремо варто відзначити включення до переліку засад діяльності принципів політичної нейтральності прокуратури, недопустимості неправомірного втручання прокуратури у діяльність законодавчої, виконавчої і судової влади, поваги до незалежності суддів та прозорості діяльності прокуратури»².

¹ Тематична директорія принципів до проекту закону про прокуратуру України/підгот. Л. Бахмайер, М. Лінгбо, Е. Сванідзе; *Council of Europe*. 26 с. URL: <https://rm.coe.int/16802e65dc>

² Висновок щодо проекту Закону України «Про прокуратуру»: ухвалено Венеціанською комісією на її 96-му Пленарному засіданні (Венеція, 11–12 жовт. 2013). Висновок № 735/2013, Страсбург, 14 жовт. 2013 р. CDR(2013)025, переклад укр. 35 с. URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>

Врешті у 2014 р. було прийнято новий Закон України «Про прокуратуру», яким наразі і визнаються принципи і засади діяльності цього інституту в нашій державі. Тож, підсумовуючи викладене, маємо констатувати, чинний Закон України «Про прокуратуру»: є профільним нормативно-правовим актом, що базується на положеннях Конституції України та визначає принципи діяльності цього інституту; містить правові норми щодо взаємодії органів прокуратури з іншими державними та недержавними суб'єктами, отже, визначає адміністративно-правові засади діяльності цього органу; розроблений із залученням міжнародних організацій, насамперед тих, що стосуються РЄ; сформований з урахуванням міжнародних правових норм та стандартів щодо принципів і засад діяльності органів прокуратури.

Переосмислення ролі інституту прокуратури, що передувало підготовці нового Закону України «Про прокуратуру», а також внесення змін до нього, що розпочалися фактично із року його створення та тривають досі, стимулювали неабиякий інтерес науковців до цієї проблематики. Л. Європіна підмічає, що в результаті означених процесів «теоретико-методологічний потенціал дослідження (проблематики прокуратури) останнім часом суттєво розширився, набув нових якісних і кількісних вимірів»¹.

Питаннями діяльності прокуратури займалися зокрема такі вчені, як: Р. Басараб, І. Бевзюк, М. Бор-

¹ Європіна Л. Засади прокурорської діяльності: загальна характеристика. *Наук. часоп. Нац. акад. прокуратури України*. 2016. № 3. С. 75.

тун, В. Голуб, О. Комарницька, Н. Наулік, І. Орищенко, О. Проневич, М. Руденко, О. Севрук, Ю. Турлова, В. Юрчишин, Ю. Шемшученко та ін.

Сьогодні проблематика інституту прокуратури висвітлена у роботах таких науковців, як: В. Басков, А. Гриненко, В. Даєв, О. Джафарова, Т. Добровольська, А. Козлов, А. Колодій, В. Ломовський, В. Малюга, В. Маляренко, М. Маршунов, О. Михайленко, Я. Мотовиловкер, Г. Мурашин, С. Новіков, В. Рябцев, В. Савицький, Г. Свердлика, В. Тадевосян, І. Тиричев, Г. Чангула, В. Чеканов, О. Черв'яков, С. Шатрава та ін.

Окремим аспектам визначення принципів та засад діяльності органів прокуратури присвячені дослідження: В. Бабкової, Д. Бакаєва, Є. Безкровного, Ю. Грошевого, Л. Давиденка, В. Долежана, Г. Кожевнікова, В. Кравчука, І. Курбатової, А. Лапкіна, І. Марочкіна, О. Мартинюка, М. Мички, С. Неворотіної, Ю. Новосад, Ю. Полянського, С. Савранчук, Л. Сопільника, В. Сухоноса, М. Якимчука та інших вчених.

Факторами, які спонукають до продовження досліджень є: наявність різночитання у тлумаченні окремих принципів діяльності органів прокуратури; очікування на подальше вдосконалення і розвиток стандартів діяльності інституту прокуратури, як на міжнародному так і на національному рівні; тривання процесів активного реформування органів прокуратури в Україні.

На підтримку останнього аргументу наведемо частину висновку до Окремої думки в Справі № 1-223/2018(2840/18), яка стосувалася питань

прокуратури, викладену на початку 2020 р. суддею Конституційного Суду України О. Первомайським. Суддя наголошує: «уже зрозуміло, що суспільству, системі правосуддя та, власне, прокурорам слід очікувати або продовження та завершення вже розпочатої реформи прокуратури, або початку нової реформи»¹.

Схожого висновку дозволяє дійти й пошук законопроектів, тим або іншим чином пов'язаних із прокуратурою, що були зареєстровані Верховною Радою України. Зауважимо, що за період з 2014 по 2019 роки таких проектів можна знайти понад 80. А за період з кінця 2019-го по кінець 2020 р. – ще два десятки. Отже, як свідчить практика, реформування інституту прокуратури не втратило актуальності та наразі продовжується.

Щодо наявності різночитань принципів діяльності прокуратури, наведемо положення із вже раніше цитованого нами Висновку Венеціанської комісії № 735/2013. Комісія розглядаючи зміст ст. 3 законопроекту України «Про прокуратуру», наголошує: «термін «неправомірне втручання» (англ. «illegitimate interference») ... зустрічається також у багатьох інших положеннях проекту Закону («Про прокуратуру»), проте в англійській мові принаймні слово «illegitimate» має більш широкий

¹ Справа за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України: рішення Конституційного Суду України від 26 берез. 2020 р. № 6-р/2020. Справа № 1-223/2018 (2840/18). *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v006p710-20>

зміст, ніж слова «unlawful», «illegal» (укр. «незаконний»). Втім, це може бути просто проблема перекладу, оскільки і під словосполученням «illegal interference» ... і під словосполученням «illegitimate interference» ... мається на увазі втручання «у випадках чи порядку, не передбачених законом». Отже, це може бути виключно проблема перекладу»¹. Тож, неузгодженість деяких принципів має своїм джерелом не лише понятійні відмінності але й лінгвістичні особливості викладення термінів, існування яких також слід враховувати при науковому аналізі.

У тому самому документі йдеться і про іншу проблему: «слід зазначити, що визначення принципу верховенства права ... не лише відрізняється від усіх загальноприйнятих визначень, але й від визначення, даного у рамках пояснення вимоги щодо дотримання принципу верховенства права у статті 5 Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури, ухваленого у 2012 році»². Зауважимо, що Кодекс, про який йдеться у Висновку, був схвалений Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури наприкінці 2012 р.³ Наказ Генерального прокурора України № 123 від

¹ Висновок щодо проекту Закону України «Про прокуратуру»: ухвалено Венеціанською комісією на її 96-му Пленарному засіданні (Венеція, 11–12 жовт. 2013). Висновок № 735/2013, Страсбург, 14 жовт. 2013 р. CDR(2013)025, переклад укр. 35 с. URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>

² Там само.

³ Про затвердження Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури: наказ Генерального прокурора України від 28 листоп. 2012 р. № 123. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0123900-12>

28.11.2012 р., що затверджував означений Кодекс, остаточно втратив чинність лише в середині 2017 р.¹, після чого було затверджено новий Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів². Наведений приклад, наглядно демонструє як на нормативно-правовому рівні продовжується переосмислення розуміння змісту окремих принципів діяльності прокуратури.

Таким чином, питання визначення засад діяльності органів прокуратури потребує якомога більш новітніх досліджень, які здатні врахувати найсучасніший стан справ означеної проблеми, чим і обумовлюється актуальність розгляду означеної теми.

Метою дослідження є систематизація нормативно-правових засад діяльності органів прокуратури у контексті забезпечення адміністративно-правової охорони. Досягнення цієї мети вимагає: здійснити висвітлення наукових підходів до розуміння таких понять як «принципи», «засади» та «принципи адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури»; виділити критерії систематизації принципів адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури; класифікувати принципи і засади діяльності органів прокуратури відповідно до виділених критеріїв.

¹ Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Генерального прокурора України від 28 листоп. 2012 р. № 123: наказ Генеральної прокуратури від 4 трав. 2017 р. № 132. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0132900-17>

² Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів: затверджений Всеукр. конф. прокурорів від 27 квіт. 2017 р. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/n0001900-17>

Тож, починаючи розгляд чинних принципів діяльності органів прокуратури України, відразу зауважимо, що їх правові основи складають Конституція України, Закони України, зокрема профільний для цього інституту Закон України «Про прокуратуру» та чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України¹. Вищезазначене викладено у ст. 4 Закону України «Про прокуратуру» і чітко окреслює зміст поняття «законодавство».

Звернемо увагу на те, що у попередньому законі 1991 р. про прокуратуру відповідні відомості містила ст. 3. Остання зокрема стверджувала, що «органи прокуратури у встановленому порядку в межах своєї компетенції вирішують питання, що впливають із загальновизнаних норм міжнародного права, а також укладених Україною міждержавних договорів»². Отже, у частині наведеної норми йшлося не стільки про нормативно-праві засади, скільки про визначення компетенції. На відміну від цього, сучасна редакція підкреслює роль міжнародних стандартів у формуванні засад діяльності прокуратури, що ми вже докладно розглянули на початку дослідження.

Крім того, чинний закон, говорячи про законодавство, зосереджує увагу виключно на законах.

¹ Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>

² Про прокуратуру: Закон України від 5 листоп. 1991 р. № 1789-XII; редакція станом на 25 верес. 2019 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 53. Ст. 793. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1789-12>

Отже, такі підзаконні нормативно-правові акти як, наприклад, вже згаданий «Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів», затверджений Всеукраїнською конференцією прокурорів 27.04.2017 р., або Наказ «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України», підписаний Генеральним прокурором 07.08.2020 р. за № 365, не встановлюють принципи діяльності прокуратури, не визначають їх засади та не тлумачать їх.

Натомість, означені нормативно-правові акти використовують зміст вже законодавчо закріплених засад. Наприклад, Наказ Генерального прокурора України від 07.08.2020 р. за № 365 вимагає: «2.2. Забезпечувати діяльність органів прокуратури на засадах верховенства права, законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності, політичної нейтральності та поваги до незалежності суддів, недопустимості незаконного втручання у діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади... 6.1. Структурні підрозділи створювати на єдиних для Офісу Генерального прокурора та регіональних (обласних) прокуратур засадах, як правило, за функціональним (предметним) принципом, а в місцевих (окружних) – за територіальним»¹.

Таким чином, Генеральний прокурор не намагається закріпити нові принципи діяльності прокуратури, а лише наполягає щоб прокурори діяли відповідно до вже існуючих і законодавчо закріплених принципів.

¹ Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України: наказ Генерального прокурора від 7 серп. 2020 р. № 365. *Офіс Генерального прокурора*: [сайт]. URL: https://zap.gp.gov.ua/ua/zdost.html?_m=publications&_t=rec&id=232254&download_af=4172

У випадку із «Кодексом професійної етики та поведінки прокурорів» ситуація дещо інша. Як відомо, правову основу цього нормативно-правового акту становлять не лише Конституція України, Закони України та міжнародні нормативно-правові документи але й накази Генерального прокурора України. Отже, Кодекс не лише перераховує низку принципів, але й досить змістовно розкриває їх значення. Зокрема у Кодексі йдеться про принципи:

- верховенства права та законності;
- поваги до прав і свобод людини і громадянина, недопущення дискримінації;
- незалежності та самостійності;
- політичної нейтральності;
- презумпції невинуватості;
- справедливості, неупередженості та об'єктивності;
- професійної честі і гідності, формування довіри до прокуратури;
- прозорості службової діяльності, конфіденційності;
- утримання від виконання незаконних наказів та вказівок;
- недопущення конфлікту інтересів;
- компетентності та професіоналізму;
- добросовісності, зразковості поведінки та дисциплінованості;
- поваги до незалежності суддів»¹.

¹ Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів: затверджений Всеукр. конф. прокурорів від 27 квіт. 2017 р. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/n0001900-17>

Не дивлячись на те, що на положення «Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів» посилаються навіть деякі міжнародно-правові акти (як ми це наводили вище), але вважати зміст означеного документу тлумаченням існуючих законодавчих засад неможна.

Конституція України у статтях 147, 150 та ч. 6 Перехідних положень, досить однозначно наділяє повноваженням тлумачити зміст Законів України лише Конституційний Суд України (а у окремому випадку – Верховну Раду України). Приймаючи це до уваги, відомості означеного Кодексу слід розглядати як такі, що стосуються виключно професійної етики окремих посадових осіб – прокурорів, а не загальних засад діяльності усього державного інституту прокуратури тобто норми Кодексу представляють з себе обмежений випадок із цілої їх сукупності. Проте ігнорувати зміст розкритих у Кодексі принципів також недоцільно, оскільки наведена у Кодексі інформація досить добре та лаконічно сформульована, що шляхом ототожнення дозволяє з'ясувати окремі особливості принципів діяльності прокуратури в цілому.

Окресливши коло нормативно-правових актів, якими визначаються принципи і засади діяльності органів прокуратури, доцільно розглянути як ці засади трансформувалися. З цього приводу зауважимо, що попередній закону України «Про прокуратуру» містив не лише визначення правових основ діяльності прокуратури (ст. 3), але й ст. 6, яка визначала низку «Принципів організації і діяльності прокуратури». Натомість чинний Закон України

закріплює не принципи, а засади діяльності прокуратури (ст. 3). Нарешті засади діяльності органів прокуратури об'єднані у десять пунктів (груп), що доречи у два рази більше ніж було раніше.

Сучасні засади діяльності прокуратури становлять: «1) верховенство права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю (у пунктах аналогічного змісту раніше більший наголос робився на «захист»); 2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності (рішення подібних питань раніше акцентувалося на «рівності перед законом»); 3) територіальності (дотепер згадувалося про підпорядкування нижчестоящих прокурорів вищестоящим, що досить сильно відрізняється за змістом і спрямованістю); 4) презумпції невинуватості (в означеній нами статті 6 попереднього закону цей принцип не був закріплений); 5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків (щось схоже декларувалось раніше у формулюванні: «вживають заходів до усунення порушень закону, від кого б вони не виходили» та діють «незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їх органів»); 6) політичної нейтральності прокуратури (сутність цього принципу фактично не змінилась, переформулювання зазнала лише форма); 7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів зако-

нодавчої, виконавчої і судової влади (аналогічного принципу не було закріплено в законі раніше, отже повноваження прокуратури дійсно були значно ширшими); 8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом (такого принципу також не було); 9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання (аналогічні засади передбачали раніше лише гласність дій та необхідність інформувати суспільство про стан законності, що на наш погляд, має більш вузьке значення); 10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки (необхідності додержання цієї засади прокурорської діяльності у попередньому законі була присвячена окрема ст. 48-1)»¹.

Підсумовуючи зроблене порівняння, зауважимо що: перелік засад було розширено й уточнено, у більшості випадків сформульовано по новому із зміною акцентів; загальний зміст системи принципів в наслідок цього набув рис більш характерних

¹ Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>

Про прокуратуру: Закон України від 5 листоп. 1991 р. № 1789-XII; редакція станом на 25 верес. 2019 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 53. Ст. 793. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1789-12>

для демократичних держав; частина засад дублюють або уточнюють засади і принципи закріплені у Конституції України; загальний підхід до формулювання засад, на наш погляд, не вигідно відрізняється від лаконічного визначення принципів, наведених у згаданому нами раніше «Кодексі професійної етики та поведінки прокурорів», відсутність короткої назви принципу (засади) ускладнює його пошук по різних нормативно-правових актах, що стосуються прокуратури, а також робить складнішим порівняння принципів між собою; подальшого прояснення потребує питання: чому термін «принципи» було замінено на «засади»? Щоб обґрунтувати відповідь на це питання, необхідно дослідити визначення означених термінів, їх схожість та відмінності.

Сутність поняття «принцип» неодноразово ставала об'єктом та предметом дослідження багатьох науковців правників. О. Варич з цього приводу слушно зауважує: «в юридичній літературі – і сучасній вітчизняній, і тій, що дісталася нам у спадок, – існує багато різних дефініцій принципів права. В одних акцентується увага на тому, що принципи – це категорія об'єктивна, в інших принципи права тлумачаться як основні ідеї і навіть як поняття, що визначають сутність історичного типу права»¹.

В. Грохольський стверджує: «у теорії права визначено, що принципи права – це загальні засади, вихідні положення, які проходять (повинні прохо-

¹ Варич О. Г. *Форми та принципи реалізацій функцій держави: концептуально-аналітичний підхід. Правова держава.* 2008. № 19. С. 111.

дити) через всю структуру права (правосвідомість норми, правовідносини, а також правозастосовну практику»¹.

М. Байтіна наголошує: принципи права – «це вихідні, визначальні ідеї, положення, установки, які є етичною і організаційною основою виникнення, розвитку і функціонування права». М. Марченко з цього питання зауважує: «принципи права є основними ідеями, вихідними положеннями або провідними засадами процесу його (права) формування, розвитку і функціонування». І. Балаклицький також надає принципам не аби якого значення. Вчений стверджує: принципи «виступають як своєрідна «несуча» конструкція, на основі якої будуються і реалізуються не тільки норми, інститути або галузі, а і вся його система. Принципи є основним орієнтиром усієї правотворчої, правозастосовної і правоохоронної діяльності державних органів. (Науковець окремо підкреслює): під принципами права звичайно мають на увазі лише ті основоположні ідеї, які одержали офіційне закріплення в нормах законодавства»².

Досліджуючи роль принципів у праві, Н. Береза, запевняє: принципи права «це явища, що не тільки пов'язують право з політикою, економікою, духовним життям суспільства, а й забезпечують єдність різних, власне, правових процесів, форм,

¹ Грохольський В. Л. Загальні визначення принципів права. *Вісн. Харк. нац. ун-ту внутр. справ.* 2002. № 19. С. 121.

² Балаклицький І. І. Загальні принципи права як сутнісні його характеристики. *Держава і право. Юридичні і політичні науки: зб. наук. пр.* 2009. № 45. С. 71–72.

теорій, ідей і концепцій, понятійно-категоріальних рядів»¹.

Отже, «принципи» це своєрідна специфічна правова категорія нормативно закріплених ідей (основних положень), що має вихідне (тобто первинне) організуюче й регулююче значення не лише для окремого державного органу чи певної галузі права, а завдає впливу на розвиток всієї правової системи, забезпечує її міждисциплінарний зв'язок і співставлення. У такому разі «принцип», як нормативна конструкція, має характеризуватися тією проблематикою, в рамках рішення якої він був сформований, та при цьому, як керівна ідея, мати значно ширше поле застосування.

В. Мичка, аналізуючи підходи вироблені В. Копейчиковим та іншими науковцями, висловлює думку, що «у розвинутих правових системах принципи найчастіше відіграють роль перехідної ланки від суспільних відносин до системи права і правового регулювання. (Отже), призначення правових принципів полягає в тому, що вони: 1) здійснюють універсальне і узагальнене закріплення основ суспільного ладу; 2) забезпечують одноманітне формулювання норм права та їх вплив на суспільні відносини у формі правового регулювання та інших видів правового впливу»².

¹ Береза Н. В. Принципи права: їх роль і проблема реалізації в сучасній Україні. *Наук. вісн. Київ. нац. ун-ту внутр. справ.* 2009. № 4. С. 72.

² Мичка В. І. Сучасні принципи діяльності прокуратури як важлива передумова історико-правового аналізу її функціональної складової. *Прикарпат. юрид. вісн.* 2018. № 1 (22), т. 3. С. 39–40.

Розкриваючи призначення принципів права І. Бахновська тлумачить принципи права, як такі, що «виступають безпосередніми регуляторами суспільних відносин»¹.

Узагальнюючи зміст характеристик, що притаманні призначенню правових принципів, звернемо увагу на те, що закріплюючи певну норму та регулюючи якусь сферу або проблему права, «принципи» одночасно відображають об'єктивні характеристики дійсності та створюють суб'єктивний критерій для: оцінювання правильності або хибності висновків; порівняння ефективності або якості правових дій; розгляду перспектив побудови відносин тощо. В означеній особливості (можливості виступати у якості критерію оцінки) розкривається керівний зміст «принципів».

О. Литвинов зауважує, що успішне здійснення координації (або певної організаційної чи управлінської діяльності) залежить від виконання певних організаційних принципів, що гарантує усунення помилок під час її здійснення², що певним чином збігається із зробленим нами висновком.

Окрім наведеного, наш висновок також частково кореспондує з більш конкретизованим поглядом на принципи існування інституту прокуратури К. Константінова. Вчений визначає: «принципи

¹ Бахновська І. П. Співвідношення принципів права з правовими нормами. *Проблеми законності: респ. міжвідом. наук. зб.* 2007. № 89. С. 15.

² Литвинов О. М. Соціально-правовий механізм протидії злочинності в Україні: монографія. Харків: Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2008. 446 с.

організації і діяльності прокуратури, як і принципи будь-якої іншої правової системи або інституту, відображають не тільки об'єктивні, але і суб'єктивні начала. Об'єктивні – остільки, оскільки норми, у яких вони закріплені, відображають об'єктивні закономірності суспільних відносин; суб'єктивні – оскільки згадана норма є продуктом свідомої творчості законодавця, свідомого формування такого державного акту, яким є закон»¹.

Конкретизоване визначення «принципам» в рамках діяльності прокуратури надає також В. Мичка. Науковець визначає термін «принцип» як: «важливу науково-методологічну основу пізнання діяльності прокуратури (у якості окремого) правоохоронного органу. Принципи діяльності прокуратури (за В. Мичкою) – це закріплені в законі основні положення, у яких виражен(о) державне призначення прокуратури, визначен(о) повноваження, характер правових засобів і методів нагляду за виконанням законів й указан(о) на місце (прокуратури) в системі публічно-правових структур держави. (Науковець звертає увагу), принципи можуть стосуватися різних напрямів діяльності прокуратури»².

Засади (принципи) органів прокуратури за Л. Європіною – «це базові ідеї, обумовлені функціями, метою й завданнями прокуратури, які стосуються

¹ Алексеев С. С. Общая теория права: курс лекций: в 2 т. Москва: Юрид. лит., 1981. Т. 1. С. 41.

² Мичка В. І. Сучасні принципи діяльності прокуратури як важлива передумова історико-правового аналізу її функціональної складової. *Прикарпат. юрид. вісн.* 2018. № 1 (22), т. 3. С. 44.

всіх напрямів її (прокуратури) діяльності, визначають організаційні основи побудови прокурорської системи, умови її функціонування, існуючі підходи до кадрового забезпечення, початкової підготовки та підвищення кваліфікації персоналу, а також правові й моральні норми поведінки посадових осіб при реалізації ними владних повноважень»¹.

Отже, наведені визначення ще раз загострюють увагу на такій властивості «принципів», як область їх дії. Із цього можливо зробити висновок, що «принципи» мають певну спрямованість, обумовлену їх змістом. Та водночас необмежену область дії. Наприклад, принцип «політичної нейтральності», що фактично без змін перейшов у новий закон та наразі закріплений у якості засад діяльності прокуратури, за своїм змістом стосується лише політики, а за областю застосування повинен додержуватись прокурорами у будь-якій сфері їх діяльності із будь-якого питання.

Розглядаючи наведені визначення, ще раз підкреслимо, що національне законодавство паралельно та одночасно оперує термінами «принципи» і «засади». Це, у свою чергу, вимагає від нас надати визначення також й останнім.

У науці під «засадами» розуміють основу чогось; те, що головне, на чому ґрунтується, базується щонебудь; вихідне, головне положення, принцип; правило поведінки; спосіб, метод здійснення чогонебудь... Під організаційними засадами (мають на

¹ Європіна Л. Засади прокурорської діяльності: загальна характеристика. *Наук. часоп. Нац. акад. прокуратури України*. 2016. № 3. С. 75.

увазі) – особливості будови чого-небудь; (його) структуру ... Щодо змісту правових засад, то учені вважають, що це є надана законами держави можливість здійснювати що-небудь¹.

К. Муравйов пропонує розглядати правові засади «як систему нормативно-правових актів, якими визначаються юридичні підстави, порядок, межі та ключові орієнтири з урахуванням яких відбувається здійснення» (певної регламентованої державою діяльності)².

М. Мазепа розкриває зміст «адміністративно-правових засад» на прикладі правоохоронної діяльності Державної служби охорони при МВС України. Науковець вкладає у назване поняття таке значення: систем(а) нормативно-правового забезпечення ... правоохоронної діяльності, яку складає сукупність законів та підзаконних нормативних актів, що створюють правове поле для її (системи) належної організації та функціонування»³.

У деяких наукових працях можна зустріти й інший підхід до визначення правових засад. Так, Е. Шевченко стверджує, що «правові засади є за своєю сутністю базовими нормами права, однак своє безпосереднє втілення вони знаходять у відпо-

¹ Великий тлумачний словник української мови/упоряд. Т. В. Ковальова. Харків: Фоліо, 2005. С. 214, 441, 499.

² Муравйов К. В. До проблеми визначення поняття правові засади реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту*. Серія: Право. 2014. № 29, ч. 2, т. 3. С. 157.

³ Мазепа М. Адміністративно-правові засади правоохоронної діяльності Державної служби охорони при МВС України: монографія. Харків, 2012. С. 8.

відних нормативно-правових актах, які визначають особливості статусу державного органу»¹.

Узагальнені ознаки поняття «правові засади» наводить Д. Кошиков. Дослідник стверджує, що поняття «правові засади» має підстави для розгляду у декількох аспектах, а саме:

– як система нормативно-правових актів, що регулює певну сферу суспільних відносин або функціонування їх суб'єктів;

– як норми права, що встановлюють певні правила діяльності суб'єктів суспільних відносин, що містяться в законодавчих актах;

– як керівні начала (принципи) відповідної діяльності окремих органів, що закріплені нормами відповідних законодавчих та підзаконних актів².

Отже, маємо підстави констатувати, що терміни «принципи» та «правові засади» можуть застосовуватись і здебільшого використовуються як синоніми. Проте, поняття «правові засади» ототожнюється у першу чергу із окремим нормативно-правовим актом чи їх сукупністю. Отже, «правові засади» мають чітко окреслену правовими нормами область дії. У той же час, «принципи» також є

¹ Шевченко Е. Системність закріплення адміністративно-правових засад діяльності адміністративних судів як чинник ефективності діяльності цього органу держави. *Вісн. Запоріз. нац. ун-ту*. Серія: Юрид. науки. 2010. № 4. С. 166.

Омельчук Л. В., Клітинська А. Р. Європейський досвід організації органів прокуратури. *Міжнар. юрид. вісн.*: зб. наук. пр. 2016. № 3, вип. 1. С. 199–204.

² Кошиков Д. О. Сутність правових засад реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави. *Вісн. пенітенціарної асоціації України*. 2020. № 1 (11). С. 168.

«засадами» у тому сенсі, що «принципи» теж повинні мати нормативно-правове закріплення. Таким чином, «правові засади» – це широка узагальнена назва для певних визначальних керівних норм права, а «правові принципи» є специфічним видом таких «правових засад». «Правові принципи» на наш погляд, відрізняються від «правових засад» більш глибоким й цілісним змістовним наповненням, поєднанням із компактною лаконічною формою вираження. «Принципи» відрізняються чіткою змістовною спрямованістю (яка їх обмежує) та необмеженим колом дії.

Підкреслимо, що техніка викладення міжнародних правових норм (зокрема сформованих РЄ) схильна до нормативного закріплення саме «засад». Ця особливість відбилася також й на змісті ст. 3 «Засади діяльності прокуратури» чинного Закону України «Про прокуратуру». Категорія ж «принципів», нажаль, наразі у названому законі не застосовується. Проте такі засади діяльності прокурорів як, наприклад, верховенство права, законність, справедливість, неупередженість, незалежність тощо, мають усі ознаки саме «принципів права», отже, зберігають національну традицію правотворчості.

Аналіз нормативно-правових актів та правової наукової літератури свідчить про спроби як науковців та законотворця здійснити певним чином класифікацію «правових принципів». Це є свідченням того, що: принципи права підлягають класифікації; проведення класифікування для вирішення практичних або теоретичних задач можливе за

різними ознаками; об'єднані завдяки класифікації принципи набувають власного визначення або сукупних ознак. Викладене дає нам підстави спробувати виділити особливості притаманні «принципам адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури».

Ми вже наголошували на тому, що прокуратура є державним органом. В рамках покладених на неї обов'язків та з метою забезпечення прав і свобод людини прокуратура взаємодіє з фізичними та юридичними особами, а також державними органами і міжнародними організаціями. Отже, діяльність прокуратури у цьому сенсі не відрізняється від інших державних інституцій та носить адміністративно-правовий характер. С. Кулинич з цього приводу наголошує: «органи прокуратури як частина державного апарату діють на базі напрацьованих практикою та узагальнених теорією основних принципів державницької діяльності, у тому числі й управлінської»¹.

Ми погоджуємось із цією думкою та у якості загальносистемних принципів діяльності прокуратури можемо навести принципи, що типові для діяльності усіх державних органів, а саме: принцип верховенства права; законності; справедливості; неупередженості і об'єктивності; вільного доступу до інформації довідкового характеру, наданої на запити інформації, якщо законом не вста-

¹ Кулинич С. А. Принципи, стадії та правове регулювання управлінських процедур в органах прокуратури. *Вісн. Харк. нац. ун-ту внутр. справ.* 2006. № 33. С. 287.

новлено обмежень щодо її надання; неухильності дотримання вимог професійної етики та поведінки.

До цієї ж групи принципів маємо віднести також принципи закріплені у профільному Законі України «Про прокуратуру». Ці принципи пов'язані із місцем і роллю прокуратури у системі державних органів, а відтак їх додержання в контексті діяльності прокуратури є обов'язковим не лише для самої прокуратури але й для усіх інших державних інститутів. До таких принципів можна віднести: принцип незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків; політичної нейтральності прокуратури; недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади; поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом; прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора тощо¹.

Окрім загальносистемних принципів і засад діяльності вочевидь існують й інші групи принципів притаманних інституту прокуратури. З цього приводу доцільно звернути увагу на визначення

¹ Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. Верховна Рада України: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>

принципів діяльності прокуратури В. Мичкою. Науковець стверджує, принципи діяльності прокуратури – це «закріплені в законі основні положення, у яких виражене державне призначення прокуратури, визначені повноваження, характер правових засобів і методів нагляду за виконанням законів й указується на її місце в системі публічно-правових структур держави. Науковець зауважує, що ці принципи можуть стосуватися різних напрямів діяльності прокуратури»¹.

У якості прикладу такої діяльності можна навести діяльність прокуратури щодо запобігання корупції. Органи прокуратури включають у свій склад спеціалізовану антикорупційну прокуратуру. А Закон України «Про прокуратуру» містить неодноразові посилання на положення Закону України «Про запобігання корупції». Згідно ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», Генеральний прокурор є суб'єктом, на якого поширюється дія означеного закону. Отже Генеральний прокурор діє на засадах персональної відповідальності за забезпечення реалізації державної програми з виконання антикорупційної стратегії (ст. 18)².

Схожий приклад законодавчо визначених засад діяльності прокуратури можна навести й у рамках охорони дитинства. Принципи Закону України

¹ Мичка В. І. Сучасні принципи діяльності прокуратури як важлива передумова історико-правового аналізу її функціональної складової. *Прикарпат. юрид. вісн.* 2018. № 1 (22), т. 3. С. 41.

² Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України.* 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

«Про охорону дитинства» щодо гарантування рівних прав, свобод, доступу до безоплатної правової допомоги усім дітям, що визначені ст. 3 означеного закону¹, безумовно розповсюджуються на діяльність прокуратури та ювенальних прокурорів.

Приклади можна продовжувати посилаючись на Закон України «Про Національну поліцію», інші законодавчі акти. Проте, наведеного цілком достатньо аби виділити досить характерну групу принципів діяльності прокуратури – принципи, які регулюють окремі сфери реалізації контрольно-наглядових повноважень органів прокуратури. Означену групу принципів на наш погляд доцільно назвати «особливою».

Окрему важливу групу принципів на наш погляд становлять засади пов'язані із участю органів прокуратури в адміністративно-деліктному процесі та діяльністю цього органу в рамках адміністративного судочинства.

Загальні засади, яким повинен відповідати зміст і форма будь-якого кримінального провадження закріплені у ст. 7 Кримінального процесуального кодексу України. Зокрема до таких засад відносяться: «1) верховенство права; 2) законність; 3) рівність перед законом і судом; 4) повага до людської гідності; 5) забезпечення права на свободу та особисту недоторканність; 6) недоторканність житла чи іншого володіння особи; 7) таємниця спілкування; 8) невтручання у приватне життя; 9) недотор-

¹ Про охорону дитинства: Закон України від 26 квіт. 2001 р. № 2402-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 30. Ст. 142. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2402-14#Text>

канність права власності; 10) презумпція невинуватості та забезпечення доведеності вини; 11) свобода від самовикриття та право не свідчити проти близьких родичів та членів сім'ї; 12) заборона двічі притягувати до кримінальної відповідальності за одне і те саме правопорушення; 13) забезпечення права на захист; 14) доступ до правосуддя та обов'язковість судових рішень; 15) змагальність сторін та свобода в поданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; 16) безпосередність дослідження показань, речей і документів; 17) забезпечення права на оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності; 18) публічність; 19) диспозитивність; 20) гласність і відкритість судового провадження та його повне фіксування технічними засобами; 21) розумність строків; 22) мова, якою здійснюється кримінальне провадження»¹.

Серед наведених засад бачимо вже неодноразово згадані нами в контексті інших нормативно-правових актів принципи законності та верховенства права. Вони закріплені у Основному законі України, та профільному Законі України «Про прокуратуру». Принцип презумпції невинуватості наразі також міститься у Законі України «Про прокуратуру». Не дивлячись на те, що частина інших принципів раніше нами не згадувалася (а отже, є специфічними), усі вони обов'язкові для здійснення органами прокуратури своєї діяльності. Таким чи-

¹ Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>

ном, останню групу принципів доцільно назвати спеціальними.

Аналіз розвитку системи принципів та правових засад адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури, дослідження міжнародної та національної нормативно-правової бази структурно-функціональним методом дозволили обґрунтувати такі узагальнені висновки.

Підґрунтя діяльності прокуратури, як і фактично будь-якого органу демократичної держави становить спрямування на забезпечення прав і свобод людини. Наразі принципи (засади) адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури регулюються достатньо великою кількістю несистематизованих нормативно-правових актів, що, у свою чергу, не сприяє належному застосуванню норм, спрямованих на врегулювання відповідних суспільних відносин.

Нормативно-правові акти, що складають нормативну базу з регулювання діяльності національного інституту прокуратури відрізняються між собою за декількома ознаками – назвою, юридичною природою, рівнем та порядком прийняття, набранням чинності, технікою правотворення і викладення правових норм, тощо. Система правових засад адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури становить собою відповідну сукупність законодавчих та підзаконних нормативних актів, а також внутрішньовідомчих нормативних та індивідуальних актів, спрямованих на реалізацію адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури.

Наразі принципи та засади діяльності самого інституту прокуратури визначається виключно законами та розкривається і використовується на підзаконному нормативно-правовому рівні. Поряд із цим адміністративно-правова охорона прав людини органами прокуратури регламентується усією сукупністю нормативно-правових актів різної юридичної сили.

У якості критеріїв систематизації принципів адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури доцільно виділити: 1) принципи, що діють у всіх сферах організації і функціонування органів публічної влади; 2) принципи, які характеризують окремі сфери контрольно-наглядових повноважень органів прокуратури (визначені Законами України «Про охорону дитинства»; «Про запобігання корупції»; «Про Національну поліцію» та інші); 3) принципи, які характеризують участь органів прокуратури в адміністративно-деліктному процесі та в рамках адміністративного судочинства тощо.

Відповідно до виділених критеріїв, принципи і засади діяльності органів прокуратури можна поділити на: 1) загальносистемні; 2) особливі; 3) спеціальні.

Розділ 2

Механізм адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури

2.1. Поняття та структура адміністративно- правового механізму охорони прав людини органами прокуратури

Загально відомо, що права, свободи та законні інтерес людини є головною й основоположною цінністю сучасних демократичних держав. А відповідний рівень забезпечення прав людини виступає своєрідним критерієм оцінки рівня демократичного розвитку окремої держави на «світовій арені».

Зауважимо, що «права та свободи людини» можна розглядати, як: «формально-визначені, юридично гарантовані можливості користуватися соціальними благами, (що водночас є офіційною мірою можливої) поведінки людини в державно-організованому суспільстві. (З приводу останнього, О. Небрат та В. Яценко наголошують:) в основі поваги до прав людини лежать основи конституціоналізму, тобто влада діє на підставі закону і в межах закону, а також правової, соціальної і демократичної держави, які забезпечують втілення поваги гідності і захисту прав кожного члена суспільства»¹.

¹ Небрат О. О., Яценко В. П. Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод людини в діяльності національної поліції. *Верховенство права*. 2017. № 5. С. 94.

Основний Закон України підтверджує означені положення та підкреслює, що наша держава, як і інші європейські країни, дбає насамперед «про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя»¹.

Отже, сучасний підхід до забезпечення прав людини вимагає належного рівня їх гарантування і реалізації достатніми та адекватними правовими засобами з боку, необхідним чином розвинутою для цього, демократичної держави. Останнє спонукає Україну до становлення відповідних державно-правових поглядів і вироблення певних орієнтирів у діяльності, як держави цілком, так й усіх її суспільних інститутів. Одним з таких інститутів безперечно є органи прокуратури.

Наразі численні трансформації, що відбувались із національними органами прокуратури, відображають активний пошук нормотворців щодо тієї оптимальної форми побудови інституту прокуратури, яка має забезпечити виконання її ролі та призначення у правовому суспільстві.

О. Соколенко звертає увагу на те, що «права і свободи людини та громадянина становлять не якийсь абстрактний зміст правової держави, а вимагають від неї розв'язання цілком конкретних завдань – визнання та забезпечення таких прав, свобод і законних інтересів. А таке забезпечення, у свою чергу, передбачає охорону та захист прав громадян»².

¹ Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

² Соколенко О. К. Захист прав громадян як основна функція правової держави. *Часоп. Київ. ун-ту права*. 2013. № 2. С. 118.

З цього приводу зауважимо, що на теперішньому етапі розвитку української держави, охорона прав, не тільки громадян але й людини взагалі, виступає основним призначенням національних органів прокуратури в межах її повноважень та компетенції. Враховуючи означене, цілком логічним є те, що у правовій системі України, відбувається налаштування певного «соціально-правового механізму охорони та захисту прав людини», частиною якого зокрема є інститут прокуратури та через діяльність якого такий «механізм реалізується».

Із вже зазначеного можна припустити, що відповідний «соціально-правовий механізм охорони прав людини» існує і проявляється одночасно на декількох рівнях – загально державному та інституційному (у нашому випадку це стосується національних органів прокуратури). Разом із тим, необхідно звернути увагу на те, що більшість наукових досліджень присвячених «правовому механізму охорони прав людини» розглядають означене поняття, у першу чергу, як «механізм правового регулювання». Крім того, науковцями активно використовуються такі терміни, як: «механізм державного управління», «адміністративно-правовий механізм» тощо.

Розглядаючи теоретико-правову модель «механізму правового регулювання», О. Куракін у своїй докторській дисертаційній роботі наголошує, що безпосередній вплив на означений «правовий механізм», а також його окремі елементи, має цілий ряд чинників. До останніх науковець відносить дію

об'єктивних причин, таких як: соціальні, економічні, ментальні, демографічні, військові, інші. А також, низку суб'єктивних факторів, наприклад, таких як: революційний характер запроваджуваних реформ, використання для їх реалізації застарілих засобів і методів, перевага нормативістського підходу до праворозуміння, низький рівень правової свідомості населення, недостатній професійний рівень уповноважених суб'єктів, невідповідна якість існуючих інститутів громадського суспільства. Зауважимо, що наведені суб'єктивні фактори, на наш погляд, здебільшого перешкоджають вдосконаленню відповідного «механізму правового регулювання» та стримують його розвиток.

У 2016 р. вчений констатує: «більшість вітчизняних правових явищ перебувають в стані трансформації, тобто переходу від постсоціалістичного змісту до європейського наповнення, який потребує ... великих часових і ресурсних витрат... (О. Куракін доводить), що сучасна українська держава та вітчизняна правова система функціонують під визначним впливом загальносвітових процесів, глобалізаційних явищ, що передбачає не тільки посилення міжнародних зв'язків, але й побудову загальносвітового «організму», кожна частина якого має перетворитися на його органічний елемент. І тому глобалізація викликає ряд позитивних і негативних наслідків (таких як): впровадження технічних досягнень і сучасних методів управління, створення економічних перспектив, можливості забезпечення більш високого рівня життя з одного боку й концентрація різних ресурсів у визначеного кола

країн, їх нерівномірний розподіл, маргіналізація суспільства, загрози цілісності національних культур, виклики суверенітету держав тощо»¹.

Таким чином, розглядаючи «правовий механізм охорони прав людини», необхідно враховувати фрагментарні, накопичувальні, кількісні та якісні перетворення, а також специфічні коливання та певну циклічність що відбуваються під впливом різних факторів у процесах формування «механізмів правового регулювання». Крім того, тенденції розбудови відповідних механізмів доцільно розглядати не лише на державному та інституційному ступенях, але й на більш глобальному – міжнародному рівні.

Наразі «під розвитком вітчизняного механізму правового регулювання (пропонується) розуміти незворотні перетворення в зразках поведінки суб'єктів права, їх правосвідомості та правовідносинах, що відбуваються в результаті його функціонування та протікають у формі правових процесів. (Водночас із зазначеним, О. Куракін робить важливий для нашого дослідження висновок): кожен новий етап його розвитку (тобто розвитку певного «правового механізму») не передбачає повного оновлення набору елементів, що існували раніше, а продовжує утримувати значну частину колишніх характеристик, привносячи в нього новації в межах вже існуючих внутрішніх системних властивостей»².

¹ Куракін О. М. Механізм правового регулювання: теоретико-правова модель: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2016. 42 с.

² Там само.

Враховуючи усе вищезазначене, маємо зробити такі узагальнюючі висновки. По-перше, «правовий механізм охорони прав людини» є важливою та значимою характеристикою національного інституту прокуратури, через який розкривається головне призначення та особливості діяльності органів прокуратури.

По-друге, поняття «правого механізму» є досить широким і навіть дещо розмитим та пояснюється (конкретизується) через низку термінів, таких як: «механізм правового регулювання», «механізм державного управління» тощо. Зокрема, обраний нами для дослідження «адміністративно-правовий механізм охорони прав людини» характеризується з одного боку фокусуванням на забезпеченні й охороні прав людини, що є головною цінністю, визнаною сучасними демократичними державами, а також кінцевою метою призначення усіх національних державних інститутів. А з іншого, це поняття концентрує увагу на адміністративно-правовій складовій у діяльності органів прокуратури. Наголосимо, що «адміністративному праву належить особлива роль у «механізмі правового регулювання» – воно виступає необхідним і важливим інструментом управління соціальними процесами в суспільстві. Інакше кажучи, адміністративне право – це управлінське право, яке відрізняється від інших галузей права специфікою предмета, методу регулювання та структурними особливостями»¹.

¹ Адміністративне право України: підручник/Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дяченко та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2007. С. 544.

Тож, саме через призму «адміністративно-правового механізму» доцільно досліджувати та пояснювати сучасний стан регулювання правових відносин між державними органами, людиною й громадянином, а також між державними інститутами.

По-третє, «адміністративно-правовий механізм охорони прав людини» не є чимось незмінним. На його формування впливають зовнішні – міжнародні та внутрішні – державні чинники. Крім того, сам «правовий механізм» не є однорідним, а представляє з себе сукупність (систему) злагоджених елементів, що утворюють одне ціле. Отже, згаданий нами вплив позначається на змінах не лише усього «правового механізму» в цілому, але й на окремих його складових. Тож, структура «адміністративно-правового механізму охорони прав людини органами прокуратури» є тією характеристикою, яка дозволить оцінювати стан інституту прокуратури в нашій державі. Саме до цього (до оцінки стану ефективності органів прокуратури), на наш погляд, зводиться цінність та сутність дослідження структури «правового механізму». Разом із тим, оскільки вивчення особливостей складових елементів «правового механізму» передбачає розгляд їх змістовного (сміслового) значення, то визначення самого поняття «адміністративно-правовий механізм охорони прав людини органами прокуратури» доцільно здійснювати спираючись на логіко-семантичний метод дослідження.

Розглядаючи історичний аспект формування теоретичної конструкції «механізм правового регулювання», слід зауважити, що загальнотеоретичні

основи поняття «правове регулювання», яке йому передувало, були закладені ще у ХІХ–ХХ ст. такими «класиками» юридичної науки, як: М. Альберд, Д. Блек, С. О. Доннел, П. Друкер, Е. Ерліх, Г. Кунц, К. Макконел, Б. Малиновський, Р. Мертон, Т. Парсонс, Л. Петражицький, Е. Трубецької, Е. Хоубел, Д. Чайлд, Дж. О. Шонессі та іншими відомими вченими в сфері права.

Власне ж виникнення поняття «механізм правового регулювання» пов'язується, у першу чергу, із напрацюваннями вчених радянського періоду. Дослідження проблем «правового регулювання» за цього часу призвело до формування і введення в наукову правову термінологію узагальненого комплексного поняття «механізм», яке набуло використання в контексті правового регулювання, управління та адміністрування. Наразі широке застосування конструкції «механізм правового регулювання» на пострадянському просторі успішно відбувається й дотепер.

Зауважимо, що свого часу значний вклад у теоретичне обґрунтування об'єкту та предмету «правового регулювання» внесли роботи Г. Мальцева та В. Протасова. Проблематика цілей «правового регулювання» знайшла своє відображення у напрацюваннях: Д. Керімова, В. Кудрявцева, П. Рабіновича, І. Самощенка та інших вчених. Методи «правового регулювання» активно досліджувалися: А. Пешковим, В. Сорокіним, С. Теряєвським, Б. Шейндрліним. Окремі дефініції процесу «правового регулювання» вивчали й розробляли: М. Вітрук, В. Гойман, В. Горшенєв, В. Казимирчук, М. Матузов,

П. Недбайло, М. Орзіх, Ю. Тихомиров, Ф. Фаткуллін, О. Черданцев та інші вчені.

Безпосереднє евристичне визначення змісту категорії «механізм правового регулювання», яке відбулося у 60-х роках ХХ ст., у юридичній науці пов'язують із роботами професора С. Алексєєва. Саме його напрацювання узагальнили та органічно поєднали між собою усі попередні теоретичні конструкції, таким чином створивши в межах теорії держави і права концепцію «механізму правового регулювання».

Характеристики та властивості «механізму правового регулювання», а також його окремих елементів, докладно розкриті у наукових дослідженнях: А. Абрамової, М. Александрова, В. Бабаєва, М. Байтіна, А. Братко, А. Венгерова, О. Грищук, О. Іоффе, В. Ісакова, С. Кюмарова, Н. Крестовської, В. Лазарева, О. Малько, О. Мурашина, Б. Назарова, Л. Наливайко, Ю. Новіка, О. Петришина, Т. Радько, О. Скакун, Л. Спиридонова, Р. Халфіної, В. Шейндліна, К. Шундікова та інших вчених.

Маємо констатувати, що концепція «механізму правового регулювання» успішно продовжила свій розвиток у межах сучасної правової науки вже в сучасних соціально-економічних й громадсько-політичних умовах, що із впливом часу призвело до появи оновлених поглядів на означену проблематику.

Найбільш загальні властивості «механізму правового регулювання» теоретично обґрунтовані у надбаннях вчених, що внесли значний вклад до розвитку фундаментальної правової науки із дослі-

дження теорії держави і права. А саме у роботах: Ю. Битяка, О. Бобилева, В. Вітушко, В. Горшенцова, А. Дьоміна, І. Клеандрова, А. Колодій, С. Комарова, Ю. Кривицького, О. Мількова, М. Осіпова, М. Сатоліної, Т. Тарахонич, Л. Тіунової, Ф. Фаткулліна та багатьох інших вчених.

В рамках окремих галузей правничих наук поняття «механізм правового регулювання» набуло змістовного наповнення у працях: О. Бандурки, І. Вдовіна, І. Горіславської, А. Гриняка, С. Гусарева, О. Джафарової, О. Доценка, О. Ємельянова, Л. Зусь, М. Іншина, А. Комзюка, О. Кравчука, В. Мазура, О. Негодченко, С. Погрібного, О. Резніка, Л. Савранчук, В. Сорокіна, В. Сухоноса, А. Трошина, О. Чефранова, С. Шатрави та інших провідних вчених.

Окремі питання «механізму правового регулювання» безпосередньо в діяльності органів прокуратури розкриті, наприклад, у працях: О. Безпалової «Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції» (монографія 2014 р.)¹; Н. Шевченко «Механізм адміністративно-правового забезпечення дотримання прав людини в правоохоронних органах України» (наукова стаття 2018 р.)²; П. Доллінер «Механізми державного управління органами прокуратури України у складі прокура-

¹ Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Харків: Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2014. 544 с.

² Шевченко Н. Л. Механізм адміністративно-правового забезпечення дотримання прав людини в правоохоронних органах України. *Юрид. бюл.* 2018. № 7, ч. 2. С. 189–194.

тури СРСР» (наукова стаття 2019 р.)¹; С. Подоляки «Характеристика елементів частини механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури в Україні: теоретико-правовий аналіз» (тези доповіді 2019 р.)².

Отже, поняття «механізм правового регулювання» привертало увагу не одного покоління вчених. Проте, з цього приводу, дозволимо собі ще раз процитувати О. Куракіна. Детально вивчаючи особливості означеної проблематики на сучасному етапі її історичного розвитку, науковець робить висновок: «констатує достатньо велику кількість змістовних наукових праць, присвячених проблемам «механізму правового регулювання», слід відзначити, що вони, здебільшого, мають вузько спрямований характер і не забезпечують формування сучасного комплексного уявлення про загальні закономірності, динаміку розвитку, критерії ефективності сучасного «механізму правового регулювання» в цілому»³.

¹ Доллінер П. Я. Механізми державного управління органами прокуратури України у складі прокуратури СРСР. *Вчені записки ТНУ ім. В. І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2019. Т. 30 (69), № 2. С. 33–38.

² Подоляка С. А. Характеристика елементів частини механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури в Україні: теоретико-правовий аналіз. *Правові механізми забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства та держави: тези доп. учасників наук.-практ. конф.* (Харків, 14 черв. 2019 р.)/Наук.-дослід. ін-т публ. політики і соц. наук. Харків, 2019. С. 126–130.

³ Куракін О. М. Механізм правового регулювання: теоретико-правова модель: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2016. С. 3.

Беручі до уваги вплив, якого зазнає сучасна правова дійсність, а також трансформації наукових правових поглядів, що його стимулюють та супроводжують, ми погоджуємось із вищенаведеною позицією. Проте, маємо наголосити, що проведений нами аналіз наукових джерел свідчить також й про недостатнє глибоке дослідження проблематики «механізму правового регулювання» в контексті діяльності органів прокуратури, що становить основний інтерес нашого дослідження.

Крім того, звернемо увагу на те, що поняття «механізм правового регулювання» є комплексним тобто збірним, що обумовлює його зручність. Але водночас із тим, цей термін скоріше теоретичний, ніж практичний або нормативно закріплений.

Наприклад, ані Конституція України, ані Закон України «Про прокуратуру» (як 1991-го, так і 2014 р.) не оперують поняттям «механізм». Терміни, «механізм правового регулювання», чи «адміністративно-правовий механізм охорони» відсутні у офіційній базі термінології законодавства України.

Натомість слово «механізм» достатньо активно використовується вітчизняними нормотворцями. Так, пошук документів, що містять у своїй назві слово «механізм», здійснений по базі офіційного веб-порталу парламенту України «Законодавство України», пропонує: 497 документів виданих до 2021 р. при загальній кількості оброблених документів 253 467 штук. З них Верховна Рада України видала 98 документів, серед них постанови та закони, наприклад, такі як Закон України від 15.12.2020 р. № 1079-IX «Про внесення змін до Закону України

«Про запобігання корупції» щодо відновлення інституційного *механізму* запобігання корупції», Закон України від 13.05.2020 р. № 590-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення *механізмів* регулювання банківської діяльності», Закон України від 16.03.2017 р. № 1950-VIII «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення *механізмів* забезпечення завдань кримінального провадження» тощо. Кабінет Міністрів України видав 186 документів (постанов, розпоряджень та угод), що у їх назві було використано слово «механізм». Наприклад, Угода від 06.10.2020 р. «Про фінансування між Урядом України та Європейською Комісією, що діє від імені Європейського Союзу (*Механізм* розвитку громадського суспільства України ENI/2020/042-796)», Постанова від 06.12.2017 р. № 925 «Деякі питання удосконалення *механізмів* захисту речових прав на земельні ділянки», Розпорядження від 19.08.2015 р. № 864-р «Про визначення *механізму* впровадження Плану дій щодо реалізації положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки» тощо. Законодавча база мстить також правові нормативні документи інших державних суб'єктів, таких як Президент України, міністерства й відомства, Конституційний Суд України. Останній, наприклад, від 12.10.2005 р. видав Ухвалу за № 32-у/2005 «Про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції

України (конституційності) положень абз. 19–26 п. 5 розділу I Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення правового захисту громадян та запровадження *механізмів* реалізації конституційних прав громадян на підприємницьку діяльність, особисту недоторканність, безпеку, повагу до гідності особи, правову допомогу, захист)».

Наведені нами відомості свідчать про практику використання терміну «механізм», як у національній, так і міжнародній нормотворчості. І хоча частка таких нормативних правових документів в національному законодавстві становить менше одного відсотку, а у назвах означених нормативно-правових актів безпосередньо не йдеться про прокуратуру, все ж підкреслені нами факти свідчать про неоднозначне тлумачення й використання терміну «механізм», а відтак потребують додаткового пояснення.

Разом із тим, загальновідомими є зміни, що їх зазнав та продовжує відчувати на собі інститут прокуратури внаслідок реформування. Означені трансформування прокуратури не можуть не позначатися на її структурно-організаційних елементах, а також стосуються й повноважень цього державного органу. В такому контексті слід звернути увагу на «Перехідні положення» Конституції України та Закону України 2014 р. «Про прокуратуру». Окремі приписи цих розділів пов'язані із чітко визначеними датами. Наприклад, Конституцією України визначено, що «представництво відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 131-1 ... Конституції виключно

прокурорами або адвокатами у Верховному Суді та судах касаційної інстанції здійснюється з 1 січня 2017 року; у судах апеляційної інстанції – з 1 січня 2018 року; у судах першої інстанції – з 1 січня 2019 року. Представництво органів державної влади та органів місцевого самоврядування в судах виключно прокурорами або адвокатами здійснюється з 1 січня 2020 року»¹. Із організаційно-управлінської точки зору наведені положення свідчать про необхідність забезпечення наявності певних структурних елементів у «адміністративно-правовому механізмі охорони прав людини органами прокуратури» на визначену дату та готовність набути ними відповідних функцій. Інша частина запланованих змін не має конкретної дати виконання, проте, повинна бути здійсненна відповідно із настанням певної події. Наприклад: «до утворення місцевих прокуратур їх повноваження здійснюють міські, районні, міжрайонні, районні у містах прокуратури...»² або «прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції...»³. Отже, аналіз означених нормативно-правових актів свідчить про наявність змін у відповідному «адміністративно-правовому

¹ Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

² Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>

³ Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р...

механізмі», що обґрунтовує необхідність подальшого вивчення визначеної нами теми досліджень.

Резюмуючи наведене, маємо наголосити, що згідно ст. 5 Закону України «Про прокуратуру»: «функції прокуратури України здійснюються виключно прокурорами. Делегування функцій прокуратури, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається»¹. Отже, проблема «адміністративно-правового механізму охорони прав людини органами прокуратури» є самостійною та окремою. Тлумачення терміну «механізм» в галузі права потребує додаткового роз'яснення, що витікає з особливостей національної нормотворчої практики. Реформування та численні зміни у структурі та функціях прокуратури так чи інакше відбиваються на дії відповідного «правового механізму», що зумовлює необхідність уточнення його актуальної структури й стану. В свою чергу, оцінка закономірностей трансформації та розвитку «адміністративно-правового механізму охорони прав людини органами прокуратури» й визначення критеріїв їх ефективності потребують формування комплексного уявлення про поняття і структуру означеного «механізму» на сучасному історичному етапі.

Підкреслимо, що актуальність нашого дослідження обґрунтовується усією сукупністю означених факторів, а його мету доцільно визначити як: формування комплексного наукового уявлення про

¹ Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. Верховна Рада України: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>

поняття та структуру «адміністративно-правового механізму охорони прав людини органами прокуратури». Досягнення означеної мети передбачає вирішення низки таких завдань: розглянути понятійний апарат щодо з'ясування сутності категорій «механізм», «механізм державного управління», «механізм правового регулювання», «адміністративно-правовий механізм»; визначити елементний склад та особливості структури «механізму адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури»; надати комплексне визначення поняття «механізм адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури»; узагальнити зроблені висновки та надати відповідні рекомендації.

Отже, логіко-семантичний аналіз «адміністративно-правового механізму охорони прав людини» почнемо із розгляду найбільш ґрунтовного та узагальненого поняття – «механізм».

Тлумачний словник української мови надає такі визначення слову «механізм»: «1) пристрій, що передає або перетворює рух. Те саме, що й машина (тобто «механізм або комплекс механізмів, призначений для виконання корисної роботи шляхом перетворення одного виду енергії на інший»)¹; 2) внутрішня будова, система чого-небудь; 3) сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне чи інше явище»².

¹ Словник української мови: в 11 т./за ред. І. К. Білодіда; АН УРСР; Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні. Київ: Наук. думка, 1973. Т. 4. І–М. 840 с.

² Там само.

Таким чином, слово «механізм» використовується насамперед у точних та природничих науках. Саме ж слово має грецьке походження: «μηχανή» *meschanē*, що у перекладі означає машина¹.

Схоже грецьке слово «μηχανική» тлумачиться як знаряддя чи споруда, або як мистецтво побудови машин. Сервіси google також перекладають його як: «інженерна справа». Зауважимо, що від цього ж грецького слова пішов термін «механіка».

Засновником «механіки» вважається Галілео Галілей. А у науковий словник термін «механіка» ввів Арістотель. Механіка в загальному розумінні є наукою про механічний рух та рівновагу тіл і взаємодію, що виникає при цьому між тілами. Механіка представляє з себе розділ фізики, який вивчає закон механічного руху і механічної взаємодії². В рамках «механіки» термін «механізм» визначається як: «система тіл, призначена для перетворення заданого руху одного або декількох твердих тіл у необхідні рухи інших твердих тіл»³.

Із усього зазначеного витікає питання: чому технічний термін перейшов до правової науки та які переваги остання від цього отримала? Шукаючи відповіді на ці запитання у сутності поняття «механізм», визначимо такі основні властивості, що закладені у його зміст. По-перше, усі наведені вище пояснення наголошують на певній елемент-

¹ Механізм. *Вікіпедія. Вільна енциклопедія*: [сайт]. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Механізм>

² Там само.

³ Гречка І. П., Зарубіна А. О., Ткачук М. А. Тлумачний словник з курсу «Теорія механізмів і машин»: навч. посіб. Харків: НТУ«ХПІ», 2019. С. 7.

ній структурі окремого «механізму». Тобто кожен «механізм» складається із окремих деталей, вузлів або частин, що мають злагоджено діяти для досягнення конкретної мети. При цьому призначення, мета й завдання усього «механізму» обираються або задаються заздалегідь. Вони не змінюються, а їх виконання є критерієм успішності роботи певного «механізму». У нашому випадку мета «механізму» полягає у ефективній охороні прав людини і вона також є достатньо постійною та незмінною.

По-друге, усі складові будь-якого «механізму» для досягнення поставленої мети мають якісно взаємодіяти. При чому, у технічній галузі спосіб такої взаємодії та інші її характеристики також чітко задані і не допускають непередбачених варіантів (інакше механізм просто припинить працювати). Натомість у правничих науках термін «взаємодія» розглядається дещо інакше. Наприклад, В. Плішкін визначає «взаємодію» як: одну «з основних філософських категорій, яка відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, їхню взаємну обумовленість та зміну стану або взаємоперехід. «Взаємодія» являє собою вид прямого або опосередкованого, зовнішнього або внутрішнього відношення, зв'язку»¹.

Із означеного випливає, що «взаємодія» у юридичних науках представляє з себе багатосторонній вплив. Схожий висновок можна зробити також спираючись на визначення надане О. Бандуркою. Вчений характеризує «взаємодію» як: «погоджен-

¹ Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник. Київ: НАВСУ, 1999. С. 498.

ня, координацію, упорядкування й цілеспрямован-ня індивідуальних та групових зусиль і волі (учасників взаємодії) з метою виконання поставлених перед ними завдань»¹.

Отже, можна стверджувати, що «взаємодія» в галузі права розглядається як взаємний вплив різних суб'єктів один на одного, який залежить від їх волі, а відтак має велику кількість варіантів реалізації, що ускладнює прогноз та управління такими сумісними діями, спрямованими наприклад на охорону прав людини. Натомість, введення терміну «механізм» дозволяє виокремити, описати й оцінити взаємодію сукупності елементів цілісно та узагальнено. У якості елементів при цьому можуть виступати як певні суб'єкти, так і відповідні правові норми, інструменти, процедури тощо. Все це вигідно відрізняє термін «механізм». Крім того, навіть діяльність суб'єктів в рамках певного «механізму» розглядається як така, що має здійснюватися лише у нормативно визначений спосіб.

Третьою особливістю терміну «механізм» є можливість його інтерпретації як відповідної послідовності дій, що до певної міри дозволяє ототожнювати поняття «механізму» із процесом або процедурою. До речі, саме у такому значенні термін «механізм» використовується у назвах деяких нормативно-правових актів, про які ми говорили раніше. Зауважимо, що слово «механізм» зустрічається не лише у назвах нормативно-правових актів але й застосовується нормотворцями у якості самотій-

¹ Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник. Харків: Нац. ун-т внутр. справ, 1998. С. 77.

них термінів. У нормативно-правовій базі України таких термінів налічується майже три десятки¹. У якості терміну, поняття «механізм» може означати: 1) певну техніку, обладнання, пристрій тощо (наприклад, сільськогосподарський інвентар)²; 2) окремий процес чи процедуру (наприклад, «позиція сек'юритизації, яка виникає в результаті контрактної угоди, для надання фінансування з метою забезпечення своєчасності грошових потоків інвесторам»)³; 3) сумісну цілеспрямовану діяльність або взаємодію певних суб'єктів та елементів (наприклад, «механізм взаємодії декларантів, їх представників та інших заінтересованих осіб з митними органами, іншими державними органами, установами та організаціями, уповноваженими на здійснення дозвільних або контрольних функцій ... з метою дотримання вимог щодо переміщення товарів... через митний кордон України...»)⁴.

Резюмуючи наведене, зауважимо, що термін «механізм» має декілька значень. Введення цього терміну у галузь правових наук, на наш погляд, пов'язано із тим рівнем абстрактного узагальнення, якого дозволяє досягнути поняття «механізм» для розгляду сукупності окремих елементів, як цілісного цілеспрямованого явища чи процесу.

¹ Термін «Механізм». *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term?find=1&text=механізм>

² Термін «Інші механізми». *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/11654>

³ Термін «Механізм підтримки ліквідності». *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/15302>

⁴ Термін «Механізм “єдиного вікна”». *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/42788>

Наразі можна констатувати, що термін «механізм» «як загальнонаукова категорія (категорія академічного дискурсу) в процесі розширення діапазону свого вживання інтегрувався в категоріальний апарат права (під назвою “правовий механізм”)»¹.

Ю. Тодика з цього приводу зауважує, що «використання в юридичній літературі категорії «механізм» пов’язане з усвідомленням того, що недостатньо мати матеріальні норми, розвинену систему законодавства, необхідні ще чіткі механізми їх впровадження в життя, що повною мірою стосується і адміністративно-правової сфери»².

На теперішній час в правовій науці та галузі державного управління зустрічається низка поглядів на категорію «правовий механізм». Наприклад, К. Шундіков формулює сутність названого поняття, як: «об’єктивований на нормативному рівні, системно організований комплекс юридичних засобів, необхідний і достатній для досягнення конкретної цілі (сукупності цілей)»³. Схожої думки дотримуються О. Рогова⁴ та В. Корженко⁵.

¹ Альберда Т. Г. Механізм як загальнонаукова правова категорія («правовий механізм»). *Молодий вчений*. 2013. № 2 (02). С. 66.

² Тодика Ю. М. Конституція України – основной закон государства и общества: учеб. пособие. Харків: Факт, 2001. 382 с.

³ Шундіков К. В. Правовые механизмы: основы теории. *Государство и право*. 2006. № 2. С. 15.

⁴ Рогова О. Г. Механізми правові. *Енциклопедія державного управління: у 8 т./наук. ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2011. Т. 2. Методологія державного управління/редкол.: Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін.]*. С. 378.

⁵ Теоретико-методологічні засади державного управління: формування понятійного апарату: метод. рек./В. В. Корженко та ін.; за заг. ред. В. В. Корженка. Київ: НАДУ, 2009. С. 26.

Проте, погляди на розкриття сутності поняття «правовий механізм» наразі неодностайні. Так, О. Федорчак розглядає правовий механізм як самостійний вид комплексного механізму державного управління, що охоплює нормативно правове забезпечення, а саме: закони, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України, методичні рекомендації та інструкції тощо»¹.

Ще одне визначення терміну «правовий механізм» надає Н. Єршова. Дослідниця вбачає у «правовому механізмі»: «певний «комплект» юридичних засобів, що мають нормативне закріплення та орієнтовані при їх практичному використанні на реалізацію суб'єктами своїх інтересів і досягнення тієї чи іншої цілі як наслідку правового регулювання визначених суспільних відносин. Конкретний правовий механізм як цілісна, взаємопов'язана структура відображає послідовні стадії юридичної діяльності та різноманітні правові засоби, варіанти їх взаємодії на кожній з них»².

Отже, науковці у представлених визначеннях йдуть шляхом перерахування властивостей та елементів характерних для «правового механізму». Погоджуючись із доцільністю такого підходу, ми все ж вважаємо, що жодне із наведених визначень не є достатньо вичерпним.

¹ Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління. *Наук. вісн. «Демократичне врядування»*. 2008. № 1. С. 55–61.

² Єршова Н. Г. Поняття правового механізму в контексті публічної політики: міжнародний досвід для України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 19–20. С. 182.

З цього приводу цікавими є погляди О. Радченка, який припускає, що будь-який «механізм», у тому числі й правовий, має характеризуватись низкою ознак, а саме:

- продуктом організованої діяльності;
- визначеною метою або функцією;
- містити послідовність дій, певний вид руху;
- передбачати переважно одnobічний вплив з чітко визначеним вектором впливу;
- повинен мати свої власні суб'єкт та об'єкт;
- характеризується жорстким взаємозв'язком, усталеністю процесу, правил взаємодії;
- його функціонування в ідеалі націлене на автоматизм;
- його побудова має структурно-функціональний характер;
- він має ознаки відкритої або закритої системи¹.

Перелік наведений О. Радченко значно повніший але науковець поєднує у одному списку як певні складові «механізму» (тобто його елементи), так і ознаки цих елементів, що на наш погляд перемішує ці дві різні категорії характеристик. Крім того, на відміну від підходу використаного О. Радченком, у нашому дослідженні ми вважаємо за доцільне спиратися не на загальну структуру «механізму» як такого, а виділити елементи конкретно визначеного «правового механізму», а саме: «механізму адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури»².

¹ Радченко О. В. Категорія «механізм» у системі державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр.* Харків, 2001. Вип. 2. С. 10.

² Там само.

На підтримку обраного нами підходу наведемо висновок О. Безпалової, яка наголошує, що «усі функції держави мають свій механізм реалізації, основою якого слугує сукупність правових, організаційних, економічних, матеріальних елементів. Система таких елементів обов'язково має бути адекватною тим завданням, що стоять перед державою, та спрямованою на досягнення цілей реалізації відповідних функцій держави»¹.

Отже, для вирішення поставленого нами завдання звернемось до розгляду змісту таких споріднених правових понять, як «механізм правового регулювання», «механізм державного управління» та «адміністративно-правовий механізм». Зауважимо, що структура «механізму адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури», на наш погляд, має походити від перелічених, більш широких за своїм змістом і значенням понять й може розглядатись, як їх окремих випадок. А в такому разі, означений «механізм» на рівні діяльності органів прокуратури має наслідувати у своїй структурі основні ознаки більш глобальних «механізмів».

Тож, продовжуючи семантичне дослідження перелічених категорій, відразу зауважимо, що співвідношення понять «державне управління» та «правове регулювання» висвітлено у багато наукових працях. Загально визнаною є думка, що «правове регулювання» представляє з себе певне упо-

¹ Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Харків: Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2014. С. 35.

рядкування суспільних відносин, яке здійснюється, у першу чергу, державою за допомогою права, сукупності правових засобів, а також їх юридичного закріплення й охорони.

Отже, «державна забезпечує життєдіяльність суспільства як системи через використання влади, а право – через нормативне регулювання. Останнє споконвічно покликане бути стабілізаційним і заспокійливим фактором завдяки принципам волі і справедливості, які містяться у ньому. (При чому), поняття «правове регулювання» ширше від поняття «законодавче регулювання», оскільки обсяг джерел права перевищує власне законодавчі джерела¹.

Таким чином, основною характеристикою «правового або нормативного регулювання» виступає наявність правових норм, закріплених із додержанням відповідних формалізованих легітимних процедур у нормативно-правових актах різного ступеню юридичної сили.

Державне ж управління орієнтоване у першу чергу на створення відповідних владних інституцій та суб'єктів, які використовуючи владу, мають забезпечувати й охороняти права людини і громадянина.

Сутність поняття «управління» зводиться до діяльності з безпосередньої організації певних процесів та елементів, а основним завданням «регулювання» є встановлення правил, за якими буде відбуватись така діяльність.

¹ Правове регулювання. Вікіпедія. Вільна енциклопедія: [сайт]. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Правове_регулювання

Керуючись зробленим висновком та обґрунтованим нами раніше логічними припущенням, можна виділити певну «функціональну» складову «правового механізму прокуратури». Остання має представляти з себе комплекс нормативно-правових актів, що повинні визначати правила, засади, принципи, правові норми, напрями та межі діяльності, повноваження органів прокуратури.

Звернемо увагу, що напрями діяльності прокуратури закріплені ст. 131-1 Конституції України. Основні засади, принципи та повноваження органів прокуратури закріплені у профільному Законі України 2014 р. «Про прокуратуру». Ст. 4 означеного нормативно-правового акту стверджує, що: «організація та діяльність прокуратури України, статус прокурорів визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України»¹. Зауважимо, що розділ «законодавство», на офіційному сайті Офісу Генерального прокурора, містить посилання на близько 30-ти законодавчих актів, серед яких кодекси, закони, постанови Верховної Ради України.

Крім того, у окремому розділі сайту Офісу Генерального прокурора наведені інші нормативно-правові документи, що організують діяльність органів прокуратури. Серед них зокрема містяться: накази Генерального прокурора з основних напрямів прокурорської діяльності (понад 20 норматив-

¹ Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>

них документів); Положення про самостійні структурні підрозділи Генеральної прокуратури України, Положення про самостійні структурні підрозділи Офісу Генерального прокурора, Структура Офісу Генерального прокурора; відомості щодо наказу «Про розподіл обов'язків між керівництвом Офісу Генерального прокурора»; інші організаційно-розпорядчі документи (викладені за роками: 2020 – наведено понад 120 документів; 2019 – перелічено понад 20 документів; 2018 – зазначено близько 30-ти документів); крім того сайт містить перелік «документи з питань організації та ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань», Правила внутрішнього службового (трудоного) розпорядку працівників Офісу Генерального прокурора (Генеральної прокуратури України) та інші нормативно-правові підзаконні акти¹.

Спираючись на наведене, можна аргументовано стверджувати, що більшу частину нормативно-правових актів, якими визначається діяльність органів прокуратури, становлять підзаконні акти, а зміст окремих закріплених у них правових положень розкриває те місце та роль у процесі правового регулювання, які вони виконують. Так, ч. 4 Наказу Генерального прокурора «Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України» від 07.08.2020 р. визначає, що: «питання організації роботи органів прокуратури на певних напрямках, а також розмежування повноважень між органами прокуратури щодо виконання кон-

¹ Офіс Генерального прокурора: [сайт]. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/index.html>

ститутційних функцій (слід) визначати наказами Генерального прокурора, у яких відповідно до положень законодавства та цього наказу (необхідно) конкретизувати завдання і межі повноважень прокуратур різних рівнів, (а також) порядок їх реалізації»¹. Отже, означений масив підзаконних нормативно-правових актів спирається на законодавчі норми більш високого рівня дії та виконує функцію конкретизації й деталізації змісту діяльності органів прокуратури в напрямі забезпечення охорони прав людини.

Разом із тим, вочевидь не весь загал окреслених нами нормативних правових положень слід відносити до змісту «механізму адміністративно-правової охорони прав людини». Проте, самі нормативні документи на жаль не містять якихось ознак, які б певним чином класифікували чи систематизували таку їх належність, що ускладнює їх опрацювання та аналіз.

Вочевидь охорона прав людини органами прокуратури має відповідати напрямам діяльності та компетенції визначеним у основному законі України та профільному законі, що регламентує діяльність національного інституту прокуратури. Розбіжності у нормах цих двох документів неодноразово обговорювались в наукових дискусіях. Наразі фактично повністю співпадає формулювання лише щодо компетенції підтримання прокуратурою публічного (державного) обвинувачення в суді. Різно-

¹ Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України: наказ Генерального прокурора від 7 серп. 2020 р. № 365. *Офіс Генерального прокурора*: [сайт]. URL: https://zap.gp.gov.ua/ua/zdost.html?_m=publications&_t=rec&id=232254&download_af=4172

читання виникають вже при розгляді представницьких повноважень прокуратури. У Конституції йдеться лише про представництво інтересів держави в суді, профільний закон, в сою чергу, наголошує й на представництві інтересів громадянина. Узгодженість же визначення контрольно-наглядових компетенцій ще менша і простежується й у інших законодавчих актах, наприклад, Кримінальному процесуальному кодексі України.

На зміст, сутність та наслідки таких розбіжностей у 2018 р. слушно звернув увагу заслужений юрист України С. Личик. На його думку означений стан справ, що проявляється у термінологічній недосконалоості, веде до проблеми розмежування повноважень між прокурором – керівником органу прокуратури та прокурором – процесуальним керівником у кримінальному провадженні на стадії досудового розслідування. Сутність правової проблеми С. Личик пов’язує із складністю практичного розмежування термінів вжитих у ст. 131-1 Конституції України, а саме таких як: «організація досудового розслідування», «процесуальне керівництво досудовим розслідуванням», «нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку», «вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження»¹.

¹ Личик С. Організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням – конституційна функція прокуратури, що потребує законодавчого забезпечення впровадження. *Lexinform. com*: [сайт]. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/organizatsiya-i-protseualne-kerivnytstvo-dosudovym-rozsliduvannjam-konstytutsijna-funktsiya-prokuratury-shho-potrebuye-zakonodavchogo-zabezpechennya-vprovadzheniya/>

Ще раніше, у 2016 р., на означеній проблемі наголошував суддя Конституційного Суду України М. Мельник. У викладеній ним окремії думці щодо висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності доопрацьованого законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України, М. Мельник робить висновки, що: «здійснення і організація досудового розслідування, і процесуального керівництва досудовим розслідуванням дають прокурору можливість самостійно проводити повноцінне досудове розслідування від його початку до завершення. Те, що функція організації та процесуального керівництва досудовим розслідуванням не зводиться до нагляду за таким розслідуванням, підтверджується ... закріпленням за прокуратурою повноважень «нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку» та (повноваженням із) «вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження». ... закріплення в Конституції України повноваження прокуратури здійснювати досудове розслідування негативно вплине на інституційну спроможність прокуратури, призведе до зосередження у неї двох взаємовиключних функцій – здійснення досудового розслідування та нагляду за ним. Поєднання їх з функцією підтримання публічного обвинувачення в суді створить конституційні передумови для порушення принципу проведення об'єктивного, повного і всебічного досудового розслідування, різного роду службових зловживань під час прове-

дення такого розслідування, що може призводити до обмеження чи позбавлення гарантованих Конституцією України права на захист від обвинувачення, права на презумпцію невинуватості, права на судовий захист (статті 55, 59, 62, 63 Конституції України)¹.

Ми погоджуємось із висновками фахівців і маємо зауважити, що термінологічна невизначеність та неузгодженість окремих правових положень, що має місце на рівні законів, призводить до виникнення суперечностей і невідповідностей також на підзаконному рівні викладення нормативно-правових актів, що у свою чергу, задіяні у визначені відповідного «механізму» правової охорони.

Повертаючись до визначення нормативно-правових актів і окремих правових норм, які регламентують досліджуваній нами «механізм охорони прав людини органами прокуратури», маємо підстави зробити висновок, що до них відносяться правові положення, які регламентують контрольно-наглядову та представницьку діяльність органів прокуратури. Водночас із тим, додаткову увагу звернемо на адміністративно-юрисдикційну діяльність прокуратури із дотримання прав людини, адже її особливості неочевидні із змісту згаданих

¹ Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М. І. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності доопрацьованого законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України, від 30 січ. 2016 р. № 2-в/2016. Справа № 1-22/2016. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/na02d710-16#n2>

нами правових норм та потребують додаткового розгляду.

«Адміністративна юрисдикція» органів прокуратури докладно досліджена, наприклад, у дисертації О. Іщука ще у 2011 р. Вченим викладено поняття адміністративної юрисдикції, розглянута його еволюція, та з'ясовано відмінності у широкому та вузькому значенні цього терміну. Окрему увагу науковець приділив розгляду питання про класифікацію адміністративно-процесуальних проваджень прокуратури із врахуванням їх функціональних ознак. Отже до адміністративно-юрисдикційних проваджень О. Іщук зарахував: «1) провадження у справах про адміністративні правопорушення; 2) провадження з розгляду скарг громадян; 3) дисциплінарне провадження (у випадку порушення державним службовцем норм законодавства про державну службу); 4) провадження по застосуванню заходів адміністративного примусу, які не пов'язані із притягненням до адміністративної відповідальності, але передбачають наявність спірної ситуації між суб'єктами адміністративно-правових відносин (застосування заходів припинення); 5) провадження щодо реалізації наглядових повноважень органами прокуратури; 6) провадження щодо реалізації контрольних повноважень органами прокуратури; 7) провадження щодо реалізації прокурором представницької функції в адміністративному судочинстві України»¹.

¹ Іщук О. С. Адміністративна юрисдикція органів прокуратури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2011. 19 с.

Беручи до уваги звуження компетенції органів прокуратури у наслідок інтенсивного реформування, не слід сприймати наведену класифікацію, як повністю актуальну або такою, що повністю збереже свою актуальність у найближчому майбутньому. Проте, вона дає загальне уявлення про зміст «адміністративно-юрисдикційних проваджень» в його широкому сенсі та дозволяє стверджувати, що правові норми, які регулюють адміністративно-юрисдикційну діяльність прокуратури входять до складу відповідного «правового механізму» охорони прав людини.

Узагальнюючи змістовну сутність означених правових складових «механізму охорони прав людини органами прокуратури» необхідно зауважити, що зв'язок між усіма вище переліченими компетенціями інституту прокуратури та метою забезпечення охорони прав людини реалізується через спрямованість органів прокуратури на підтримання балансу між виконанням правоохоронної функції держави щодо протидії правопорушенням, злочинам та кримінальним проступкам і дотриманням прав людини.

Таким чином, виділивши із змісту «механізму правового регулювання» його основну – «функціональну» ознаку і продемонструвавши, що вона властива й відповідному «правовому механізму» інституту прокуратури, ми можемо перейти до розгляду основної ознаки «механізму державного управління».

Тож, відразу зауважимо, що діяльність будь-якої держави неможлива без існування відповід-

них державних інститутів. Діяльність таких інститутів й забезпечення їх злагодженої роботи, на наш погляд є основною властивістю «механізму державного управління», яка витікає безпосередньо із його сутності. Отже, означену особливість можна характеризувати як інституційну складову «правового механізму». В контексті інституту прокуратури ця складова реалізується через коло органів та структур прокуратури, на які і покладається безпосередня реалізація відповідного «механізму охорони прав людини». Існування таких суб'єктів визначено структурою Офісу Генерального прокурора, його самостійних підрозділів інших структур прокуратури, а також розподілом обов'язків між ними, що закріплені у відповідними положеннях, наказах та інструкціях.

Останнє змістовне поняття, яке ми розглянемо – «адміністративно-правовий механізм». Основна його відмінність від вже досліджених механізмів полягає у організованій сумісній діяльності відповідних органів й структур. На нашу думку, така діяльність неможлива без застосування певних стандартизованих прийомів, способів та інструментів.

Правовою основою перерахованих конструктивів є адміністративно-процедурні та адміністративно-процесуальні норми. Співвідношення цих понять викликало чимало дискусій й досі залишається остаточно не вирішеним. Й хоча мета нашого дослідження не передбачає вирішення цієї наукової проблеми, проте, для визначення семантичного змісту названих термінів все ж таки буде доцільно

окреслити найбільш загальні основні підходи до вирішення означеного питання.

Почнемо із загальних визначень, що їх пропонує тлумачний словник сучасної української мови. Отже, слово «процес» (від латин. *processus* – рух) означає: «1) послідовну зміну станів або явищ, що відбуваються закономірним порядком; хід розвитку чого-небудь. Сукупність послідовних дій, засобів, спрямованих на досягнення певного наслідку; ... 3) розгляд судової справи; сама судова справа. Визначений законом порядок діяльності слідчих і судових органів під час розгляду судових справ певного роду»¹.

Слово «процедура» (походить від латин. *procedo* – просуюваюсь) означає: «1) офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь. Ряд яких-небудь дій, хід виконання чого-небудь (розмовн.); ... 3) лікувальний захід, переважно призначений лікарем»².

Як бачимо із наведених визначень, обидва поняття характеризуються певною послідовністю дій. Можна сказати, що і «процес», і «процедура» представляють з себе певний встановлений алгоритм. Проте на цьому їх схожість скінчується. В правовій науці терміни «процес» та «процедура» суттєво відрізняються за історією свого становлення, внутрішньою структурою, якою їх наділяють різні вчені, а також обсягом застосування й теоретичним значенням, спробою класифікувати ці явища за їх

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови/уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2001. С. 1179.

² Там само.

динамікою, тощо. Крім того, «процес» в галузі права має широкий та вузький варіанти вживання.

Наголосимо, що у межах нашого дослідження адміністративно-процедурні та адміністративно-процесуальні норми також можуть розглядатися у якості певних стійких стандартизованих організаційних зв'язків та взаємовідносин між суб'єктами та елементами «механізму правової охорони прав людини органами прокуратури».

Підсумовуючи результати проведеної роботи щодо вивчення поняття та структури «адміністративно-правового механізму охорони прав людини органами прокуратури» маємо підстави аргументовано стверджувати таке.

Під «адміністративно-правовим механізмом охорони прав людини органами прокуратури» доцільно розуміти діяльність, спрямовану на підтримання балансу між виконанням правоохоронної функції держави щодо протидії правопорушенням, злочинам та кримінальним проступкам і дотриманням прав людини, при цьому останній представлений певною сукупністю обов'язкових структурних елементів, які саме у взаємозв'язку дають можливість за допомогою адміністративно-правового інструментарію, визначеного законодавством, досягти основної мети функціонування державних інституцій щодо дотримання прав людини.

Спираючись на властивості споріднених теоретичних категорій від яких походить поняття «механізм адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури», до основних структурних елементів останнього слід віднести: 1) ін-

ституціональну складову (коло органів та установ, які задіяні в реалізації означеного «правового механізму»); 2) функціональну складову, яка представлена колом нормативно-правових актів, що визначають принципи, повноваження та процедури здійснення контрольної-наглядової, представницької та юрисдикційної діяльності, а також визначають зміст і спрямованість публічно-правових відносин, які виникають в цій сфері); 3) інструментальну складову, яка об'єднує в собі правові інструменти та прийоми і способи їх застосування в процесі дотримання прав людини органами прокуратури; 4) організаційну складову, яка представлена системою інформаційних та тактичних зв'язків щодо реалізації функцій прокуратури по дотриманню прав людини.

Ґрунтуючись на зібраних відомостях, маємо наголосити, що «регулювання адміністративно-правової охорони прав людини», яка здійснюється органами прокуратури відрізняється певною специфікою. А саме: 1) є частиною адміністративно-правового механізму дотримання прав людини органами прокуратури; 2) складається із адміністративно-процедурних та адміністративно-процесуальних норм, які безпосередньо визначають порядок здійснення контрольної-наглядової, представницької та адміністративно-юрисдикційної діяльності щодо дотримання прав людини органами прокуратури; 3) містить норми і положення, які конкретизують діяльність органів прокуратури в напрямку дотримання прав людини; 4) вагомий масив системи регулювання складають нормативно-

правові акти підзаконного характеру, які приймаються Генеральним прокурором та деталізують правові норми, а подекуди дають більш широке тлумачення функціональної складової діяльності органів прокуратури, що є порушенням ст. 131-1 Конституції України; 5) характеризується відсутністю систематизації нормативно-правового масиву, який регламентує саме здійснення адміністративно-правової охорони прав людини.

2.2. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури як суб'єкта адміністративно-правової охорони прав людини

Відразу зазначимо, що поняття «статус» набуло досить широкого використання в сфері правових наук та законодавстві. Разом із тим зміст, який в нього вкладається у великій мірі залежить від контексту застосування. Отже, маємо констатувати, що наразі термін «адміністративно-правовий статус органів прокуратури», сутність якого ми беремось дослідити, не має чіткого або однозначного нормативного визначення у законах України.

Проте, пошук у базі нормативно-правових актів, представлений на офіційному вебпорталі Парламенту України, пропонує близько чотирьох десятків різноманітних визначень терміну «статус»¹. Наприклад, таких як: «*Стан (статус)* – реквізит

¹ Термін «Статус». *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term?find=1&text=статус>

електронного документа. Стан (статус) визначає етап (стадію) обробки електронного документа в ІТС ЦД ДУ»¹; «*Правовий статус – набрання електронними даними юридичної сили*»²; «*Особи, які мають публічний статус – особи, які постійно, тимчасово або за спеціальним повноваженням виконують посадові чи службові обов’язки в органах державної влади і місцевого самоврядування, державних і муніципальних установах, а також особи, які виконують управлінські функції в державних і муніципальних підприємствах або в некомерційних (в тому числі іноземних та міжнародних) організаціях, які не є державними органами, органами місцевого самоврядування або їх установами*» (наведено у перекладі з міжнародного документу СНД)³; «*Врегульований правовий статус – перебування*

¹ Про затвердження Порядку обігу, зберігання та знищення електронних документів, що використовуються професійними учасниками депозитарної системи України: рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 27 груд. 2013 р. № 2996; зареєстровано в Міністерстві юстиції України 21 січ. 2014 р. № 124/24901. *Верховна Рада України*: [сайт]. Ч. 1. Розд. I Порядку. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0124-14>

² Деякі питання документування управлінської діяльності: постановою Кабінету Міністрів України від 17 січ. 2018 р. № 55; станом на 16 груд. 2020 р. *Верховна Рада України*: [сайт]. П. 22. Ч. 6. Розд. I типової Інструкції. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-%D0%BF#Text>

³ Модельный закон Основы законодательства об антикоррупционной политике: принятый на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 22-15 от 15 ноября 2003 г.). *Верховна Рада України*: [сайт]. Ч. 3. Ст. 2 модельного Закону URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/997_944

та здійснення оплачуваної трудової діяльності на території приймаючої Сторони відповідно до її законодавства» (наведено у перекладі з міжнародного документу СНД)¹; «*Правовий статус працівника освіти* – юридично закріплене становище особи, що займається спеціалізованою діяльністю, пов’язаною з функціонуванням і розвитком системи освіти» (наведено у перекладі з міжнародного документу СНД)².

Спираючись на наведені визначення, маємо підстави стверджувати, що: по-перше, термін «статус» використовується у документах різного ступеню юридичної сили тобто закріплений, як на рівні законів, так і на рівні підзаконних нормативно-правових актів; по-друге, термін «статус» фігурує у міжнародних правових документах (хоча й здебільшого тих, що стосуються держав пострадянського простору), отже його вживання не обмежується виключно національною правовою традицією; по-третє, під «статусом» може розумітися певний етап або стадія якогось процесу, що характеризується набуттям нових юридично значущих властивостей чи характеристик; по-четверте, термін «ста-

¹ Решение о предложениях по согласованной миграционной политике государств-участников Содружества Независимых Государств: совершено в г. Душанбе, 5 окт. 2007 г. *Верховна Рада України*: [сайт]. Ст. 1. Розд. I проєкту Конвенції URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/997_g36

² Модельный закон о статусе работника образования: принят постановлением от 16 окт. 2006 г. № 27-13 на двадцать седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. *Верховна Рада України*: [сайт]. Ст. 1 модельного Закону URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/997_g22

тус» може стосуватися як певного «об'єкта» (наприклад, документа, на який спрямована певна діяльність), так і «суб'єкта», що наділений власною волею, правами і обов'язками або певним колом функцій та повноважень.

З приводу останньої характеристики, зауважимо, що переважна більшість вчених-юристів, зокрема Ю. Битяк, В. Гаращук, О. Дяченко та ін., під терміном «суб'єкт» в адміністративно-правовому аспекті мають на увазі фізичних та юридичних осіб, «які відповідно до адміністративно-правових норм наділені певним обсягом прав і обов'язків у сфері адміністративно-правового регулювання управлінських відносин, а також реалізують функції виконавчої влади»¹. Органи прокуратури безперечно відповідають такому змістовному наповненню терміну «суб'єкт».

Перелік характерних особливостей, що властиві «суб'єктам» наводить І. Казанчук. Науковець наголошує, що «суб'єктами» є: «1) реальні учасники адміністративно-правових відносин, які володіють адміністративно-правовим статусом і беруть участь в організації державного управління; 2) одна зі сторін публічної управлінської діяльності наділена відповідною компетенцією, повноваженнями, наданими законодавством; 3) (крім того суб'єкти на відміну від об'єктів) можуть бути конкретними учасниками адміністративно-правових відносин, виступаючи (діючи у цих відносинах) за власним

¹ Адміністративне право України: підручник/Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дяченко та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2007. С. 149.

бажанням (громадяни) або в силу обов'язку (органи виконавчої влади)»¹.

Спираячись на раніше наведене, можемо стверджувати, що попре різноманітність підходів до оперування терміном «статус», розглядаючи «правовий статус прокуратури», ми ведемо мову не про певний «процес», у якому бере участь окремий «об'єкт» (як це відбувається із станом/«статусом» певного документа), а про особливості, що реалізуються у «правових відносинах», «суб'єктом» яких є органи прокуратури. Останні, будучи «суб'єктом права», наділені відповідними суб'єктивними правами і юридичними обов'язками задля здійснення адміністративно-правової охорони прав людини, що є їх основною метою та призначенням.

Зауважимо, що згідно з відомостями наведеними І. Коросташовою, «існують два способи адміністративно-правової охорони прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства й держави, а саме: ... судовий (здійснюється судами) ... (та) власне адміністративно-правовий (здійснюється суб'єктами владних повноважень, що створені для виконання таких функцій у певних сферах суспільного життя – загальними та спеціальними правоохоронними органами)»². З приводу останнього констатуємо, що органи проку-

¹ Казанчук І. Д. Адміністративно-правова система суб'єктів охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки в Україні. *Право і суспільство*. 2016. № 5. С. 96.

² Коросташова І. М. Адміністративно-правова охорона: загально-теоретичні аспекти. *Вісн. Акад. митної служби України*. Серія: Право. 2015. № 2 (15). С. 67.

ратури наразі не відносяться ані до судової, ані до виконавчої гілок влади, проте наділені спеціальною компетенцією задля забезпечення адміністративно-правової охорони прав людини.

Із усього зазначеного витікає, що термін «статус» є не лише багатозначним, а ще має відповідні внутрішні складові тобто структуру (як то права, обов'язки, призначення, компетенцію тощо), а отже, є комплексним.

Разом із тим, звернемо увагу на те, що нормотворці різних гілок влади застосовують поняття «статус» не лише як термін. Так, наразі існує понад півтори тисячі національних правових актів (більше половини відсотку від усієї їх наявної сукупності) у назві яких зустрічається слово «статус». Прикладами таких правових документів є: Закон України 2019 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання статусу та соціальних гарантій окремим особам із числа учасників антитерористичної операції»¹; Указ Президента України 2020 р. «Питання визначення статусу окремих релігійних свят»²; Наказ Міністерства юстиції України 2016 р. «Про затвердження Порядку державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громад-

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання статусу та соціальних гарантій окремим особам із числа учасників антитерористичної операції: Закон України від 4 груд. 2019 р. № 329-ІХ. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 13. Ст. 67.

² Питання визначення статусу окремих релігійних свят: указ Президента України від 30 лип. 2020 р. № 303/2020. *Президент України*: [сайт]. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3032020-34557>

ських формувань, що не мають *статусу* юридичної особи»¹.

Перераховані правові акти демонструють різноманітність джерел їх видання. А також підтверджують раніше виділений нами факт застосування слова «статус», як стосовно «суб'єктів», так і по відношенню до «об'єктів», що не мають власної волі (наприклад, «статус» окремих свят). Крім того, наведені вище приклади стосуються не стільки використання змістовного наповнення складових характеристик поняття «статус», як демонструють спрямування на позначення особливостей окремого процесу, який із ним пов'язаний. Це також збігається із вище викладеними висновками на основі аналізу змісту термінів, які містять слово «статус», що свідчить про певну універсальність зроблених нами раніше спостережень.

Водночас, національна нормативно-правова база містить акти назва яких і зміст яких прямо пов'язані із комплексною характеристикою «статусу» відповідного суб'єкту. Наприклад: Закон України 1992 р. «Про *статус* народного депутата України»²; Закон України 2011 р. «Про правовий статус іно-

¹ Про затвердження Порядку державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи: наказ Міністерства юстиції України від 9 лют. 2016 р. № 359/5; зареєстрований у Міністерстві юстиції України від 9 лют. 2016 р. № 200/28330. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0200-16>

² Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листоп. 1992 р. № 2790-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3. Ст. 17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>

земців та осіб без громадянства»¹; Указ Президента України 2007 р. «Про надання Академії прокуратури України *статусу* національної»²; Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і *статус* суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII, ...³

Наведене дає підстави стверджувати, що «статус», як важлива комплексна характеристика особи (суб'єкта), може бути закріплений окремим, спеціально для цього призначеним нормативно-правовим актом, а точніше сукупністю його правових положень і норм. Проте, щодо органів прокуратури такого не спостерігається. На відміну, наприклад, від «статусу суддів», комплексне визначення якого має міститися у Законі України

¹ Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 верес. 2011 р. № 3773-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 19–20. Ст. 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text>

² Про надання Академії прокуратури України статусу національної: указ Президента України від 25 жовт. 2007 р. № 1013/2007. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1013/2007>

³ Справа за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII, «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193-IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII: рішення Конституційного Суду України від 11 берез. 2020 р. № 4-р/2020. Справа № 1-304/2019(7155/19). *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v004p710-20>

«Про судоустрій і *статус* суддів», що витікає й чого можна очікувати виходячи із самої назви цього правового акту. Натомість Закон України «Про прокуратуру» не містить у своїй назві вказівки на таке всебічне наповнення. Подібне формулювання відсутнє і у змісті чинної Конституції України (ст. 131-1), також його не спостерігалось і у попередніх редакціях Основного Закону України (статті 121–123 розділу VII), що стосувалися прокуратури.

Разом із тим, поняття «статус» досить активно використовується у Конституції України та зустрічається у її чинній редакції понад півтора десятки разів. Зокрема у Основному законі згадується про особливості «статусу»: народних депутатів України; голів, депутатів і виконавчих органів ради (сільської, селищної, міської, районної, обласної), а також місцевих державних адміністрацій; суддів; іноземців та осіб без громадянства; Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим; Ради Національного банку України; національної та іноземних валют; столиці України та спеціальний «статус» інших міст, а також місцевостей як курортів.

Водночас, маємо звернути увагу на закріплення певних особливостей «статусу прокуратури» у чинному профільному Законі. Так, преамбула Закону України «Про прокуратуру» чітко наголошує, що означений закон визначає «статус прокурорів». Крім того, ст. 4 названого закону повідомляє: «Організація та діяльність прокуратури України, *статус прокурорів* визначаються Конститу-

цією України, цим та іншими законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України»¹. Разом із тим, чинний Закон України «Про прокуратуру» містить окремий розділ III, який цілком присвячений «Статусу прокурора». Доречі, попередній Закон України 1991 р. «Про прокуратуру» не містив подібних положень, що свідчить про тенденцію до активізації застосування законотворцями у національному законодавстві поняття «статус».

Отже, спираючись на зазначене можемо стверджувати, що «правовий статус прокурорів» не лише збірне, комплексне поняття, а ще й характеризується певною роздрібненістю сукупності правових норм, якими він визначається, по різних законодавчих актах. Звернемо увагу на те, що серед таких нормативно-правових актів фігурують і міжнародні. Останнє цікаве тим більше, оскільки в дослідженнях вітчизняних науковців у сфері права панує думка, що: «в англomовній літературі не приділяється увага проблемам правового статусу та його структури. Існуюча різниця зумовлена тим, що в українській юридичній літературі аналізований підхід базується на розробках середини – кінця ХХ ст. Саме в цей період в СРСР юридична наука розвивалась досить ізольовано від юридичної науки так званих капіталістичних держав»².

¹ Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. *Верховна Рада України*: [сайт]. Ст. 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>

² Торяник О. Ю. Конституційно-правовий статус прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2018. 201 с.

Отже, напрошується висновок, що братись активному вживанню терміну «статус» у міжнародних правових актах, за виключенням тих, що стосуються пострадянських держав, фактично немає звідки. Проте, таке припущення не зовсім відповідає дійсності.

Термін «статус» можна зустріти, наприклад, у правових документах Ради Європи (РЄ) та її органів і суб'єктів. Так, у Рекомендації Rec(2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, зазначено: «5. Держава повинна вжити заходів, щоб: ... д) прокурори мали право на задовільне виконання скарг, включаючи, де необхідно, відповідний доступ до суду спеціальної юрисдикції, якщо буде порушений їх *правовий статус*; ... 17. Держави повинні вжити відповідних заходів, щоб *правовий статус*, компетенція і процесуальна роль прокурорів були встановлені законом таким чином, аби не могло бути законних сумнівів щодо незалежності і неупередженості суддів... (Загалом слово «статус» застосовано у документі понад два десятки разів. Проте, самі автори Рекомендації визнають, що станом на 2000 р.) *статус*, роль і методи органів влади, відповідальних за кримінальне переслідування правопорушників, на європейському рівні детально не розглянуті і не урегульовані»¹.

¹ Рекомендація Rec(2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя: ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на 724 засіданні заступників міністрів 6 жовт. 2000 р. 27 с. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf

Згодом, у 2013 р., в ході робіт по підготовці нового Закону України «Про прокуратуру» та у в рамках підтримки реформи кримінальної юстиції в Україні, європейські партнери нашої держави склали «Тематичну директорію принципів до проекту закону про прокуратуру України». Означений документ, між іншим, наголошує: «1.1 ... У правових системах існують різні визначення, але діяльність прокуратури визначається, головним чином, її функціями, *статусом*, повноваженнями і структурою... 1.3 ... Дотримання зазначених вище принципів передбачає, що *статус прокурора* має гарантуватися законом на найвищому можливому рівні у спосіб, аналогічний до суддівських гарантій (Бордоська Декларація 2009 року, пояснювальна записка, частина 37)»¹.

Термін «статус» використовується також іншими потужними міжнародними організаціями, наприклад, Організацією Об'єднаних Націй (ООН). Так, у 2014 р. Управлінням ООН з наркотиків та злочинності (УНЗ ООН), з метою надання підтримки державам в справі оцінки й зміцнення їх прокурорських систем, було розроблено досить об'ємний посібник «*Статус та роль прокурорів*»². Посібник містить 88 сторінок та поділений на два великі

¹ Тематична директорія принципів до проекту закону про прокуратуру України/підгот. Л. Бахмайер, М. Лінгбо, Е. Сванідзе; *Council of Europe*. 26 с. URL: <https://rm.coe.int/16802e65dc>

² *The Status and Role of Prosecutors. A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide*. New York, 2014. 88 p. URL: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/14-07304_ebook.pdf

розділи, один з яких цілком присвячений «статусу» прокурорів.

Спираючись на наведені факти, маємо констатувати, що термін «статус» та зокрема «правовий статус» все частіше вживається міжнародними організаціями у своїх документах. Крім того зауважимо, що застосовуються також близькі, синонімічні та супутні поняття, такі як: «правове становище, «правовий модус» тощо.

Наголосимо, що оцінюючи розбудову та наукову цінність поняття «правовий статус» О. Торяник стверджує: «не дивлячись на те, що поняття «правовий статус» є надбанням радянської юриспруденції, слід відзначити доцільність його використання в сучасних дослідженнях. Це дасть можливість сформувати теоретичну модель, за допомогою якої можна структуровано охарактеризувати (органи прокуратури) досліджуваний суб'єкт права»¹. Ми, в свою чергу, цілком погоджуємось із цією думкою.

На додачу звернемо увагу на ще деякі особливості чинного профільного закону про прокуратуру, що стосуються «статусу». Отже, нормами означеного закону стверджується, що: «єдність системи прокуратури України забезпечується: ... *єдиним статусом* прокурорів ... (та) прокурори в Україні мають *єдиний статус* незалежно від місця прокуратури в системі прокуратури України чи адміністративної посади, яку прокурор обіймає у проку-

¹ Торяник О. Ю. Конституційно-правовий статус прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2018. 201 с.

ратурі. (Разом із тим, в законі йдеться про) *статус ... органу*, що здійснює дисциплінарне провадження ... (Крім того, наголошується, що) ... перелік, утворення, реорганізація та ліквідація спеціалізованих прокуратур, *визначення їх статусу*, компетенції, структури і штатного розпису здійснюються Генеральним прокурором»¹.

Із зазначеного робимо висновок, що поняття «статус» може застосовуватись, як до усієї системи органів прокуратури взагалі, так і до прокурорів зокрема. Крім того, визначається певний «статус» окремих органів або підрозділів, які також входять до системи прокуратури. Отже, ми одночасно маємо відразу щонайменше три суб'єкти, «статуси» яких відрізняються один від одного та не мають ототожнюватися, при чому, особливості цих «статусів» закріплені у правових нормах єдиного нормативно-правового акту.

Певним доказом на користь зробленого нами припущення слугують наукові роботи, у яких досліджуються особливості «статусу» окремих підрозділів або посадових осіб органів прокуратури. У якості прикладу такого дослідження можна навести роботу С. Банаха «Особливості правового статусу керівника органів прокуратури за нормами оновленого законодавства». У відповідній науковій статті вчений зокрема зауважує: «у зв'язку із подвійністю статусу керівника органу прокуратури,

¹ Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. Верховна Рада України: [сайт]. П. 2. Ч. 5. Ст. 7. Розд. II; Ч. 2. Ст. 15 Розд. III; Ст. 73. Розд. VIII; Ч. 2. Ст. 7. Розд. II. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>

(науковець звертає увагу) що в законі міститься лише вказівка щодо загального статусу прокурора і (стверджує, що) це лише перша його частина. Друга частина (статусу) визначає права та обов'язки керівника як особи, що займає адміністративну посаду. Відповідне регулювання (цієї частини статусу) в Законі про прокуратуру відсутнє. Для вирішення окресленої проблеми (нормотворцем) було прийнято рішення про відображення цього особливого статусу в Кодексі професійної етики та поведінки прокурорів»¹.

Отже, дослідник пояснює суперечність, що виникає між «статусами» окремих прокурорів (які мають бути єдиними), додаючи до вже існуючого «статусу» ще один – «статус керівника». Це розв'язує проблему додержання законодавчої правової вимоги, проте, ніяк не змінює окреслену нами ситуацію – адже ми все одно одночасно маємо декілька різних статусів у одній і тій же самій особі.

Узагальнюючи усі викладені нами особливості, зауважимо: поняття «статусу» є багатозначним, комплексним, збірним та має певну структуру й особливості. Проте, оскільки це поняття все ще знаходиться у стані розвитку та розбудови, то його зміст неможна вважати остаточно визначеним. Призначення категорії «статус» зводиться до його використання для створення певної теоретичної моделі, із застосуванням якої зручно досліджувати характеристики певного суб'єкту права, або стисло

¹ Банах С. Особливості правового статусу керівника органів прокуратури за нормами оновленого законодавства. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. № 1 (21). С. 193.

та водночас змістовно його характеризувати. Таким суб'єктом у нашому випадку є органи прокуратури. Оскільки головним призначенням означених органів є адміністративно-правова охорона прав людини, то наше дослідження доцільно спрямувати на визначення особливостей «адміністративно-правового статусу цих органів». Особливості названого «статусу» не є суто теоретичними науковими абстракціями, а мають своє втілення у чинних правових нормах. Сукупність цих норм розподілена між різними правовими актами. Коло таких нормативних документів наразі невизначене, тому будувати дослідження доцільно із застосуванням системно-структурного методу, що дозволить дослідити поняття «статусу» у всьому різноманітті його зв'язків.

Маємо відмітити, що «правовий статус», його структура та елементи неодноразово ставали темою досліджень науковців у різних галузях права (адміністративному, конституційному, кримінальному тощо). Крім того, останнім часом простежується поживлення наукового інтересу до проблематики «статусу» взагалі, разом з тим, у фокус уваги потрапляють й питання «правового статусу» органів прокуратури, її керівників, прокурорів та посадових осіб.

Загальну змістовну базу для проведення сучасних наукових досліджень поняття «статус» сформували напрацювання вчених-юристів, що присвячували дослідження питанням «адміністративно-правового статусу» правоохоронних органів, особливостям взаємодії державних інститутів, управ-

лінню діяльністю, повноваженням та функціям органів і суб'єктів виконавчої, судової, законодавчої влади. Наразі особливості окремих аспектів «статусу» органів та посадових осіб прокуратури висвітлені у працях таких вчених як: В. Авер'янов, О. Анпілогов, Н. Армаш, В. Бабкова, О. Бандурка, В. Басс, В. Бевзенко, М. Берідзе, В. Бесарабов, Ю. Битяк, В. Білоус, І. Боршуляк, І. Брус, А. Васильєв, Л. Вигівська, В. Галуцько, Л. Давиденко, Ю. Данильченко, О. Джафарова, Д. Єрмаков, В. Загородній, А. Іванищук, П. Каркач, С. Ківалов, О. Кобилянський, І. Козьяков, Т. Коломоець, В. Колпаков, А. Комзюк, М. Косюта, В. Кулаков, С. Кулинич, В. Курило, М. Курко, А. Кухарчук, А. Куліш, В. Куценко, О. Литвак, В. Логоша, В. Малюга, О. Медведько, В. Миколенко, Т. Мироненко, О. Музичук, Н. Наулік, Н. Нижник, С. Нечипоренко, С. Овчарук, М. Орзіх, Н. Панич, В. Панов, І. Плахіна, Ю. Полянський, М. Потєбенько, О. Проневич, О. Резнік, Н. Рибалка, М. Руденко, О. Рябченко, В. Рябцев, В. Селіванов, Ю. Семчук, К. Сіренко, С. Стеценко, С. Таранушич, В. Тацій, С. Тюрін, В. Устименко, Ю. Фідря, О. Харитонова, О. Харченко, Ю. Чаплинська, А. Чубенко, А. Шаповалов, С. Шатрава, В. Шемчук, С. Шепетько, Р. Шестопапов, В. Шуба, П. Шумський, В. Яценко та багатьох інших.

Проблематика врегулювання «правового статусу органів прокуратури» висвітлена у низці дисертаційних досліджень, що здійснювались протягом фактично усього часу, який існує інститут прокуратури в сучасній Україні: у 1991 р. свою дисер-

тацію представив В. Долежан; 2002 – М. Мичка, М. Косюта, М. Якимчук; 2006 – А. Пшонка; 2007 – М. Бурбика; 2008 – В. Сухонос; 2010 – Є. Попович; 2011 – М. Івчук, А. Курись, Є. Озерський, 2012 – Дерев'янку.

Особливу увагу на себе звертають більш сучасні дисертаційні дослідження, які були реалізовані вже після видання нового Закону України 2014 р. «Про прокуратуру». Серед них є такі, що повністю присвячені питанням правового статусу прокуратури, наприклад: «Дисциплінарна відповідальність прокурора як елемент його адміністративно-правового статусу» – дослідження оприлюднено А. Горзовим у 2015 р.; «Адміністративно-правовий статус прокуратури в Україні» – О. Неврозов (2017 р.); «Адміністративно-правовий статус прокурора спеціалізованої антикорупційної прокуратури України» – С. Савранчук (2018 р.); «Правовий статус керівника місцевої прокуратури» – М. Ізотова (2018 р.); «Конституційно-правовий статус прокуратури України» – О. Торяник (2018 р.); «Керівник в органах прокуратури: адміністративно-правовий статус» – А. Тогобіцька-Громова (2019 р.); «Конституційно-правовий статус прокуратури України в умовах реформування» – готується до захисту О. Скибенком.

Враховуючи усе викладене, проблематика «правового статусу органів прокуратури» видається достатньо висвітленою. Але зауважимо, що наразі питання «адміністративно-правового статусу органів прокуратури», саме як суб'єкта адміністративно-правової охорони прав людини, залишається недостатньо дослідженим.

Крім того, ми бачимо ще щонайменше три вагомі причини продовжувати дослідження проблеми «правового статусу органів прокуратури».

Перша з них пов'язана з тенденцією, на яку ми вже звернули увагу раніше. А саме, із все частішим застосуванням терміну «статус» у міжнародних правових документах. Оскільки використання терміну «статус» не типове для наукової-правничої та нормотворчої традиції європейських країн але, водночас із тим, таке вживання виявляється зручним і корисним, то завдання із популяризації означеного терміну належить тим державам, де застосування терміну «статус» найбільш поширене та теоретично обґрунтоване. До їх числа належить і Україна. Отже, для України, яка і сама все частіше вживає поняття «статус» у нормативно-правових актах, буде корисним удосконалити теоретичний зміст означеного терміну, визначивши його структуру, що у свою чергу, сприятиме його використанню у відповідності з усіма вимогами нормотворчої техніки.

Друга причина менше пов'язана з теоретичними питаннями права та максимально наближена до практики. Вона витікає з того, що внаслідок активного та глобального (докорінного) реформування національного інституту прокуратури в законодавстві, як правило, виникають певні прогалини, колізії, а інколи навіть суперечності щодо конституційності окремих правових норм. Останнє нараз неодноразово відбувалось й у минулому. Наприклад: у 2008 р. Конституційним Судом України було розглянуто Справу № 1-29/2008 «Про повноваження

прокуратури відповідно до п. 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України»¹; у 2004 р. Конституційний Суд України розглядав Справу № 1-25/2004 «Про Дисциплінарний статут прокуратури»².

Слушний приклад правових невідповідностей, викликаних реформуванням законодавства, наводить О. Торяник. Науковець наголошує на непослідовності «законодавця у так званій очистці його норм від законодавчої регламентації участі прокурора в суді поза межами кримінальної юстиції. Так, відповідно до чинних положень ч. 5 ст. 16 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації»³

¹ Справа за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 1, частини першої статті 7, статей 8, 9, 10, частини четвертої статті 14, статті 17, частини першої статті 20, частини третьої статті 29 Закону України «Про прокуратуру» (справа про повноваження прокуратури відповідно до пункту 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України): рішення Конституційного Суду України від 10 верес. 2008 р. № 15-рп/2008. Справа № 1-29/2008. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v015p710-08>

² Справа за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини другої статті 16 Дисциплінарного статуту прокуратури України, затвердженого Постановою Верховної Ради України «Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України» (справа про Дисциплінарний статут прокуратури): рішення Конституційного Суду України від 22 черв. 2004 р. № 13-рп/2004. Справа № 1-25/2004. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v013p710-04>

³ Про свободу совісті та релігійні організації: Закону України від 23 квіт. 1991 р. № 987-XII. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1991. № 25. Ст. 283. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12#Text>

суд розглядає справу про припинення діяльності релігійної організації, в тому числі за заявою прокурора. До того ж законодавець залишив без змін положення ч. 4 ст. 22 Закону України «Про психіатричну допомогу»¹, згідно зі змістом якого судові справи щодо надання психіатричної допомоги в примусовому порядку розглядаються за обов'язковою участю, в тому числі, прокурора. (З цього дослідник робить висновок, що законотворець) дав чітко зрозуміти, що участь прокурора у таких судових справах обумовлена реалізацією ним функції нагляду за дотриманням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян»².

Всі наведені нами приклади спірних питань, проблем та невідповідностей стосуються повсякденної діяльності органів прокуратури та прямо пов'язані із «правовим статусом» цих органів. Отже, зумовлюють доцільність подальшого вивчення особливостей «правового статусу органів прокуратури».

Ще одним аргументом на користь обґрунтування дослідження характеристик «статусу органів прокуратури» виступає факт продовження реформування інституту прокуратури в Україні, про який свідчить зокрема данні викладені у «Звіті про

¹ Про психіатричну допомогу: Закон України від 22 лют. 2000 р. № 1489-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 19. Ст. 143.

² Торяник О. Ю. Конституційно-правовий статус прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2018. 201 с.

діяльність прокуратури у 2020 році»¹. Яскравим прикладом сучасних змін є вироблення і закріплення положень «Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки», затвердженої Наказ Генерального прокурора від 16 жовтня 2020 р. № 489, про яку доречи йдеться у названому звіті².

До розробки означеної Стратегії розвитку прокуратури долучилися прокурори, фахівці з міжнародних організацій та представники громадськості. Міжнародний експерт проекту «Право-Justice» Е. Сванідзе зауважив, що вперше за ініціативою Офісу Генерального прокурора створено такий концептуальний документ, який стане дорожньою картою на найближчі роки³. З приводу цього, Генеральний прокурор І. Венедіктова повідомила: Стратегія – не декларативний документ, вона жива, базується на реальних потребах суспільства та прокурорів. Планується, що у подальшому означена Стратегія стане складовою Концепції розвитку органів правопорядку⁴.

¹ Звіт про діяльність прокуратури у 2020 році. *Офіс Генерального прокурора*: [сайт]. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/zvit_prok?_m=publications&_t=rec&id=289668&download_af=4485

² Про затвердження Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки: наказ Генерального прокурора від 16 жовт. 2020 р. № 489. *Офіс Генерального прокурора*: [сайт]. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=210018

³ Тематична директорія принципів до проекту закону про прокуратуру України/підгот. Л. Бахмайер, М. Лінгбо, Е. Сванідзе; *Council of Europe*. 26 с. URL: <https://rm.coe.int/16802e65dc>

⁴ Генпрокурор Ірина Венедіктова затвердила Стратегію розвитку прокуратури на 2021–2023 роки. *Офіс Генерального прокурора*: [сайт]. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/news?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=282096

Стратегічними пріоритетами розвитку органів прокуратури наразі виділено: «забезпечення високого рівня якості й ефективності виконання конституційних функцій прокуратури: ефективна координація діяльності у межах протидії злочинності та функціонування системи кримінальної юстиції загалом; розвиток професійних компетентностей працівників прокуратури; підвищення рівня відкритості та довіри громадськості до прокуратури; етика, доброчесність прокурорів та дисциплінарна відповідальність; забезпечення незалежності прокурорів і прокурорське самоврядування, соціальне забезпечення прокурорів»¹. Отже, щонайменше добра половина із перерахованого стосується «правового статусу прокурора та органів прокуратури» безпосередньо.

Останньою підставою, що ми виділяємо, як таку, що обґрунтовує необхідність подальших досліджень «правового статусу органів прокуратури», є досить суттєве різноманіття моделей інституту прокуратури в розвинутих демократичних державах та в світі загалом, що важливо у контексті євроінтеграційного руху України.

У якості прикладу наведемо рішення Європейського Суду з прав людини (ЄСПЛ) щодо справ «Салов проти України» та «Меріт проти України». Стосовно останніх, ЄСПЛ поставило в провину порушення вимог відповідної Конвенції одночасно і українському Суду, і прокуратурі. Логіка рішення

¹ Стратегію розвитку прокуратури до 2023 року затверджено. *Закон і бізнес*. 2020. 16 жовт. URL: https://zib.com.ua/ua/145025-strategiyu_rozvitku_prokuraturi_do_2023_roku_zatverdzheno.html

ЄСПЛ базувалася на розцінюванні діяльності Суду та прокурори як спільної. Проте, в нашій державі процесуальні обов'язки цих суб'єктів вочевидь різні. Отже, проблема віднесення прокуратури до однієї з гілок влади, яку демонструє наведений приклад, є достатньо суттєвою.

Таж сама проблема проявляє свій вплив також на політичну незалежність органів прокуратури. В науковій літературі зустрічається думка, що посилення політичної незалежності й неупередженості прокуратури можна досягнути шляхом приєднання її до судової влади. Одночасно із тим, критики такого рішення слушно зауважують, що судова система України наразі й сама недостатньо ізольована від політичного тиску.

У 2015 р. А. Лапкін розкритикував ідею віднесення прокуратури до судової влади. Проте, вже з інших причин. Науковець наголосив, що: «...віднесення прокуратури до судової влади сьогодні треба вважати не лише передчасним, а й недостатньо обґрунтованим. Воно, при послідовному втіленні, неминуче призведе до обмеження функцій прокуратури сферою кримінального переслідування, що суттєво послабить її роль у суспільстві при одночасному посиленні судової влади через непритаманні їй функції»¹.

Зауважимо, що передача деяких функцій органів прокуратури до інших державних суб'єктів і систем відбулася у 2016 р. із закріпленням відпо-

¹ Лапкін А. Прокуратура в системі судової влади. *Право України*. 2015. № 9. С. 168.

відних змін у Конституцію України (ст. 131-1). Це, у свою чергу, зумовило певне обмеження повноважень прокуратури, що цілком відповідає моделі демократичної держави, яка намагається уникати зосередження занадто великого обсягу повноважень у одного державного суб'єкта. На нашу думку, оцінка переваг та ризиків такого підходу потребує викладення у окремій науковій роботі, як і детальний аналіз проблеми місця прокуратури у системі державної влади. Проте, ми впевнені, що місце, яке займає прокуратура у державній владі є одним з найголовніших характеристик її «правового статусу» і повинно відповідати не лише сьогоденним умовам але й стратегічним інтересам держави.

Підсумовуючи наведене, звернемо увагу на деяку динаміку змін, яка притаманна «правовому статусу» органів прокуратури нашої держави на сучасному етапі її розвитку. В. Карпунцов з цього приводу зауважує, що: «нове концептуальне праворозуміння функціональної природи органів прокуратури (яке вже відбулося) передбачає переосмислення напрямів діяльності органів прокуратури з орієнтацією ... на захист прав і свобод людини і громадянина, забезпечення верховенства права та законності в Україні»¹. У 2018 р. О. Мартинюк взагалі оцінює «нинішній правовий статус (органів прокуратури) ... виключно як перехідний і (такий, що) потребує остаточного визначення після завер-

¹ Карпунцов В. В. Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект: монографія. Київ: Логос, 2018. С. 51.

шення реформи правосуддя»¹. Отже, на наш погляд, усе зазначене обумовлює актуальність проведення подальших наукових досліджень.

Проте «правовий статус прокуратури» видається нам занадто широким та змістовним поняттям, що має велику кількість характеристик властивих прокуратурі. Отже, за мету дослідження доцільно поставити розкриття особливостей дещо вужчого, похідного поняття – «адміністративно-правовий статус органів прокуратури як суб'єкта адміністративно-правової охорони прав людини». Вирішення цієї задачі потребує від нас: висвітлити наукові підходи щодо розуміння таких понять як «правовий статус», «адміністративно-правовий статус», «адміністративно-правовий статус органів прокуратури»; розкрити структуру «адміністративно-правового статусу органів прокуратури як суб'єкта адміністративно-правової охорони прав людини» та охарактеризувати її особливості; надати уточнене визначення поняттю «адміністративно-правовий статус органів прокуратури як суб'єкта адміністративно-правової охорони прав людини».

Зауважимо, що поняття «юридичний статус» зустрічалося ще у роботах давньоримських вчених. Слово «status» походить з латинської мови та тлумачиться як «положення» або «стан» у будь-якій ієрархії, структурі, системі. Із застосуванням терміну «статус» римські вчені формулювали категорії, що відбивають окремі аспекти правового стано-

¹ Мартинюк О. Г. Адміністративна діяльність органів прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Тернопіль, 2018. С. 23.

вища людини: стан свободи – *statuslibertatus*; стан громадянства – *statuscivitatus*; сімейний стан – *statusfamiliae*¹. Тож, як бачимо, на початку впровадження в зміст терміну «статус» не вкладалась складна структура, фіксувався лише факт певного стану та додавався уточнюючий прикметник.

Згодом під юридичним терміном «статус» стали розуміти правове становище (сукупність прав та обов'язків) фізичної чи юридичної особи². Остаточна ситуація змінилась із створенням теоретичної будови «правовий статус». Саме таке сприймання цього поняття, як сукупності, структури або системи ознак і характеристик, остаточно закріпилось у вітчизняній правовій науці на початку 2000-х рр. У цей же час В. Корельський та В. Перевалова надають визначення «правовому статусу» як багатаспектній категорії: «що, по-перше, має загальний, універсальний характер, включає статуси різних суб'єктів правовідносин – держави, суспільства, особи тощо; по-друге, відбиває індивідуальні особливості суб'єктів і реальне положення їх у системі багатоманітних суспільних відносин; по-третє, не може бути реалізований без обов'язків, що ко-

¹ Єдина номенклатура посад службовців. Бюлетень Державного комітету Ради Міністрів СРСР з питань праці і зарплати. 1967. № 11. С. 307.

Словарь иностранных слов. [18-е изд.]. Москва: Рус. яз. 1989. С. 98.

Щербак А. И. Правовая ответственность должностных лиц аппарата государственного управления. Київ: Наук. думка. 1980. С. 47.

² Советский энциклопедический словарь/[П. А. Азимов, И. В. Абашидзе, А. П. Александров и др.]; гл. ред. А. М. Прохоров. Москва: Сов. энцикл., 1990. С. 1263.

респондуються правам, без юридичної відповідальності, у необхідних випадках – без правових гарантій; по-четверте, категорія «правовий статус» визначає права та обов'язки суб'єктів у системному вигляді, що дає змогу здійснити порівняльний аналіз статусів різних суб'єктів для відкриття нових шляхів її (системи) вдосконалення»¹.

Ще трохи згодом, наприкінці двохтисячних років, Н. Оніщенко та О. Зайчук розкривають зміст поняття «правовий статус» як: «систему законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів і обов'язків суб'єкта суспільних відносин»². У своєму тлумаченні поняття «правовий статус» науковці привертають увагу до законодавчого закріплення складових поняття «статус», такий підхід можна вважати вже типовим для того часу. Такий здобуток зокрема став результатом спроб наукового товариства надати визначення терміну «правовий статус» у окремих галузях юридичної науки. Тож, акцент, зроблений Н. Оніщенко та О. Зайчук у їх визначенні, сконцентрував увагу на документальному джерелі інформації для змістовного аналізу характеристик поняття «правовий статус», а також формалізував підхід до способу трансформування його змісту за допомогою створення та зміни відповідних правових норм.

¹ Теория государства и права: учеб. для вузов/под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. Москва: Норма-Инфра-М, 2002. 616 с.

² Теорія держави і права. Академічний курс: підручник/за ред. Н. М. Оніщенко, О. В. Зайчук. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 366 с.

Наразі ми маємо цілу низку визначень поняття «правовий статус» наданого в межах адміністративного права.

Досліджуючи питання «адміністративно-правового статусу» громадян та осіб без громадянства, О. Харитонова до змісту поняття «адміністративно-правовий статус» відносить правосуб'єктність, а також основні права та обов'язки¹. О. Бандурка до основних елементів «адміністративно-правового статусу» включає: «адміністративну правосуб'єктність, права, обов'язки, заборони та відповідальність»². В. Авер'янов розглядає термін «адміністративно-правовий статус» як: «комплекс прав і обов'язків, реалізація яких забезпечується відповідними, встановленими законодавством, гарантіями»³. Н. Гречанюк, складає «адміністративно-правовий статус» із: цілей, компетенції, повноважень, відповідальності, порядку формування та процедури діяльності відповідного органу⁴.

Наведені приклади свідчать про поступове розширення змісту поняття «адміністративно-правовий статус» шляхом додавання до основного його

¹ Адміністративне право України: підручник/за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса: Юрид. літ., 2003. С. 64–66.

² Адміністративне право України: підручник/О. М. Бандурка, К. Л. Бугайчук, В. А. Гуменюк та ін.; за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків: Нац. ун-т внутр. справ, 2004. С. 97.

³ Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т./редкол. В. Б. Авер'янов (голова)]. Київ: Юрид. думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. 584 с.

⁴ Гречанюк Н. В. Статус суб'єктів адміністративно-правового регулювання становлення ринку землі в Україні. *Наук. вісн. Міжнар. гуманіт. ун-ту*. Серія: Юриспруденція. 2014. № 9–1. С. 62.

елементу (прав і обов'язків) інших складових, а також неухильне розширення й уточнення структури цього поняття.

У цей же час з'являються спроби класифікувати складові елементи наукового терміну «адміністративно-правовий статус» шляхом визначення його постійної структури. Наприклад, Д. Бахрах, Б. Россинский, Ю. Старилов класифікували складові поняття «адміністративно-правовий статус колективних суб'єктів» поділяючи його на три основні блоки: «1) цільовий; 2) структурно-організаційний; 3) компетенційний»¹.

Наразі науковці також не залишають спроб виробити класифікацію елементів «адміністративно-правового статусу». У 2017 р. свій варіант такої класифікації для будь-яких суб'єктів адміністративного права представила М. Горбач. Вчена також поділила усі структурні елементи на три типові блоки: «1) основні елементи – (ними) є права та обов'язки, як комплексні елементи адміністративно-правового статусу, що виділяють його цілісну складову, без жодного з елементів якого він не може існувати. Тому, вказані елементи (права та обов'язки) відносяться до основної складової будь-якого адміністративно-правового статусу суб'єкта права; 2) додаткові елементи – такі, як правосуб'єктність, правове становище, повноваження, гарантії компетенція, адміністративно-правова відповідальність,

¹ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учеб. для вузов. [3-е изд., пересмотр. и доп.] Москва: Норма, 2007. С. 283.

юридичне явище відносяться до динаміки, іншими словами інструментарію адміністративного права та не можуть бути віднесеними до загальної складової адміністративно-правового статусу суб'єкта адміністративного права. Тому, вказані елементи (класифіковані) як додаткова складова адміністративно-правового статусу суб'єкта права. (М. Горбач зауважує) слід розуміти, що вчені за допомогою додаткового обґрунтування, можуть доповнювати цей список та відносити всі інші елементи, крім прав та обов'язків до додаткових елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів права; 3) спеціальні елементи – спеціальними елементами адміністративно-правового статусу є всі елементи, що характеризують, певний окремий суб'єкт адміністративного права. Наприклад, для гендерної політики, основним елементом є стаття, а для державного службовця – добросовісність»¹.

Порівнюючи наведені класифікації маємо відмітити різні підходи до їх складання. Інший важливий висновок стосується положень викладених М. Горбач. Вчена наголошує на можливості розширення блоку додаткових елементів «адміністративно-правового статусу», що свідчить про відсутність типового переліку елементів, який здатен застосовуватись однаково ефективно для будь-яких суб'єктів права. Схожі погляди спостерігаються й в роботах В. Шуби. Науковець засвідчує, що: прокура-

¹ Горбач М. І. Класифікація елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративного права. *Вісн. пенітенціарної асоціації України*. 2017. № 2. С. 39.

тура України є одним із державних органів зі специфічним, притаманним тільки їй правовим статусом (завданнями, функціями, повноваженнями, відповідальністю)¹. Проте, зроблені нами спостереження не виключають спроб виробити стійку структуру «адміністративно-правового статусу» для окремого суб'єкту, наприклад, для органів прокуратури. Отже, для продовження дослідження необхідно розглянути зміст поняття «адміністративно-правовий статус органів прокуратури».

М. Івчук у 2011 р. сформулював «адміністративно-правовий статус органів прокуратури» як: «врегульований законодавством порядок створення, реорганізації, ліквідації цих органів, визначення функцій і завдань прокуратури та наділення їх необхідною компетенцією для виконання покладених на неї державою прав та обов'язків. Елементами адміністративно-правового статусу органу прокуратури України є: юридично закріплені цілі, завдання та функції; компетенція; організаційно-структурний компонент; відповідальність»².

О. Неврозов у 2017 р. охарактеризував поняття «адміністративно-правовий статус прокуратури України» як: «сукупності адміністративно-правових елементів, що визначають місце і роль прокуратури в правовій системі, які, на відміну від

¹ Шуба В. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. 20 с.

² Івчук М. Ю. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 19 с.

раніше відомих, підвищують незалежність прокуратури України від органів законодавчої влади і Президента України, зберігаючи централізовану систему ієрархічного підпорядкування прокурорів усередині системи ... до основних ознак адміністративно-правового статусу прокуратури України віднесено незмінність адміністративно-правового статусу прокурорів незалежно від місця всієї системи прокуратури, визначений порядок набуття адміністративної правосуб'єктності прокурорів і гарантії незалежності та соціального захисту прокурорів як обов'язковий елемент адміністративно-правового статусу прокуратури»¹.

Із наведеного бачимо, що наукова думка розвивається шляхом зосередження уваги на найбільш гострих питаннях сьогодення. До таких питань можна віднести гарантії незалежності прокурорів та порядок призначення й звільнення із посади.

Зауважимо, що з 11 вересня 2020 р. розпочали роботу обласні прокуратури, укомплектовані працівниками, які у процесі атестації підтвердили свою відповідність здійснювати повноваження прокурора та пройшли перевірку на добросовісність, кардинально оновлено їх керівний склад. Загалом в органах прокуратури згідно звіту за 2020 р. успішно подолали атестаційні вимоги 64 % прокурорів тобто близько двох третин від тих хто працював на посадах прокурорів раніше². Отже, означене питан-

¹ Неврозов О. Б. Адміністративно-правовий статус прокуратури в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 195 с.

² Звіт про діяльність прокуратури у 2020 році. *Офіс Генерального прокурора*: [сайт]. С. 7. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/zvit_prok?_m=publications&_t=rec&id=289668&download_af=4485

ня справді важливе й викликає неабиякі суперечки. Тож, недивною є велика кількість визначень наданих адміністративно-правовому статусу керівників прокуратури», як найбільш важливої категорії прокурорів. Наведемо їх приклади.

М. Ізотова розкриває зміст «правового статусу керівника місцевої прокуратури» як: «сукупність юридичних положень, що формують специфіку його правового стану, вирізняють його серед інших працівників прокуратури та характеризують основні сторони практичного становлення керівника місцевої прокуратури і організації його роботи. (Вчена також визначає) основні елементи «правового статусу керівника місцевої прокуратури»: а) вимоги до кандидатів та порядок призначення на посаду керівника місцевої прокуратури; б) підстави і процедура дострокового зняття з адміністративної посади; в) характеристика службових прав та обов'язків керівника місцевої прокуратури; г) загальні засади організації роботи керівника місцевої прокуратури; д) особливості правового положення, що вирізняють керівника місцевої прокуратури серед інших працівників прокуратури та органів державної влади»¹.

Власне визначення «адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури» наводить також А. Тогобіцька-Громова. Він визначається нею як: «врегульоване нормами адміністративного права правове становище прокурора, який займає адміністративну посаду в системі органів

¹ Ізотова М. О. Правовий статус керівника місцевої прокуратури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Харків, 2018. С. 10.

прокуратури, що характеризується спеціальними вимогами до посади, порядком призначення та звільнення, сукупністю прав, обов'язків, функцій, правообмежень, гарантій незалежності та юридичної відповідальності, що реалізуються як в адміністративно-правових відносинах, так і поза ними. (Також вчена виокремлює) основні характеристики «адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури», а саме: 1) (він) урегульований адміністративно-правовими нормами; 2) (його зміст) становлять адміністративна компетенція, тобто права та обов'язки, повноваження, функції, форми, методи діяльності та адміністративна відповідальність; 3) (ним визначається) місце керівника в ієрархічній системі органів прокуратури чи окремого підрозділу. Виділено та розкрито змістовні частини елементів адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури: цільовий блок (мета і завдання керівника в органах прокуратури), структурно-організаційний блок (місце в службовій ієрархії, порядок призначення на адміністративну посаду, порядок звільнення з адміністративної посади, розподіл повноважень, прийняття управлінських рішень), компетенційний блок (повноваження, що складаються з прав та обов'язків, здійснення внутрішньоорганізаційної й зовнішньоуправлінської діяльності в межах компетенції, форми і методи діяльності, юридична відповідальність керівника та ін.)»¹.

¹ Тогобіцька-Громова А. А. Керівник в органах прокуратури: адміністративноправовий статус: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2019. С. 3.

Зауважимо, що деякі правові норми, щодо призначення та звільнення Генерального прокурора, закріплені безпосередньо у Конституції України (ст. 131-1)¹. Інші, щодо прокурорів та осіб, які займають адміністративні посади в органах прокуратури, викладені у розділах V та VII Закону України «Про прокуратуру» й інших нормативно-правових актах. Отже, ґрунтуючись на наведеному вище, маємо підстави підкреслити, що регулювання «адміністративного-правового статусу» відбувається в залежності від особливостей «правового статусу» суб'єкта, яким наразі виступає прокурор, керівник прокуратури, Генеральний прокурор. Означена особливість підтверджується також наявністю визначень «адміністративно-правового статусу» окремих структурних підрозділів органів прокуратури.

Наприклад, Д. Іщук розкриває зміст «адміністративно-правового статусу» Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) як: «узагальнену наукову категорію, яка не тільки визначає положення окресленого суб'єкта у системі спеціалізованих органів держави у сфері протидії корупції, а й чітко та змістовно окреслює її місце у структурі Генеральної прокуратури України»².

С. Подоляка «адміністративно-правовий статус суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури»

¹ Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

² Іщук Д. О. Особливості адміністративно-правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. *Прикарпат. юрид. вісн.* 2020. № 2 (31). С. 90–91.

вважає: «у першу чергу сукупністю прав та обов’язків цих суб’єктів та похідних від них елементів таких як компетенція, відповідальність, роль у механізмі антикорупційної діяльності тощо»¹.

Отже, наведені визначення свідчать про наявність певних правил підпорядкування. Зокрема окремі підрозділи прокуратури підпорядковуються за принципом – нижчі вищим, а також із збереженням територіального розподілу де «Офіс Генерального прокурора є органом прокуратури вищого рівня щодо обласних та окружних прокуратур, обласна прокуратура є органом прокуратури вищого рівня щодо окружних прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної обласної прокуратури. (Означений порядок зберігається також і у випадку спеціалізованих підрозділів. Крім того, у ч. 2 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» затверджено, що) «у разі потреби рішенням Генерального прокурора можуть утворюватися спеціалізовані прокуратури на правах структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора, на правах обласних прокуратур, на правах підрозділу обласної прокуратури, на правах окружних прокуратур, на правах підрозділу окружної прокуратури»². Тож, наведений принцип підпоряд-

¹ Подоляка С. А. Адміністративно-правовий статус суб’єктів протидії корупції в органах прокуратури в Україні. *Форум права*. 2017. № 3. С. 164.

² Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. *Верховна Рада України*: [сайт]. Ст. 7. Ч. 2, 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>

кування відповідає лінійно-організаційній структурі із певними внутрішніми та зовнішніми зв'язками. Остання представляє собою «систему управління, в якій кожний підлеглий підпорядкований тільки одному керівнику і в кожному підрозділі виконується весь комплекс робіт, пов'язаних з його управлінням»¹.

Звернемо увагу, що у останніх двох визначеннях «адміністративно-правового статусу окремих підрозділів прокуратури» (а також й у деяких раніше наведених визначеннях) фігурують такі поняття як: «компетенція» та «роль». Отже, розглянемо їх зміст.

О. Резнік пропонує сприймати «роль органів прокуратури у захисті фінансової системи держави (як таку, що) полягає у нагляді за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, підтримання державного обвинувачення в суді, представництві інтересів держави в суді у випадках, визначених законом та нагляді за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян»².

¹ Небава М. І., Ратушняк О. Г. Менеджмент організацій і адміністрування: навч. посіб. Вінниця: ВНТУ, 2012. Ч. 1. 105 с.

² Резнік О. М., Проценко А. А. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури як суб'єкта захисту фінансової системи України. *Prioriti a strategie pre rozvoj pravnej vedy vo svete vedy: Medzinarodna vedecko-practicka konferencia (Vysoka skola Danubius, Sladkovicovo, Slovenska republika, 28–29 oktobra 2016)*. Sladkovicovo, 2016. 141 с. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/324226264.pdf>

Із наведеного визначення витікає, що термін «роль» по своєму змісту близький до загального поняття «статус», розгляду якого призначене це дослідження. Але акцент щодо нього зроблено на характеристиці завдань та функцій, забезпечення яких потребує суспільство від певного органу держави. При цьому частина структурних елементів, які притаманні для «правового статусу» відсутні у складі поняття «роль», наприклад, такі як: відповідальність, правосуб'єктність тощо. Натомість поняття «роль» спрямоване на визначення того місця, яке має займати державний орган у взаємодії із іншими суб'єктами влади або суспільства. Отже, на наш погляд, термін «роль» відрізняється від «статусу» тим, що менше зосереджений на закріплених у законодавстві правових нормах, а більше орієнтований на очікування від діяльності певного державного органу. Таким чином термін «роль» краще пристосований для теоретичних обґрунтувань з оцінки сучасного стану певного державного суб'єкту, а також планування, моделювання й вдосконалення його діяльності. На наш погляд, використання терміну «роль» у нормативно-правових документах може бути доцільне перш за все за для роз'яснення того суспільного або державного механізму, в якому має зайняти своє місце відповідний державний орган. Отже декларування та викладення сутності певної «ролі» найбільш ефективно у документах на кшталт концепції, стратегії, сумісного або довгострокового плану дій тощо.

Переходячи до розгляду наступного поняття, зауважимо, що термін «компетенція» іншомовного

походження. З латинської «competentia» або «com-
pete» може перекладатись як: «відповідаю» чи
«підходжу». На нашу думку, «компетенція» як
правовий термін є комплексним (збірним) понят-
тям, що об'єднує певну сукупність прав, обов'яз-
ків, повноважень окремого державного органу або
його посадової особи. «Компетенція прокуратури»,
поєднуючи у собі, наприклад, функції прокура-
тури та обов'язки Генерального прокурора, що
дозволяє визначити відповідність між задекларо-
ваними цілями й завданнями органів прокуратури,
з одного боку, та наявними у Генерального проку-
рора (або іншого керівника чи навіть усього інсти-
туту прокуратури взагалі) необхідних ресурсів (ре-
альних повноважень) для їх вирішення, з іншого
боку. Отже, доцільність закріплення компетенції у
основних (профільних для певного органу) норма-
тивно-правових, актах, на нашу думку, сумнівна,
оскільки буде переобтяжувати останні. Проте,
закріплення змісту «компетенції» добре підходить
для наукових цілей або стратегічного планування
чи управління. Тож, аналіз певної «компетенції»
можна очікувати зустріти у рекомендаціях, керів-
ництвах, підручниках, які доречи можуть мати
міжнародний характер.

Резюмуючи викладене наголосимо, що терміни
«роль» та «компетенція» все активніше входять в
арсенал, як науковців-правників, так і практиків-
нормотворців, що не в останню чергу викликано
впливом західних правових традицій.

Щодо інших складових «адміністративно-пра-
вового статусу органів прокуратури та прокурорів»,

зокрема розглянутих у контексті адміністративно-правової охорони прав людини та з урахування раніше проаналізованих визначень, то до них відносяться: відповідна мета й завдання. Зміст останніх визначень, як на рівні профільного закону про прокуратуру, так і на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Наприклад, ст. 1 Закону України «про прокуратуру», за мету органів прокуратури висуває: «захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави», а ст. 65 цього ж закону розкриває завдання прокурорського самоврядування: 1) забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури, підвищення якості роботи прокурорів; 2) зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність; 3) участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення; 4) обрання чи призначення прокурорів до складу інших органів у випадках та в порядку, встановлених законом»¹. Прикладом визначення мети і завдань на підзаконному рівні може бути, вже згадувана нами раніше, «Стратегія розвитку прокуратури на 2021–2023 роки»².

Наступним важливими характеристиками «адміністративно-правового статусу прокуратури» як

¹ Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>

² Про затвердження Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки: наказ Генерального прокурора від 16 жовт. 2020 р. № 489. *Офіс Генерального прокурора*: [сайт]. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=210018

суб'єкту адміністративно-правової охорони прав людини виступають «функції» та «повноваження». Якщо перші відповідають на питання, що необхідно робити? То останні визначають, які «інструменти» та засоби для цього надані прокуратурі, її органам або окремим посадовим особам. Із такого співвідношення відразу зрозуміло, що повноваження, як і функції не можуть бути викладені лише на рівні та у межах одного закону. Їх закріплення відбувається на рівні нормативно-правових актів різного ступеню сили але із додержанням обов'язкової вимоги – не суперечити нормам більш високої юридичної сили. З приводу останнього наукове товариство та юристи-практики неодноразово звертали увагу на відмінності між напрямками діяльності прокуратури (її функціями) викладеними у нормах профільного закону про прокуратуру та напрямками діяльності закріпленими у ст. 131-1 Конституції України.

Аналізуючи зміст останніх слід зауважити, що два з трьох напрямків діяльності прокурорів, що спрямовані на адміністративно-правову охорону прав людини, реалізуються прокурорами у суді, де вони виконують підтримання публічного обвинувачення та здійснюють представницьку функцію. Необхідно зауважити, що при виконанні представницької функції прокурори наразі стикаються із певними ускладненнями, наприклад, відсутністю реальних повноважень щодо отримання необхідної інформації (відповіді на запити). Крім того, прокуратура сплачує судовий збір на загальних підста-

вах, що також не сприяє заяві позовів на суму меншу за прожитковий мінімум.

Третя конституційна функція прокуратури зводиться до процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Ця діяльність характеризується фактичною відсутністю правових інструментів для здійснення належного впливу на слідчих Національної поліції України, які мають безпосередньо здійснювати досудове розслідування. На наш погляд, очевидною є необхідність внесення відповідних змін у законодавство для виправлення означених проблемних моментів.

Узагальнюючи зібрані дані, маємо підстави зробити наступні висновки щодо особливостей «адміністративно-правового статусу органів прокуратури» як суб'єкта адміністративно-правової охорони прав людини.

По-перше, «адміністративно-правовий статус органів прокуратури» як суб'єкта адміністративно-правової охорони прав людини є збірним поняттям із складною структурою. Означене поняття походить від більш узагальненої правової категорії «правовий статус».

По-друге, зміст поняття «адміністративно-правовий статус органів прокуратури» як суб'єкта адміністративно-правової охорони прав людини доцільно визначити як: регламентоване правовими нормами місце в системі державних інституцій, які були створені для реалізації правоохоронної функції та функції дотримання прав людини з конкретними адміністративними повноваженнями щодо здійснення адміністративно-правової охоро-

ни прав людини шляхом застосування відповідного адміністративно-правового інструментарію.

По-третє, до основних елементів «адміністративно-правового статусу органів прокуратури» доцільно віднести: мету, завдання, функції та гарантії діяльності; компетенцію та повноваження; адміністративно-правові інструменти та способи їх застосування; лінійно-організаційну структуру із внутрішніми та зовнішніми зв'язками.

По-четверте, «адміністративно-правовий статус органів прокуратури» як суб'єкта адміністративно-правової охорони прав людини наразі характеризується певним дуалізмом, оскільки поєднує елементи кримінально-правової та адміністративно-правової охорони прав людини, а відтак складається з двох напрямів правової охорони і відповідних правових інструментів.

По-п'яте, порядок організації та функціонування органів прокуратури в контексті адміністративно-правової охорони прав людини характеризується наявністю ряду прогалин в законодавстві та нормативно-правових актах, якими він регулюється.

2.3. Правові інструменти адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури

Виконання покладених на органи прокуратури завдань щодо охорони прав людини не можливо без наділення останніх відповідним правовим інструментарієм. На сьогодні на шпальтах наукових

видань зазначеному питанню не приділяється достатньо уваги, це в більшості випадків пов'язано із інституціональними та перманентними змінами в органах прокуратури. Існують різні підходи щодо ефективності функціонування зазначеної державної інституції щодо охорони прав людини, серед яких: низький професіональний рівень працівників, застарілий функціональний підхід до сутності органів прокуратури, інституціональна невизначеність та розмиті повноваження щодо контрольно-наглядової діяльності за органами правопорядку. На наше глибоке переконання, ефективність виконання органами прокуратури свого призначення щодо охорони прав людини не можливо без належного та з правової точки виваженого правового інструментарію, який безпосередньо надає можливість ефективного виконувати покладені на неї завдання тощо.

Наголосимо, що хоча органи прокуратури згідно Конституції України не є органами виконавчої влади та мають самостійний правовий статус, однак наділення останніх адміністративно-правовими повноваженнями є підставою віднесення останніх до органів публічної адміністрації. Відтак і інтерес вчених адміністративістів до діяльності органів прокуратури є не аби який. Проблеми, що пов'язані з адміністративно-правовою складовою діяльності органів прокуратури в цілому та щодо охорони прав людини постійно знаходять своє відображення в роботах таких вчених як: О. В. Анпілогова, О. М. Бандурки, В. В. Богуцького, М. Н. Берідзе, В. В. Долежана, О. В. Джафарової, М. В. Косюти,

І. Є. Марочкіна, О. М. Музичука, Є. М. Поповича, М. В. Руденка, В. П. Рябцева, М. К. Якимчука, П. О. Угровецького та ін. При цьому зазначимо, що питання визначення правової природи інструментів діяльності останніх щодо забезпечення охорони прав людини не знайшли свого належного відображення в працях наведених та інших вчених.

Метою цього підрозділу монографії є дослідження існуючих напрацювань щодо сутності та правової природи інструментів діяльності органів публічної адміністрації та трансформації останніх на діяльність органів прокуратури України щодо охорони прав людини з метою формування авторського підходу до змісту та особливостей таких інструментів тощо.

Зауважимо, що на сьогодні не має усталеної сформованої концепції щодо категорії «правові інструменти», це пов'язано з тим, що більшість науковців є нащадками Радянського Союзу де зазначена категорія не набула належного розвитку, хоча також мала своє застосування. Однак, взятий Україною курс на євроінтеграцію та адаптацію чинного законодавства до законодавства ЄС вимагають приведення останнього до усталених правових категорій, які використовуються в європейському просторі.

Ми цілком погоджуємось із позицією, І. В. Патерило, яка зазначає, що на сьогодні в законодавстві поняття «інструменти діяльності органів публічної адміністрації» не використовується, а вітчизняні наукові джерела оперують переважно термінами «форми управління», «правові форми», «акти управління», «управлінські рішення» тощо.

Проте, якщо зважити, що нині Конституція України відмовилася від поняття «органи державного управління» і закріпила принцип розподілу влади, а також враховуючи зростаючий вплив теорії публічної адміністрації, є можливість перейти до прийнятої в більшості розвинених європейських країн термінології, зокрема й до використання терміна «інструменти»¹. Додатковим аргументом щодо доцільності застосування саме такої категорії є законодавче підґрунтя. Так, в Законі України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»² мова йде про запровадження єдиної правової термінології в законодавстві України та адаптації останньої до правових актів Європейського Союзу. Зауважимо, що аналіз останніх свідчить про відсутність використання таких категорій як «правової форми», «форми державного управління» тощо.

Виходячи з вищенаведеного звернемося до існуючих теоретичних напрацювань щодо змісту категорії «інструменти діяльності публічної адміністрації».

Так, Н. Л. Губерська зазначає, що одним з основних елементів управлінської діяльності є підготовка, вироблення та реалізація управлінських

¹ Патерило І. В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. С. 5–6.

² Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 берез. 2004 р. № 1629-IV. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>

рішень, які виступають основним інструментом діяльності названих суб'єктів у даній сфері¹. Отже, можна зробити висновок, що управлінське рішення є основним інструментом діяльності органу публічної адміністрації.

Виходячи із того, що інструменти це сукупність управлінських рішень, то під останніми в загальному вигляді можна розуміти правові способи досягнення поставлених цілей або вирішення завдань, які стоять перед органами публічної адміністрації.

Цікавим є визначення, яке запропоновано І. В. Патерило, яка до інструментів діяльності публічної адміністрації відносить лише ті інструменти, що призводять до юридичних наслідків – виникнення, зміни та припинення адміністративно-правових відносин, та можуть бути предметом адміністративного позову. До них зараховуються, з огляду на європейську практику: нормативні акти публічної адміністрації, адміністративні акти, адміністративні договори, акти-плани та акти-дії². В свою чергу О. С. Нижник під адміністративно-правовими інструментами реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти розуміє зовнішню виражену дію суб'єктів реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти, яка представлена чітко визначеною законом сукупністю прийомів і засобів, застосування яких призводить

¹ Губерська Н. Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2016. С. 18.

² Патерило І. В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту*. Серія: Право. 2014. Вип. 27, т. 2. С. 175.

до юридичних наслідків, що здійснюються у межах компетенції з метою виконання поставлених перед ними мети та завдань¹. Наголосимо, що визначення запропоноване О. С. Нижник є більш широким, оскільки охоплює не тільки прийняття управлінських рішень, а включає ще сукупність методів, які по-суті, є нерозривними з управлінськими рішеннями. Це пов'язано з тим, що в більшості випадків для виконання своїх повноважень органи публічної адміністрації застосовують прийоми і способи активних дій, які в подальшому є підґрунтям для прийняття управлінського рішення.

Трансформуючи наведене визначення на предмет діяльності органів прокуратури сформулюємо авторське визначення останнього. Так, під інструментами адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури слід розуміти юридичну конструкцію, яка об'єднує комплекс нормативно закріплених, загальнообов'язкових, державно-владних заходів (нагляд, контроль, перевірки, моніторинг, вказівки), результатом здійснення яких завжди є прийняття адміністративних актів (індивідуальних, нормативних, актів-дій та планів), змістом яких є реалізація контрольних-наглядових, представницьких та юрисдикційних повноважень органів прокуратури, що містять адміністративно-правову норму чи припис за допомогою якого розв'язується питання правової охорони прав людини.

¹ Паршак С. А. Процесуальний порядок забезпечення прав учасників кримінального провадження під час закінчення досудового розслідування/за заг. ред. О. О. Юхна. Харків: Панов, 2016. С. 9.

Зауважимо, що будь-яке правове явище набуває свого правового змісту та значимості, коли останнє визначається сукупністю характерних рис, за допомогою чого можна відмежувати від споріднених понять тощо. З цією метою наведемо декілька наукових позицій щодо ознак правових інструментів (адміністративних актів) органів публічної адміністрації.

Так, О. С. Нижник формулює такі ознаки адміністративно-правових інструментів реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти серед яких наступні: 1) застосовуються суб'єктами реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти у своїй діяльності; 2) мають публічно-правовий зміст; 3) регламентуються нормами адміністративного права; 4) призводять до настання певних юридичних наслідків: встановлюються, змінюються, припиняються адміністративно-правові відносини у сфері вищої освіти; 5) застосування інструментів діяльності можливе у межах повноважень, закріплених за суб'єктами реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти; 6) реалізуються через імперативний і диспозитивний підходи до регламентації діяльності суб'єктів реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти¹. В цілому погоджуємося із запропонованим визначенням, однак вважаємо, що останній доцільно доповнити такою ознакою як: правові межі застосування таких інструментів, які обме-

¹ Нижник О. С. Адміністративно-правові засади реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2017. С. 182.

жуються нормою Конституції України: «дозволено лише то, що прямо визначено в законі».

При цьому П. О. Угровецький до основних ознак останніх відносить: 1) приймаються під час здійснення публічної влади, 2) видані виключно на підставі закону, 3) мають офіційний характер акта органу публічної адміністрації, 4) реалізують владні повноваження за наявності одностороннього владного волевиявлення, 5) мають правовий характер, якщо приймаються у встановленому порядку та оформлюються належним чином, тягнуть за собою юридичні наслідки (встановлюють, змінюють, скасовують норми права, приводять до виникнення, зміни, припинення правовідносин, слугуючи юридичними фактами)¹. Аналіз наведених та інших ознак, які виокремлюються при характеристиці правового інструментарію діяльності органу публічної адміністрації все ж таки не враховує взаємобумовлений зв'язок управлінського акта та правових прийомів та засобів, які тільки в нерозривній сукупності дають можливість виконати поставлені перед тим чи іншим органом публічної адміністрації свого призначення.

Проведений нами аналіз існуючих на сьогодні наукових позицій з приводу ознак інструментів діяльності органів публічної адміністрації надав нам можливість сформулювати власний авторський підхід щодо діяльності органів прокуратури в аспекті дотримання прав людини. Отже, до специфічних рис адміністративно-правових інструментів охоро-

¹ Угровецький П. О. Адміністративні акти органів прокуратури: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2011. С. 37.

ни прав людини органами прокуратури, слід віднести такі: 1) коло та підстави прийняття та застосування, визначені чинним законодавством в межах реалізації контрольно-наглядової, представницької та юрисдикційної діяльності; 2) мають зовнішнє спрямування та спрямовані на відновлення порушених прав людини; 3) містять загальнообов'язкові для всіх суб'єктів приписи; 4) залежно від специфіки сфери та компетенції органів прокуратури приймаються відповідні адміністративні акти (індивідуальні, нормативні, договірні, акти-дії); 5) є основною адміністративно-правовою формою реалізації завдань та функцій адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури; 6) мета застосування – підтримання балансу функцій держави щодо запобігання та протидії правопорушенням та дотримання прав і свобод людини і громадянина в діяльності всіх державних інституцій.

Отже, що з метою охорони прав людини органи прокуратури залежно від специфіки сфери та компетенції останньої приймають адміністративні акти, тобто нормативні, індивідуальні, договірні та акти-дії. Проаналізуємо останні детальніше.

Відразу наголосимо, що підзаконна нормотворчість своїм результатом має видання нормативного акту. Ідеальна модель побудови правової системи полягає в тому, що найбільш ефективним способом врегулювання суспільних відносин є норми закону. Однак, враховуючи динамічність, складність та доволі тривалу за часом законодавчу процедуру прийняття законів на рівні Конституції України було закріплено можливість підзаконної нормо-

творчості з метою вирішення поточних питань функціонування держави. На підтвердження цієї позиції, наведемо думку Р. С. Мельника і В. М. Бевзенка, які наголошують, що нормативні акти публічної адміністрації одночасно виконують дві основні функції: по-перше, вони є джерелом адміністративного права, по-друге, – інструментом діяльності публічної адміністрації. У зв'язку з цим, необхідно звернути увагу на таку закономірність: чим нижче розташований суб'єкт публічної адміністрації в адміністративній ієрархії, тим більше виданий їм нормативний акт нагадує інструмент діяльності. І навпаки, акти суб'єктів публічної адміністрації загальнодержавного рівня являють собою насамперед джерела адміністративного права. У таких актах зосереджуються норми адміністративного права, які є обов'язковими до виконання¹.

Трансформуючи останнє на діяльність органів прокуратури зазначимо, що згідно з Регламентом Генеральної прокуратури України основний масив нормативно-правових актів в діяльності органів прокуратури приймається Генеральним прокурором з питань, які пов'язані із внутрішньо організаційними питаннями². Як слушно зазначає П. О. Угровецький, що саме Генеральний прокурор України, спрямовує роботу органів прокуратури і здійснює

¹ Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навч. посіб./за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ: Ваїте, 2014. С. 253.

² Про затвердження Регламенту Генеральної прокуратури України: наказ Генеральної прокуратури України від 18 січ. 2019 р. № 8. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0008900-19>

контроль за їхньою діяльністю, затверджує структуру і штатну чисельність підпорядкованих органів прокуратури; визначає порядок прийняття, переміщення та звільнення прокурорів, слідчих прокуратури та інших спеціалістів, видає обов'язкові для всіх органів прокуратури накази, розпорядження, затверджує положення та інструкції¹. Зауважимо, що нормативно-правові акти Генерального прокурора, як правило містять загальнообов'язкові приписи та спрямовані на врегулювання діяльності прокурорів щодо забезпечення прав і свобод людини. Аналіз правової природи та змісту останніх надав можливість класифікувати останні за їх спрямованістю. Так, нормативні акти органів прокуратури щодо охорони прав людини умовно можна класифікувати на ті що: 1) закріплюють компетенцію та повноваження органів прокуратури; 2) встановлюють обмеження та заходи примусового характеру; 3) покладають певні специфічні обов'язки або повноваження; 4) встановлюють юридичні гарантії охорони прав людини тощо.

Наступним правовим інструментом діяльності органів прокуратури щодо охорони прав людини є індивідуальні акти. Як зазначає М. Дяченко, індивідуальні адміністративні акти мають конкретні розпорядження, носять разовий характер, призначені для визначених осіб чи кола осіб. Вони не вводять правових норм (правил поведінки), тобто не носять нормативного характеру, але в управлін-

¹ Угровецький П. О. Адміністративні акти органів прокуратури: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2011. С. 102.

ській діяльності мають найбільш поширений характер¹. Індивідуальні акти органів прокуратури є основним правовим інструментом дотримання прав людини. Ми цілком погоджуємось із П. О. Угровецьким, що саме індивідуальні адміністративні акти, як правило, видаються на виконання адміністративних актів нормативного характеру і розв'язують конкретні питання діяльності органів прокуратури. Вони приймаються на основі нормативних рішень загального значення і є актами застосування норм права. Будь-який орган прокуратури, посадові особи в тому чи іншому обсязі мають право прийняти індивідуальні акти. Ці адміністративні акти можуть бути регулятивними і правоохоронними (наглядовими). Органи прокуратури, приймаючи індивідуальні адміністративні акти, впливають на сам процес розвитку суспільних відносин у сфері прокурорського нагляду².

Індивідуальні акти органів прокуратури за юридичною силою класифіковано на: 1) адміністративні акти, спрямовані на виявлення порушень норм чинного законодавства, причин порушень та умов, що їм сприяють; 2) адміністративні акти, спрямовані на усунення порушень норм чинного законодавства та причин і умов, що їм сприяли; 3) адміністративні акти, які приймаються у зв'язку з притягненням винних до передбаченої законом відповідальності.

¹ Дьяченко М. С. Понятие и классификация актов прокурорского надзора. *Вопросы теории и практики прокурорского надзора: сб. науч. тр.* Москва, 1975. Ч. 1. С. 150–159.

² Угровецький П. О. Адміністративні акти органів прокуратури: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2011. С. 102–103.

Рухаючись далі, акцентуємо увагу на такому правовому інструменті в діяльності органів прокуратури щодо дотримання прав людини як адміністративні договори. Звернення до науки адміністративного права дає нам можливість визначити адміністративний договір як угоду, що укладена суб'єктами адміністративного права на підставі адміністративно-правових норм у загальнодержавних та інших публічних інтересах, правовий режим якої визначається змістом владних повноважень, носієм яких є обов'язково одна із сторін¹. Дещо іншим є визначення адміністративного договору, який надається представниками Харківської юридичної школи, а саме як різновид публічно-правового договору, який в системі правових зв'язків посідає проміжне місце між адміністративним актом як одностороннім волевиявленням державного органу влади та договором приватноправового характеру². На підставі наведених позицій та інших, спробуємо виокремити ознаки, які притаманні адміністративним договорам, а саме: 1) виникнення у сфері публічної влади у зв'язку і з приводу реалізації органами публічної адміністрації своїх владних повноважень; 2) підставою виникнення є правозастосовний акт, прийнятий зазначеними органами; 3) організуючий характер; 4) метою є задоволення

¹ Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т./редкол. В. Б. Авер'янов (голова)]. Київ: Юрид. думка, 2007. Т. 1. Загальна частина. С. 291.

² Адміністративне право України: підручник/Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків: Право, 2010. С. 168.

публічних інтересів, досягнення публічного блага, тобто домінування суспільних цілей¹; 5) зміст договору не може виходити за межі функціонального та інституціонального призначення сторін договору; 6) чітка правова регламентація повноважень сторін договору.

Отже, трансформуючи вищенаведене на предмет дослідження зауважимо, що адміністративний договір є різновидом правового інструменту в діяльності органів прокуратури, який має свою специфіку, оскільки передбачає двох або більше рівноправних суб'єктів, які з метою виконання загальної цілі або мети беруть на себе загальнообов'язкові зобов'язання в рамках їх функціональних обов'язків при цьому однією із сторін є органи прокуратури. Як приклад, використання такого правового інструментарію як адміністративний договір можна назвати останні, які заключаються на підставі ч. 2 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру»² в частині міжнародного співробітництва.

Важливу роль у забезпеченні міжнародного співробітництва органів прокуратури відіграють багатосторонні договори, які ратифіковані Україною: Європейська конвенція про видачу правопорушників (1957 р.); Європейська конвенція про взаємну правову допомогу в кримінальних справах (1959 р.); Конвенція про передачу засуджених осіб (1983 р.); Європейська конвенція про міжнародну діяльність

¹ Угровецький П. О. Адміністративні акти органів прокуратури: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2011. С. 128.

² Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. Верховна Рада України: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>

рішень у кримінальних справах (1970 р.); Європейська конвенція про передачу провадження в кримінальних справах (1972 р.) та ін.¹

Таким чином, наявний правовий інструментарій в діяльності органів прокуратури щодо дотримання прав людини на сьогодні є достатньо ефективним, проблема полягає у відсутності на загальнодержавному рівні окремого нормативного акту, який би визначав вимоги та процедуру прийняття останніх. До проблемних питань застосування правового інструментарію щодо дотримання прав людини органами прокуратури слід також віднести низьку кваліфікацію прокурорів та відсутність реального покарання за невиконання або неналежного виконання своїх функціональних обов'язків останніми в частині правильного застосування правового інструментарію².

¹ Угровецький П. О. Адміністративні акти органів прокуратури: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2011. С. 132–133.

² Махніцький О. І. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури як суб'єкта адміністративно-правової охорони прав людини. *Юридична наука*. 2020. № 2. С. 141–146.

Махніцький О. І. Громадський контроль за діяльністю органів прокуратури як гарантія дотримання прав людини. *Наукові записки*. Серія: Право. 2020. Вип. 8. Спецвип. С. 114–120.

Розділ 3

Гарантії адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури

3.1. Громадський контроль за діяльністю органів прокуратури як гарантія дотримання прав людини

В умовах сьогодення громадськість відіграє важливу роль в забезпеченні реалізації прав та свобод людини та громадянина. Не винятком із цього правила є діяльність органів прокуратури, яка реалізуючи покладені на неї права та обов'язки стоїть на стражі дотримання режиму законності в нашій державі. Але, в той же час, думка громадян також впливає на функціональну складову діяльності органів прокуратури в умовах створення нового європейського органу призначеного захищати права й свободи людини, і від того як працює даний орган залежить рівень довіри до останньої. На сьогоднішній день актуальним питанням залишається дослідження громадського контролю за діяльністю органів прокуратури як гарантії дотримання прав людини, що обумовлено необхідністю у вироблення сучасного його розуміння.

Дослідження проблем громадського контролю за діяльністю органів публічної адміністрації, в

тому числі й прокуратури займалися О. Ф. Андрійко, Г. В. Атаманчук, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, М. В. Вітрук, В. М. Гаращук, І. С. Гриценко, О. І. Безпалова, С. Ф. Денисюк, О. В. Джафарова, О. Ю. Дрозд, Р. А. Калюжний, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. О. Кузьменко, І. Є. Марочкін, Р. С. Мельник, О. М. Музичук, В. М. Плішкін, П. М. Рабінович, В. І. Семчик, О. В. Сіренко, В. І. Туровцев, С. О. Шатрава, В. С. Шестак та ін.

Основною метою даного підрозділу є розкриття змісту громадського контролю за органами прокуратури як гарантії дотримання прав людини шляхом аналізу норм чинного законодавства. Ми виходимо із того, що юридичні гарантії адміністративно-правової охорони прав людини в діяльності прокуратури закріплені в багатьох нормативно-правових актах та визначають правові засади її незалежності в роботі, та характеризуються такими ознаками: 1) визначаються Конституцією та законами України; 2) реалізуються органами прокуратури в процесі їх повсякденної діяльності; 3) застосовуються з метою належного виконання покладених на прокуратуру завдань та функцій; 4) спрямовані на забезпечення дотримання законності в діяльності прокуратури; 5) забезпечують незалежність працівників прокуратури від стороннього впливу¹.

Однією з важливих умов існування й розвитку правової держави є законність, яка необхідна для

¹ Білодід І. М. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури в умовах реформування правоохоронної системи України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2016. С. 107.

забезпечення свободи та реалізації прав громадян, утворення й функціонування громадянського суспільства та здійснення демократії¹. Громада, здійснюючи контроль за правоохоронними органами здійснює саме зовнішній контроль, що є основним аспектом гарантування дотримання під час їх діяльності прав та свобод громадян та конституційних засад. Контроль є головним інструментом державотворення², а громадський контроль виступає засобом стримування від свавілля посадових осіб органів виконавчої влади та правоохоронних органів³.

Науковці звертають увагу, що удосконалення засобів громадського контролю та обмеження втручання держави в життя громадян сприяє зміцненню контрольованості влади, запобіганню неефективності та корупції в державному апараті. Здійснення такого контролю обґрунтовується тим, що громадськість має право отримувати інформацію про ефективність управління державних структур довіреними їм ресурсами та повноваженнями. Здійснюючи контроль за діями державних органів, громадськість відстежує ступінь реалізації власних інтересів, прагне запобігати небажаним результа-

¹ Голоднова Т. С. Контроль як гарантія законності управління майном військових формувань України: адміністративно-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2019. С. 15.

² Іжа М., Радченко О. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень. *Публічне управління: теорія та практика*. 2012. Вип. 12, т. 4. С. 74.

³ Клочко А. М., Собина В. О. Громадський контроль за діяльністю поліції в Україні. *Вісн. НУЦЗУ*. Серія: Державне управління. 2017. Вип. 1 (6). С. 194.

там та корегувати державно-управлінські впливи. Провідне спрямування громадського контролю – це сприяння розвитку демократичних процесів у діяльності правоохоронних органів¹.

В теорії, як відомо, в системі державно-суспільних відносин розрізняють такі види контролю, як державний та громадський контроль. Розглядаючи державний та громадський контроль, їх взаємозв'язки можна безпосередньо визначити, який режим панує в державі – авторитарний чи демократичний.

Державний контроль є однією із важливих функцій виконання владних повноважень. Він має статус важливого чинника ефективності управлінських рішень та є необхідною умовою їхнього реального виконання. Державний контроль забезпечується органами державної влади – законодавчою, виконавчою і судовою, та виявляється у різних формах управлінського та фінансового контролю.

Громадський контроль є видом соціального контролю, який здійснюється громадянами або об'єднаннями громадян. Можемо вказати, що громадський контроль є функцією громадянського суспільства та способом залучення населення до управління суспільством та державою. Він є важливим аспектом реалізації демократії, оскільки дає можливість громадянам брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних

¹ Денисюк С. Ф. Громадський контроль за діяльністю органів Національної поліції України: сучасний стан та перспективи розвитку. *Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту*. Серія: Юридичні науки. 2016. Вип. 3, т. 1. С. 132.

справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування»¹.

Громадський контроль є різновидом публічного контролю, який здійснюється інститутами громадського суспільства², а отже, для визначення громадського контролю за діяльністю органів прокуратури як гарантії дотримання прав людини потрібно перш за все, визначити сутність «контролю» взагалі.

Так, С. Г. Стеценко визначає контроль як організаційно-правовий засіб забезпечення законності, який характеризується перевіркою правомірності діяльності об'єкта контролю і спостереженням, фактичної відповідності тих, чи інших фактичних дій вимогам чинного законодавства з можливістю втручання в оперативно-господарську та виробничу діяльність для усунення виявлених недоліків³.

В дослідженнях В. Я. Малиновського, контроль – це процес забезпечення досягнення організацією мети, яка складається з установлення критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів та запровадження коректив у тому випадку, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від установлених критеріїв⁴.

¹ Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2010. С. 10.

² Неугодніков А. О. Громадський контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації: наближення до міжнародних стандартів. *Lex Portus*. 2019. № 6 (20). С. 68.

³ Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2009. С. 220.

⁴ Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. [3-тє вид.]. Київ: Атіка, 2009. С. 332.

Д. В. Лученко визначає контроль як вид адміністративно-правової діяльності. Він виступає формою адміністративно-правової діяльності уповноважених суб'єктів, яка здійснюється в межах їх компетенції, регламентується нормами адміністративного процесу й виражається у вчиненні юридичних дій щодо спостереження, перевірки відповідності виконання й дотримання підконтрольними суб'єктами правових розпоряджень, припинення правопорушень конкретними організаційно-правовими засобами¹.

В. В. Тароева, визначає мету контролю як перевірку того, що відбулося через зіставлення фактичного стану зі станом, що вимагається, а завдання контролю – виявлення невідповідностей. На практиці контроль має бути аналітичним, тобто містити не лише інформацію про своєчасність виконання завдання, але й фактичний стан його виконання, повноту, відповідність результатам завданню².

На думку В. М. Плішкіна зміст контролю визначається через його завдання, а саме: 1) забезпечення дотримання законності й дисципліни в діяльності контрольованих органів шляхом перевірки фактичної реалізації ними положень Конституції України, вимог чинного законодавства та відомчих нормативних актів; 2) забезпечення наукової обґрунтованості, своєчасності та високої якості прийняття управлінських рішень; 3) підвищення

¹ Лученко Д. В. Місце контролю в системі адміністративно-правових форм діяльності. *Проблеми законності*. 2006. Вип. 82. С. 99.

² Тароева В. В. Інститути контрольної влади в сучасній Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2010. С. 80.

дисципліни, відповідальності за доручену справу шляхом досягнення відповідності змісту, методів, форми та результатів діяльності підрозділів, що перевіряються, заданим режимам роботи; 4) підвищення загального рівня організаторської та службової діяльності; 5) забезпечення правильного добору, виховання та навчання кадрів; 6) визначення ефективності впливу суб'єктів управління на організаторську та службову діяльність контролюючого органу¹.

Також, зазначимо, що контроль встановлює відповідності здійснюваних заходів правовим нормам, та є одним із елементів державно-громадського управління. Контрольна діяльність обумовлена необхідністю регулювання відносин між громадянами та дозволяє їх змінювати, балансувати на всіх рівнях державно-громадської системи управління².

При визначенні громадського контролю за органами прокуратури як гарантії дотримання прав людини, необхідно розглянути зміст громадського контролю. Наведемо деякі бачення громадського контролю серед науковців.

І. О. Сківський розглядаючи теоретико-правові основи громадського контролю зауважив, що громадський контроль може розвиватися та функціонувати лише у межах громадянського суспільства, яке є необхідною передумовою його існування. Він

¹ Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник. Київ: НАВСУ, 1999. С. 515.

² Ігнатенко О. С. Теоретичні основи та розвиток громадського контролю в системі публічного управління. *Держава та регіони*. Серія: Державне управління. 2019. № 4 (68). С. 31.

вказує, що громадський контроль, що сформований у межах громадянського суспільства, набуває ознак засобу, за допомогою якого громадянське суспільство виконує покладені на нього завдання. Також, надає визначення громадському контролю як спостереження громадськості за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами, а також суб'єктами, які реалізують публічні функції, для забезпечення законності та дисципліни у сфері публічного порядку¹.

Громадський контроль виступає в суспільстві в ролі регулятора суспільного розвитку і соціокультурного прогресу. Його розглядають як складову частину найбільш ефективного демократичного механізму впливу суспільства на публічну владу².

Так А. Ф. Мельник та Ю. П. Сурмін, пропонують під громадським контролем розуміти вид соціального контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, який здійснюється громадянами та об'єднаннями громадян для реалізації демократії, а також є способом залучення населення до управління суспільством та державою³.

¹ Сквірський І. О. Інститут громадського контролю в Україні та його правова природа. *Наук. вісн. Міжнар. гуманіт. ун-ту*. Серія: Юриспруденція. 2016. № 19. С. 39.

² Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії: монографія/за ред. І. О. Кресіної. Київ: Логос, 2007. С. 45.

³ Енциклопедія державного управління: у 8 т./наук. редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.]. Київ: НАДУ, 2011. Т. 1. Теорія державного управління/[наук. редкол.: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін.]. С. 120.

О. М. Музичук зазначає, що громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів суттєво відрізняється від усіх інших видів контролю (загальнодержавного, відомчого, судового тощо), і ця відмінність полягає у наступному: всі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави; їх контрольно-наглядові повноваження, як правило, не мають юридично-владного змісту; рішення громадських організацій за результатами реалізації їх повноважень мають, як правило, рекомендаційний характер, оскільки вони не наділені правом безпосереднього впливу на професійну діяльність об'єктів контролю¹.

А. С. Крупник зазначає, що громадський контроль – це суспільна оцінка ступеня виконання органами влади та іншими суб'єктами їхніх завдань, дотримання певних соціальних норм. Зазначає, що контроль вважається формою участі громадськості в управлінні, для підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ і організацій, які надають соціальні послуги².

На сьогодні попри відсутність спеціального закону, який би регулював громадський контроль над органами публічної адміністрації, його норма-

¹ Музичук О. М. Проблеми розвитку громадянського контролю за діяльністю органів внутрішніх справ. *Форум права*. 2007. № 2. С. 162.

² Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення: електрон. наук. фах. вид./Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України*. 2007. № 1. С. 113. URL: www.library.oridu.odessa.ua

тивне визначення складається із низки конституційних норм та законів¹.

Так, основним нормативним актом здійснення громадського контролю в цілому та за діяльністю органів прокуратури є Конституція України. Саме в ч. 1 ст. 5 зазначено, що єдиним джерелом влади в Україні є народ, яку він здійснює безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Відповідно до ч. 1 ст. 38 громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами². Сукупність із зазначених конституційних норм залучення громадян до державного управління, на нашу думку, складає основу громадського контролю.

На думку С. Ф. Денисюка надати нормативне визначення поняттю «громадський контроль» доволі важко, адже таке суспільне явище постійно перебуває в стані розвитку, але він наголошує про необхідність формулювання особливостей громадського контролю³. В той же час, у монографічному дослідженні С. Ф. Денисюк визначає громадський контроль за адміністративною діяльністю правоохоронних органів, як сукупність дій суб'єктів контролю, урегульованих, головним чином, нормами

¹ Миронюк Р. В. Громадський контроль за діяльністю поліції: монографія. Дніпро: Ліра ЛТД, 2020. С. 23.

² Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

³ Денисюк С. Ф. Сутність громадського контролю: співвідношення понять у теорії та законодавстві. *Актуальні проблеми державного управління*. 2008. № 2. С. 358.

права, що здійснюється на диспозитивних засадах, а наслідки мають рекомендаційний характер і полягають у перевірці законності адміністративної діяльності правоохоронних органів, їх посадових і службових осіб, стану дотримання прав, свобод фізичних та юридичних осіб під час застосування заходів адміністративного примусу, прийняття управлінських рішень, які стосуються забезпечення вказаних прав і свобод¹.

Таким чином, здійснивши аналіз норм чинного законодавство можна виокремити в залежності від змісту та спрямованості правового регулювання три групи законодавчих актів України, якими регулюється громадський контроль: загальні; організаційно-процедурні; галузеві². Даний підхід до систематизації нормативно-правих актів, що регулюють здійснення громадського контролю в державі не дає визначення механізмів його реального функціонування. В аналіз нормативно-правових актів надає можливість констатувати, що в них по-різному визначена процедура здійснення громадського контролю у відповідних сферах і переважно узагальнена. Формування моделі громадського контролю без деталізації процедурного забезпечення у більшості випадків є перешкодою для його практичної реалізації³.

¹ Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2010. С. 60–61.

² Миронюк Р. В. Громадський контроль за діяльністю поліції: монографія. Дніпро: Ліра ЛТД, 2020. С. 19.

³ Там само, с. 20.

К. М. Костовська зауважує на тому, що положення, які стосуються громадського контролю, зазначені в законах, мають входити в розділи, що присвячені обов'язкам органів або їх посадових осіб. Адже важливо, щоб право громадськості на здійснення громадського контролю чітко окреслювалось з обов'язками органу публічної влади та його посадовими особами¹.

Слушним є зауваження В. М. Кравчука, який наголошує, що відсутність у чинному законодавстві України єдиного змісту та поняття громадського контролю та закріплення належного організаційно-процедурного регулювання його реалізації, а саме чітких правил здійснення такого контролю, створює перешкоди для реалізації контрольної функції громадянського суспільства. Також він вважає, що для вирішення цих проблем важливим є розробка та прийняття спеціального закону про громадський контроль, який надасть темп для розвитку сильного громадянського суспільства та народовладдя у державі².

Систематизація та удосконалення нормативно-правового забезпечення громадського контролю в Україні дозволить вирішити певні завдання в сфері державного управління. Такі як: 1) забезпечення дотримання органами публічної влади прав фізич-

¹ Костовська К. М. Організація та здійснення громадського контролю у сфері забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту*. Серія: Право. 2015. Вип. 34, т. 2. С. 100.

² Кравчук В. М. Нормативно-правове забезпечення громадського контролю в Україні. *Публічне право*. 2016. № 2 (22). С. 302.

них і юридичних осіб; 2) формування суспільної оцінки діяльності апарату держави та його інститутів, забезпечення взаємозв'язку між владою та народом; 3) постійна громадська експертиза рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; 4) підвищення ефективності роботи публічної адміністрації та посилення дії важелів впливу громадян на суб'єктів владних повноважень¹.

Досліджуючи громадський контроль за діяльністю органів прокуратури як гарантії прав людини доцільно проаналізувати законодавчу базу, яка регламентує дане питання.

Базовим законодавчим актом, який регулює діяльність органів прокуратури є Закон України «Про прокуратуру». Слід відмітити, що завдання громадського контролю за органами прокуратури в даному акті не визначено.

Але проаналізувавши Закони України «Про прокуратуру»², «Про звернення громадян»³, «Про громадські об'єднання»⁴, з урахуванням функцій та повноважень органів прокуратури можемо зазна-

¹ Кравчук В. М. Проблеми законодавчого регулювання здійснення громадського контролю в Україні. *Проблеми реалізації та забезпечення ефективності правових реформ*: наук.-практ. Інтернет-конф. (16 черв. 2016 р.). URL: https://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1313%3A190616-19&catid=154%3A1-0616&Itemid=193&lang=en

² Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>

³ Про звернення громадян: Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

⁴ Про громадські об'єднання: Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.

чити, що громадський контроль за діяльністю органів прокуратури як гарантія дотримання прав людини – це визначена законом діяльність представників громадськості, (що реалізується індивідуально або колективно), яка спрямована на перевірку, спостереження або нагляд за законністю виконання завдань прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді; підтримання державного обвинувачення в суді; нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах; нагляд при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Змістом громадського контролю за діяльністю органів прокуратури є його інституційні елементи. Інституційними елементами громадського контролю за діяльністю органів прокуратури є: суб'єкт, об'єкт, предмет та процедури його здійснення¹.

Зазначимо, що суб'єктами громадського контролю є громадяни та громадські об'єднання. Об'єктом громадського контролю виступають органи прокуратури, конкретні посадовці та претенденти на посаду прокурора.

Предметом громадського контролю є діяльність вказаних об'єктів з реалізації прав і свобод громадян, задоволення їх потреб та інтересів. Процедура

¹ Миронюк Р. В. Громадський контроль за діяльністю поліції: монографія. Дніпро: Ліра ЛТД, 2020. С. 28.

здійснення громадського контролю містить певні форми відповідно до завдань та характеру згаданих вище компонентів¹.

Перед тим як вказати на основні форми форм громадського контролю за діяльністю органів прокуратури зазначимо, що в інституційних документах закріплюються відповідні форми взаємодії інститутів громадського суспільства з органами державної влади: 1) участь інститутів громадянського суспільства у нормотворчій діяльності держави, яка забезпечується участю у розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів; 2) участь інститутів громадянського суспільства у правозастосовчій діяльності держави, яка забезпечується шляхом: передачі повністю повноважень державних органів; часткової передачі повноважень державних органів; громадського контролю; 3) участь інститутів громадянського суспільства у правоохоронній діяльності держави, яка забезпечується шляхом: реалізації права складати протоколи про адміністративні правопорушення; участі у діяльності правоохоронних органів по забезпеченню охорони громадського порядку; реалізації права вживати спільно з правоохоронними органами заходів щодо припинення адміністративних правопорушень і кримінальних правопорушень тощо².

¹ Поклад О. В. Поняття та зміст громадського контролю за діяльністю поліції в Україні. *Право суспільство*. 2016. № 2. С. 144–145.

² Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства: роз'яснення Міністерства юстиції України від 3 лют. 2011 р. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11>

І. М. Білодід наголошує про необхідність переходу від формального висвітлення в засобах масової інформації діяльності органів прокуратури до безпосереднього спілкування та обговорення проблем правоохоронної сфери, проведення спільно з громадськими активістами правоосвітніх заходів, розроблення та реалізації планів профілактичної роботи, що передбачає чітке закріплення форм взаємодії органів прокуратури з громадськістю, їх прав та обов'язків, сфери діяльності, відповідальності в одному із підзаконних актів Генеральної прокуратури України¹.

У зв'язку із викладеним до форм громадського контролю за діяльністю органів прокуратури варто віднести:

1) участь громадськості в обговоренні та підготовці нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів прокуратури – здійснюється відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»²;

2) безпосереднє звернення громадян та засобів масової інформації до органів прокуратури з метою отримання інформації про їх діяльність. Відповідно до ст. 40 Конституції України усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові

¹ Білодід І. М. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури в умовах реформування правоохоронної системи України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2016. С. 171.

² Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/996-2010-%D0%BF>

звернення або особисто звертатися до органів державної влади¹. Дана форма здійснюється й підставі Закону України «Про доступ до публічної інформації»² та Закону України «Про звернення громадян»³. Це один із дієвих засобів захисту прав та законних інтересів громадян⁴, сприяє задоволенню потреб громадськості, слугує умовою забезпечення ефективності державної влади і посилення контролю громадян за її діяльністю, а відповідно, і можливості для участі громадян у творенні державної політики⁵. Право громадян на звернення до органів прокуратури відповідає їх обов'язку, у встановлені законом порядку та строки розглянути звернення і прийняти щодо них обґрунтоване і законне рішення⁶;

3) участь представників громадськості у відборі кадрів в органи прокуратури – реалізується «громадський контроль» при здійсненні спеціальної

¹ Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

² Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939 VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.

³ Про звернення громадян: Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

⁴ Дячок Т. О. Звернення громадян – шлях до вирішення гострих суспільно значущих проблем. *Бюл. М-ва юстиції України*. 2013. № 1. С. 148.

⁵ Ткаченко Є. В. *Форми участі населення у контролі за владою. Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 26. С. 84.

⁶ Савосіна Н. Г. Про деякі аспекти правового регулювання права громадян на звернення до органів державної влади. *Державна влада і місцеве самоврядування*. 2010. № 10. С. 22.

перевірки кандидата на посаду прокурора відповідно до ч. 5 ст. 32 Закону України «Про прокуратуру» зазначається, що громадські організації та фізичні особи можуть подавати до відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, інформацію щодо доброчесності кандидатів на посаду прокурора; ч. 2 ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру» передбачено, що для призначення на адміністративну посаду в Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі утворюється конкурсна комісія, членами якої повинні бути особи, які мають бездоганну ділову репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет, а також значний досвід діяльності у сфері запобігання або протидії корупції¹;

4) організація опитування громадської думки про діяльність органів прокуратури.

Розглянувши зміст громадського контролю за органами прокуратури слід зазначити, що прокуратура внаслідок своєї специфіки не може збільшити комунікативні зв'язки з громадськістю. Зазначена комунікація повинна дотримуватися таких процедур: а) інформувати громадськість не тільки про провадження у справі, але й про прокурорську діяльність у цілому; б) враховувати використання всіх наявних засобів комунікації, включаючи нові технології та відповідні інструменти; в) визначити цільову аудиторію для кожної форми комунікації (широка громадськість, спеціалізовані засоби ма-

¹ Білас А. І. Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2016. 227 с.

сової інформації для суддів і прокурорів, політиків, юристів, студентів, тощо); г) визначити ситуації, в яких кожна цільова група має отримувати інформацію; г) визначити обсяг інформації, який прокуратура хоче передати¹.

На нашу думку, задля ефективного та безперервного громадського контролю за діяльністю органів прокуратури, органам прокуратури, необхідно постійно висвітлювати свою діяльність на офіційних веб-сайтах прокуратури, проводити пресконференції, організовувати відкриті лекції для студентів-правників, створювати соціальні проекти та інформувати громадськість в соціальних мережах. Завдяки постійному та відповідальному інформуванню громадськості органи прокуратури зміцнюють довіру громадян до прокуратури, показуючи, що органи прокуратури захищають загальні інтереси та забезпечують прийняття рішень у межах закону та в розумні строки.

На підставі викладеного, на сьогодні в Україні напрацьовано чимала кількість визначень «громадського контролю» за суб'єктами публічного управління. Із даних визначень науковці окреслили форми здійснення громадського контролю, оскільки завдяки формам забезпечується ефективність та законність функціонування публічного управління.

Розглянувши громадський контроль за органами прокуратури як гарантії дотримання прав лю-

¹ Циганок С. Правові засади взаємодії органів прокуратури зі ЗМІ та громадськістю. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 10. С. 109–110.

дини, можемо зазначити, що форми його здійснення існують лише на теоретичному рівні, бо нормативними актами не врегульовано порядок реалізації їх на практиці.

3.2. Судовий контроль як гарантія діяльності органів прокуратури за дотримання прав людини

В умовах правової держави органи прокуратури мають здійснювати свою діяльність за умови дотримання прав людини. Контроль за дотримання конституційних прав людини в діяльності органів прокуратури мають здійснювати судові органи. Повага до прав людини, захист її прав і свобод є головним напрямком функціонування держави, а забезпечення загальнолюдських прав індивіда – це на сьогодні вагомий аспект загальнодемократичних тенденцій розвитку України¹. Як зазначається в Конституції України – права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави².

Крім того, в рішенні «Волохи проти України» Європейський Суд з прав людини (ЕСПЛ) підкреслив, що національне законодавство повинне передбачати механізм ефективного захисту від зловжи-

¹ Стеценко В. В. Ідейна основа функціонування органів прокуратури України. *Форум права*. 2016. № 2. С. 217.

² Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

вань. Верховенство права передбачає, що втручання органів виконавчої влади в права осіб підлягають ефективному контролю, який найчастіше повинен здійснюватися судовим органом, як мінімум, як останньою інстанцією, оскільки судовий контроль надає найбільші гарантії незалежності, неупередженості та здійснення належного провадження¹.

В той же час, в рішенні Конституційного Суду України від 30.09.2009 № 16-рп/2009 в справі № 1-17/2009ЗО наголошується, що судовий контроль за правомірністю порушення кримінальної справи є дієвою гарантією прав і свобод людини і громадянина, що забезпечує реалізацію права особи на судовий захист та не допускає зловживань з боку посадових та службових осіб правоохоронних органів².

Тому вважаємо актуальним питанням постає з'ясувати, що є сутністю судового контролю за діяльністю органів прокуратури як гарантія дотримання прав людини.

Серед науковців, які досліджували судовий контроль за органами прокуратури щодо дотримання

¹ Несінов О. М. Ефективний судовий контроль за законністю діяльності правоохоронних органів в кримінальному процесі, ілюзія чи реальність? *Протокол*: [сайт]. URL: https://protocol.ua/ua/efektivniy_sudoviy_kontrol_za_zakonnistyu_diyalnosti_pravoohoronnih_organiv_v_kriminalnomu_protsezi_ilyuziya_chi_realnist/

² Справа за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин сьомої, дев'ятої, пункту 2 частини шістнадцятої статті 2368 Кримінально-процесуального кодексу України: рішення Конституційного Суду України від 30 черв. 2009 р. № 16-рп/2009. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v016p710-09>

прав людини можна відзначити таких, як: О. Ф. Андрийко, О. М. Бандурка, І. В. Бондаренко, В. Т. Білоус, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, С. Ф. Денисюк, О. В. Джафарова, О. Ю. Дрозд, О. Р. Івасин, А. Т. Комзюк, Д. Д. Луспенник, О. М. Музичук, М. І. Мельник, В. В. Пахомов, В. М. Плішкін, О. М. Сасевич, В. С. Стефанюк, М. І. Смокович, О. М. Тараненко, С. О. Шатрава, В. С. Шостак та ін.

Мета підрозділу полягає в розкритті змісту судового контролю за діяльністю органів прокуратури як гарантія дотримання прав людини шляхом аналізу наукових досліджень та чинного законодавства.

Актуальність судового контролю в Україні за діяльністю органів прокуратури стає дедалі розвинена, і пояснюється це тим, що захист прав та свобод людини є головним завданням судової гілки влади та потребує ефективного контролю над правоохоронними органами. Тому пропонуємо розглянути детально зміст таких понять як «контроль», «державний контроль» та «судовий контроль».

В теорії права контроль розуміється як спостереження і перевірка стану справ на підконтрольному суб'єкті з метою попередження і виправлення можливих помилок і неправомірних дій¹.

На думку В. А. Козбаненко, контроль слід розглядати як з точки зору упорядкування діяльності державних структур, так і з точки зору гармоні-

¹ Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т./редкол. В. Б. Авер'янов (голова)]. Київ: Юрид. думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. С. 349.

зації суспільних відносин. Контроль покликаний забезпечити дисципліну, законність, дотримання діяльності та результативність, також наголошує автор, що він повинен відповідати таким вимогам: оперативності, гласності та об'єктивності¹.

Контроль в юридичній енциклопедії визначають як перевірку виконання законів, рішень². Контроль є стадією соціально-державного управління, засобом забезпечення законності та реалізації управлінських рішень. До основних стадій контролю відносять: інформаційну чи фактовстановлювальну, оцінювальну та регулятивно-корегувальну. Можливість невідповідності об'єкта контролю певним параметрам є визначальною умовою необхідності його підконтрольності, і взагалі причиною існування контролю як виду діяльності³.

В той же час, науковці визначаючи поняття судового контролю, його сутність, ознаки, особливості і форми реалізації зосереджують увагу, на тому, що останній як форма державного контролю здійснюється в сфері функціонування судової влади по віднесених до її компетенції питань⁴.

¹ Державне управління: основи теорії та організації: підручник/ за ред. В. А. Козбаненко. Москва: Статут, 2000. С. 413.

² Юридична енциклопедія: в 6 т./редкол. Ю. С. Шемшученко та ін. Київ: Укр. енцикл., 2001. Т. 3. К–М. С. 323.

³ Ковалів М. В. Судовий контроль як гарантія забезпечення прав та свобод громадян. *Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутр. справ.* Серія: Юридична. 2011. № 3. С. 117.

⁴ Сушко Л. П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. С. 15.

В. Б. Авер'янов підкреслював, що судовий контроль – це комплексне правове явище, яке відображає як основні риси судової влади, так і ознаки юрисдикційної діяльності органів держави¹. В той же час, В. М. Гаращук звертає увагу, що особливість судового контролю полягає в тому, що він: а) здійснюється судовою гілкою влади; б) провадиться не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів, а одноразово при розгляді конкретних адміністративних, цивільних, кримінальних справ у судах; в) специфічний і предмет судового контролю в державному управлінні – управлінські правовідносини, які виникають між суб'єктами адміністративного права². Виокремленні особливості судового контролю вченим є достатньо вірними, оскільки судовий контроль в дійсності може відбуватися тільки в межах певного провадження, а також під час безпосереднього звернення особи до суду за вирішенням певної справи. Тобто, суд не має самостійної можливості перевірити дотримання законності при реалізації адміністративно-правових відносин за межами відповідного провадження.

О. Ф. Андрійко звертає увагу на важливості здійснення судового контролю та відповідному його місці в системі державного контролю. Крім того, вчена наголошує на важливості існування

¹ Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики/за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. С. 223.

² Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. С. 234.

судового контролю в нашій країні, оскільки від його функціонування залежить розвиток демократичного суспільства. Судова влада як самостійна гілка державної влади має чітко визначені стримуючі повноваження по відношенню до законодавчих і виконавчих органів і діє та керується лише законом¹. О. М. Тараненко характеризує судовий контроль як засновану на законі діяльність суду чи судді по прямій або опосередкованій перевірці властивими йому способами відповідності будь-яких рішень, дій чи бездіяльності фізичних або юридичних осіб вимогам законодавчих та підзаконних актів, як під час розгляду окремих справ (кримінальних, адміністративних, цивільних), так і при розгляді скарг фізичних і юридичних осіб². Л. П. Сушко формулює, що судовий контроль – це вид державного контролю, який здійснюється у сфері функціонування судової влади з віднесених до її компетенції питань³. На думку Ю. В. Скрипіної судовий контроль має два взаємопов'язаних аспекти: 1) охорону прав і свобод шляхом превенції, тобто недопущення протиправного та необґрунтованого обмеження прав людини; та 2) захист прав і свобод людини, тобто їх відновлення у випадку порушення⁴.

¹ Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т./редкол. В. Б. Авер'янов (голова)]. Київ: Юрид. думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. С. 373.

² Тараненко О. М. Забезпечення законності в діяльності митних органів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2006. С. 126.

³ Сушко Л. П. Місце судового контролю в правовій державі. *Бюл. М-ва юстиції України*. 2007. № 6. С. 122.

⁴ Скрипіна Ю. В. Слідчий суддя в системі кримінально-процесуальної діяльності (порівняльно-правове дослідження): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2008. С. 9.

Судовий контроль здійснюється під час реалізації судової влади¹. Зауважимо, що відповідно до ст. 1 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» судову владу реалізують судді та, присяжні шляхом здійснення правосуддя у рамках відповідних судових процедур².

Основна мета судового контролю, як зазначає С. В. Банах є захист прав учасників в процесі судочинства. Так, серед них вчений виокремлює наступні: 1) запобігання неправомірним діями та рішенням, що порушують конституційні права і свободи громадян; 2) відновлення прав, які були порушені правоохоронними органами; 3) надання правомірним діям і рішенням прокурора юридичної сили, легалізуювачи тим самим отримані докази; 4) сприяння винесенню правосудного вироку при вирішенні справи по суті³.

Взагалі, науковці поділяють судовий контроль в Україні на види за такими критеріями: за часом здійснення – попередній (превентивний, запобіжний) і наступний (репресивний); за правовими наслідками – на консультативний і той, що запроваджує (постановляє); за обов’язковістю здійснення – обов’язковий і факультативний; за способом здійснення – на абстрактний і конкретний; за способом

¹ Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. С. 99.

² Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 2 черв. 2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.

³ Банах С. В. Особливості повноважень слідчого судді щодо захисту прав людини. *Вісн. Нац. акад. прокуратури України*. 2013. № 4. С. 62.

перевірки конституційності чи законності акту – на судовий контроль змісту акту (матеріальний), його форми та способу прийняття (формальний)¹.

Враховуючи викладене, судовий контроль вчені розуміють як: 1) особливу форму здійснення правосуддя, 2) функцію судової влади, 3) особливий вид контролю у судовій гілці влади. Вказавши зазначені підходи щодо розуміння сутності судового контролю, доречним вказати, що основною метою судового контролю є перевірка та встановлення факту дотримання органом публічної влади покладених на нього повноважень, прийняття правомірного рішення або акту².

З вище викладеного можемо констатувати, що судовий контроль є окремий інститутом, який запроваджений регулювати суспільні відносини у сфері контролю з метою захисту прав та законних інтересів людини та громадянина. Інститут судового контролю на законодавчому рівні має постійно розвиватись, адже він є передумовою для реального захисту прав та інтересів людини – учасника як судового процесу, так і відповідних суспільних відносин.

Правові норми, які обумовлюють функціонування судового контролю за діяльністю органів прокуратури як гарантія дотримання прав людини

¹ Стефанюк В. С. Судовий контроль: поняття і види. *Виконавча влада і адміністративне право*/за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ, 2002. С. 500.

² Фокіна А. О. Удосконалення форм судового контролю в адміністративному судочинстві України. *Часоп. Київ. ун-ту права*. 2019. № 2. С. 263.

міститься в Конституції України, зокрема в статтях 6, 8, 29, 30, 41, 55, 62¹.

Так, відповідно до ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб².

Органи прокуратури займають виняткове місце в системі державної влади України. Особливе положення органів прокуратури в державному устрої дозволяє врівноважувати діяльність гілок влади і забезпечувати їх належне функціонування.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» до функцій прокуратури належать: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді; нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян³. Із зазначених функцій виходить, що правоохоронна діяльність органів прокуратури охоплює всі сфери суспільного життя.

¹ Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

² Там само.

³ Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>

Для повного та обґрунтованого надання визначення судового контролю за діяльністю органів прокуратури як гарантія дотримання прав людини пропонуємо розглянути предмет, суб'єкт, види та особливості здійснення судового контролю.

Предметом судового контролю за органами прокуратури є їх діяльність, а саме законність та обґрунтованість прийняття управлінських або процесуальних рішень.

Суб'єктами судового контролю за діяльністю органів прокуратури відповідно до закону України «Про судоустрій та статус суддів» є місцеві суди, апеляційні суди, Верховний Суд¹.

У свою чергу, Л. П. Сушко виділяє лише два види судового контролю за діяльністю органів прокуратури: конституційний контроль та судовий контроль за законністю дій органів прокуратури². На нашу думку, види судового контролю за діяльністю органів прокуратури перш за все обумовлені видами судів, перелік яких вказано в Законі України «Про судоустрій і статус суддів»³.

Найбільш поширеною формою судового контролю за діяльністю органів прокуратури як гарантія дотримання прав людини є перевірка законності та обґрунтованості їх дій чи бездіяльності і прийняття рішень.

¹ Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 2 черв. 2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.

² Сушко Л. П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. С. 19.

³ Про судоустрій та статус суддів... 2016. № 31. Ст. 545.

Наприклад, в справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів прокуратури суди перевіряють, вчинені вони: 1) на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) з використанням передбачених повноважень; 3) з урахуванням всіх обставин, які мають значення для вчинення дії; 4) неупереджено; 5) сумлінно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом; 8) пропорційно, зокрема, з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; своєчасно, тобто протягом передбаченого терміну¹.

В цьому аспекті актуальним є здійснення судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження, оскільки, саме в цьому провадженні найбільш типових порушень прав і прав, свобод та інтересів особи.

Отже, вирішуючи питання про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, у кожному випадку розгляду відповідних клопотань слідчі судді зобов'язані:

– сумлінно і принципово здійснювати повноваження із судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному прова-

¹ Музичук О. М. Судовий контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні. *Журн. східноєвроп. права*. 2013. № 1. С. 32.

дженні під час досудового розслідування, діяти у межах і відповідно до вимог закону;

– перевіряти наявність об’єктивної необхідності та виправданість такого втручання у права і свободи особи, з’ясувати можливість досягнення мети, на яку посилається автор клопотання, без застосування цих заходів;

– зважати, що незалежно від визначеного процесуальним законом суб’єкта ініціювання застосування заходів забезпечення обов’язок довести наявність трьох необхідних складових для їх застосування (ч. 3 ст. 132 КПК) покладається на слідчого та/або прокурора;

– враховувати, що докази на підтвердження обставин, викладених у клопотанні про застосування заходів забезпечення, подаються особою, яка заявляє таке клопотання;

– пам’ятати, що суддя, який брав участь у кримінальному провадженні під час досудового розслідування, згідно з ч. 1 ст. 76 КПК не має права брати участь у цьому ж провадженні в суді як першої, так і апеляційної та касаційної інстанцій, а також при перегляді судових рішень Верховним Судом України або за нововиявленими обставинами¹.

Таким чином, особливостями судового контролю за діяльністю органів прокуратури є його не

¹ Про деякі питання здійснення слідчим суддею суду першої інстанції судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження: лист Вищого спеціалізованого суду від 5 квіт. 2013 р. № 223-559/0/4-13. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0558740-13#Text>

систематичність, це не повсякденно, як, наприклад, контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів, а одноразово під час розгляду адміністративних, цивільних чи кримінальних справ¹.

О. О. Марченко в своїх дослідженнях виділяє ще одну особливість судового контролю за діяльністю органів прокуратури – його пасивність. Він зазначає, що підставою для його здійснення є скарга або звернення зацікавленої особи, а не ініціатива суду². На нашу думку, зазначена особливість є дискусійною, адже під час адміністративного чи кримінального провадження суддя може з власної ініціативи призначити, наприклад, експертизу для встановлення певних фактів, та ці дії, в дійсності, будуть формами реалізації судового контролю.

Виділивши особливість судового контролю за діяльністю органів прокуратури, можемо погодитись з думкою О. М. Музичука та виділити спеціальні ознаки судового контролю за діяльністю органів прокуратури як гарантія дотримання прав людини: він може бути лише зовнішнім, оскільки суди контролюють не підкорені їм органи; носить юрисдикційний характер, оскільки діяльність суду полягає у вирішенні певного правового спору; здійснюється під час судової процедури, характерним

¹ Адміністративне право України: підручник/Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дяченко та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2007. С. 261.

Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 412 с.

² Марченко О. О. Особливості судового контролю в державному управлінні. *Проблеми законності*. 2006. Вип. 83. С. 179.

для якої є рівність всіх її учасників; реалізується в формі судового рішення чи постанови¹.

Судовий контроль за дотриманням і забезпеченням прав людини у діяльності органів прокуратури передбачає перевірку законності й обґрунтованості дій, рішень, клопотань сторони обвинувачення, яка наділена державно-владними повноваженнями – прокурора².

Так, В. Я. Марчак доводить, що захист прав людини – це одне з основних завдань, що стоять перед судовими органами України. Вагомість й ефективність судового контролю за дотриманням прав людини полягає в тому, що, навіть, сам факт його існування справляє позитивний вплив на роботу правоохоронних органів³. В. Я. Марчак звертає увагу, що нагромаджений досвід у цій сфері демонструє двоякий ефект цього інституту: а саме: по-перше, суд, визнавши, що є порушення прав людини, забезпечує їх відновлення; по-друге, підвищується рівень якості роботи правоохоронних органів у кримінальних провадженнях, що підлягають судовому контролю. У зв'язку з цим, значення судового контролю полягає насамперед в цьому непрямому впливі, оскільки основна мета судового контролю полягає в тому, щоб досудове

¹ Музичук О. М. Судовий контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні. *Журн. східноєвроп. права*. 2013. № 1. С. 31.

² Юхно О. О., Жупанова О. О. Теоретичні та прикладні питання здійснення судового контролю слідчим суддею у кримінальному провадженні. *Право і безпека*. 2017. № 4 (67). С. 103.

³ Марчак В. Я. Судовий контроль за дотриманням прав людини згідно з кримінальним процесуальним законодавством України. *Юрид. часоп. Нац. акад. внутр. справ*. 2013. № 1. С. 145.

розслідування у кримінальних провадженнях проводились із дотриманням принципу верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями¹.

Слід відмітити, що судовий контроль за діяльністю органів прокуратури виявляється у процесі розгляду скарг на дії органів прокуратури та їх посадових осіб. Варто зазначити, що судовий контроль за діяльністю органів прокуратури має місце й в інших випадках. Зокрема, коли суд приймає рішення про застосування запобіжного заходу у вигляді взяття під варту та продовження його строків, проведення обшуку житла чи іншого володіння особи, здійснення виїмки матеріальних носіїв секретної інформації та/або документів, що містять банківську таємницю, здійснення примусової виїмки з житла чи іншого володіння особи, виїмки документа виконавчого провадження тощо. Крім того, при розгляді кримінальних справ, особливо про посадові злочини, суд досліджує не тільки дії підсудного як посадової особи, а й умови, що сприяли вчиненню злочину².

Формою реагування суду на виявлені недоліки в роботі органу прокуратури (прокурора), які зумовили те чи інше порушення або злочин посадової особи, може бути окрема ухвала, в якій звертається увага відповідного органу або посадової особи на

¹ Марчак В. Я. Судовий контроль за дотриманням прав людини згідно з кримінальним процесуальним законодавством України. *Юрид. часоп. Нац. акад. внутр. справ*. 2013. № 1. С. 145–146.

² Синчук В. Л. Види державного контролю за діяльністю органів прокуратури. *Європейські перспективи*. 2014. № 7. С. 87.

факти недодержання закону, інші причини вчинення злочину й умови, що цьому сприяли, і порушується питання про вжиття заходів до їх усунення¹.

Суди, як суб'єкти здійснення судового контролю за діяльністю органів прокуратури як гарантія дотримання прав людини: 1) перевіряють законність та обґрунтованість рішень органів прокуратури та їх посадових осіб; 2) перевіряють конституційність обмеження прав людини та надають оцінку підстав проведення запобіжних заходів; 3) виносять приватне рішення, в якому звертають увагу державних органів, громадських організацій або посадових осіб на встановлені по справі факти порушення закону, причини і умови, які сприяли вчиненню правопорушення; 4) розглядають скарги громадян, в яких йдеться про незаконні, на думку заявника, дії співробітників органів прокуратури; 5) приймають рішення у справі, яким можуть змінити або скасувати попереднє рішення органів прокуратури; 6) ініціюють проведення контрольних заходів іншими суб'єктами, наприклад, призначають експертизу; 7) відновлюють порушені права фізичних і юридичних осіб; 8) застосовують правові санкції².

На підставі викладеного, судовий контроль за діяльністю органів прокуратури як гарантія дотримання прав людини – це особливий вид державного контролю, що здійснюється судовою гілкою

¹ Синчук В. Л. Види державного контролю за діяльністю органів прокуратури. *Європейські перспективи*. 2014. № 7. С. 87.

² Музичук О. М. Судовий контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні. *Журн. східноєвроп. права*. 2013. № 1. С. 33.

влади, який має імперативний характер щодо перевірки та встановлення факту дотримання органами прокуратури покладених на них функцій щодо прийняття правомірних та обґрунтованих рішень в їх діяльності.

Судовий контроль – це діяльність суду, що покликана на забезпечення законного дотримання прав та свобод людини та обґрунтованого їх обмеження. Встановлення дієвого судового контролю за діяльністю органів прокуратури є досить важливим завданням, адже, в нашій державі судовий контроль не є досконалий та потребує змін. В чинному законодавстві не має чітких норм щодо систематичного механізму здійснення судового контролю за органами прокуратури, тому питання здійснення останнього потребує подальшого комплексного наукового дослідження.

3.3. Шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання правової охорони прав людини в діяльності органів прокуратури України

Прокуратура у сучасному демократичному суспільстві виконує надзвичайно важливу правоохоронну роль, зміст діяльності якої визначається її місцем у системі органів державної влади, функціями та напрямками її діяльності, наданими законом повноваженнями для їх виконання. Це єдина система, яка в порядку, передбаченому Законом України «Про прокуратуру», здійснює встановлені

Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави¹.

Тому питання ефективності адміністративно-правового регулювання правової охорони прав людини в діяльності органів прокуратури України відіграє вирішальну роль у контексті підвищення ефективності охорони прав людини, а також у функціональному аспекті діяльності органів прокуратури, оскільки завдячуючи відповідній ролі органів прокуратури забезпечується дотримання прав людини іншими суб'єктами суспільних відносин.

Значущість органів прокуратури в забезпеченні прав і свобод людини і громадянина відзначають багато науковців, котрі зазначають, що органи прокуратури виступають одним із гарантів забезпечення правопорядку та захисту прав і свобод людини². Тому з метою вироблення шляхів удосконалення адміністративно-правового регулювання правової охорони прав людини в діяльності органів прокуратури України доцільно розглянути через дослідження міжнародного досвіду щодо визначення повноважень та функцій органів прокуратури, а також визначення адміністративно-правової охорони прав людини останньою. В цілому ми виходимо

¹ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо підвищення ефективності діяльності органів прокуратури», від 13 лют. 2020 р. реєстр. № 3062. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=68135&pf35401=521339>

² Мавдик М. Я. Становлення та розвиток прокуратури України як інституту захисту прав і свобод людини і громадянина. *Вісн. Харк. нац. ун-ту внутр. справ*. 2012. № 3 (57). С. 22.

із позиції, що адміністративно-правова охорона прав людини становить собою відповідну систему адміністративно-правових засобів, визначених адміністративним нормами, за допомогою яких держава регулює суспільні відносини у сфері забезпеченні захисту прав і свобод людини, припиненні протиправних дій та відновленні порушених прав і свобод останніх.

Розглядаючи міжнародний досвід адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури слід зазначити, що на даний час у світі скалилися дві моделі функціонування органів прокуратури: прокуратура як орган кримінального переслідування та прокуратура як орган нагляду за законністю¹. Але даний поділ вважаємо не повним, бо не враховані всі функції, які визначають основу діяльності прокуратури від місця, яке вона посідає в системі державних органів². Тому подальший хід роботи спрямуємо на розгляд функціонування органів прокуратури щодо охорони прав людини в зарубіжних державах в залежності від їх функціонального призначення.

Адміністративно-правову охорону прав людини органами прокуратури почнемо визначати через виокремлення виконуваних прокуратурою повноважень та функцій і виділимо їх до категорій функціонування прокуратури в зарубіжних державах:

¹ Миколенко В. А. Модернізація конституційно-правового статусу прокуратури в європейських країнах : порівняльно-правовий аналіз. *Актуальні проблеми політики*. 2016. Вип. 58. С. 278.

² Хорсуненко О. В. Прокуратура України та країн-членів Європейського Союзу: порівняльне дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Київ, 2018. С. 38.

1) *органи прокуратури, головним напрямом діяльності є кримінальне переслідування*. Серед Європейських країни така особливість функціонування прокуратури спостерігається в Польщі, Естонії, Чехії, Данії, Словенії. Особливостями діяльності прокуратури в зазначених країнах варто назвати: нагляд за законністю порушення справи, нагляд за слідством, нагляд за законністю виконання судових рішень, нагляд за законністю позбавлення волі та інших примусових заходів¹.

Правовою основою аналізу даної функції прокуратури є конституційні норми: § 104 Конституції Фінляндської Республіки 1999 р.², ст. 80 Конституції Чеської Республіки 1992 р.³; законодавством: Закон Республіки Польща про прокуратуру 2016 р., Закон Данії про відправлення правосуддя 1992 р., Закон Словенії про прокуратуру 2011 р., Закон Естонії про прокуратуру 1998 р.; та нормами процесуального законодавства: КПК Фінляндії 1997 р. (редакція 2002 р.)⁴.

Так, прокуратура Естонії – це урядова установа, що знаходиться у сфері управління Міністерства

¹ Циганок С. Правові засади взаємодії органів прокуратури зі ЗМІ та громадськістю. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 10. С. 107–110.

² Конституція Фінляндської Республіки: прийнята 11 черв. 1999 р. URL: https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/ru19990731_20111112.pdf

³ Конституции государств Центральной и Восточной Европы/отв. ред. Н. В. Варламова. Москва: Центр конституционных исслед., 1997. 578 с.

⁴ Хорсуненко О. В. Прокуратура України та країн-членів Європейського Союзу: порівняльне дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Київ, 2018. С. 84.

юстиції та є незалежною при виконанні своїх завдань передбачених законодавством, діє виходячи із законів і винесених на їх підставі правових актів. Прокуратура керує досудовим кримінальним провадженням, забезпечуючи його законність і результативність; підтримує в суді державне обвинувачення, бере участь в плануванні розшукової діяльності, необхідної для припинення і розкриття злочинів, а також виконує інші покладені на прокуратуру законом обов'язки¹.

У свою чергу ст. 2 Закону Республіки Польща про прокуратуру закріплює, що завданням прокуратури є забезпечення верховенства закону і судового переслідування злочинів, які реалізуються за допомогою таких повноважень прокурора: здійснення чи нагляд за попереднім розслідуванням у кримінальних справах і підтримання державного обвинувачення в судах; участь у цивільних та кримінальних справах і подання клопотання в судовому процесі по цивільних справах з питань порушення трудових або суспільних гарантій, якщо цього вимагає охорона правопорядку, суспільного інтересу, власності або прав громадян; вжиття заходів, визначених законодавством для точного й однакового застосування закону в судовому процесі, при притягненні особи до адміністративної відповідальності та іншому процесі; здійснення нагляду за виконанням постанов про тимчасове затримання та інших рішень про позбавлення волі особи; співпраця із науковими інституціями у сфері вивчення про-

¹ О прокуратуре. URL: <https://www.prokuratueur.ee/ru/o-prokurature>

блем, пов'язаних зі злочинністю та запобіганням її виникненню, а також співпраця з відповідними державними органами щодо запобігання проявам злочинності; оскарження рішення судів і участь у розгляді таких скарг по адміністративних справах; виконання інших повноважень, визначених законом¹.

Враховуючи зазначене, можна вказати на характерні особливості функціонування зазначено моделі прокуратури в вказаних країнах: по-перше, основною функцією прокуратури є здійснення саме кримінального провадження; по-друге, наділення прокуратури функціями пов'язаними з кримінальним провадженням, а саме нагляд за попереднім слідством, нагляд за законністю виконання судових рішень та нагляд за законністю позбавлення волі².

В цілому можемо констатувати, що незважаючи на існуючі відмінності в законодавстві європейських країн щодо статусу і ролі прокуратури та прокурорів, прокуратура є незамінною структурою держави, яка керується нормами закону і є відповідальною за дотримання законів під час кримінального переслідування³.

¹ Наулік Н. Прокуратура в системі органів державної влади Республіки Польща. *Наук. часоп. Нац. акад. прокуратури України*. 2015. № 4. С. 115–116.

Ustawa o prokuraturze: z dnia 20.06.1985 r. Dz. U. 2002. Nr 21. Poz. 206 z późn. Zm.

² Хорсуненко О. В. Прокуратура України та країн-членів Європейського Союзу: порівняльне дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Київ, 2018. С. 84–85.

³ Меморандум про домовленість Генеральних прокурорів 11 європейських країн (членів Ради Європи), представлених на зустрічі в Каста-Пап'єрніка 7–9 груд. 1999 р.: підписаний від 9 груд. 1999 р. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/994_052

2) органи прокуратури, основоположною функцією яких є захист прав і свобод громадян, захист інтересів держави, юридичних осіб шляхом здійснення контролю за дотриманням законів. Дана модель діяльності прокуратури безпосередньо існує в таких країнах, як: Італія, Німеччина, Австрія, Франція, Румунія, Бельгія, які безпосередньо знаходяться в підпорядкуванні Міністерств юстиції та являються частиною судової системи¹.

Діяльність прокуратури Німеччини регулюється Федеральним законом про судоустрій, Кримінальним процесуальним кодексом, Положенням про організаційну структуру прокуратури та Правилами внутрішнього розпорядку прокуратури. Прокуратура Німеччини (нім. Staatsanwaltschaft) відноситься до виконавчої влади і фактично є звичайним адміністративним відомством, знаходиться в системі міністерства юстиції². Серед основних функцій прокуратури Німеччини варто назвати: розслідування кримінальних справ, кримінальне переслідування і підтримання державного обвинувачення; участь у процесі як неупереджена сторона; вжиття заходів щодо реалізації рішень суду і контроль за виконанням вироків; участь у цивільному судочинстві; координація діяльності правоохоронних органів³.

¹ Хорсуненко О. В. Прокуратура України та країн-членів Європейського Союзу: порівняльне дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Київ, 2018. С. 39–40.

² Боршуляк І. І. Організаційно-правові засади проходження служби в органах прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Київ, 2015. С. 173.

³ Шульган І. І. Прокурор в кримінальному процесі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Львів, 2020. С. 148.

Прокуратура Франції діє в системі Міністерства юстиції та є складовою здійснення правосуддя. Прокурора має значні повноваження в своїй юрисдикції, а саме: координує діяльність поліцейських та здійснює нагляд за ними, підтримує обвинувачення в суді, бере участь у цивільних справах, якщо задано шкоду суспільству. Також реалізація державної політики по боротьбі із злочинністю, координація реалізації місцевих програм по боротьбі зі злочинністю є прерогативою прокуратури. Задля гарантування додержання прав і свобод людини і громадянина, відповідно до законодавства Франції прокуратура повинна бути негайно проінформована про вчинені злочини та про осіб, що були затримані¹.

В Італії обов'язок прокуратури здійснювати кримінальне переслідування встановлено конституційно (ст. 112 Конституції) та передбачає здійснення нагляду за органами попереднього слідства, його завдання – забезпечення процесуального керівництва слідством. Слідчий суддя веде попереднє слідство і про будь-які слідчі дії він зобов'язаний проінформувати прокурора, якому надано право участі у всіх допитах, експертизах тощо. В Італії прокурори мають право санкціонувати прослуховування телефонних переговорів, а також може дати розпорядження про затримання підозрюваного на термін до 48 годин².

¹ Погребняк С. Принципи права: доктринальні питання. *Право України*. 2013. № 9. С. 217–226.

² Шульган І. І. Прокурор в кримінальному процесі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Львів, 2020. С. 148–150.

Аналіз діяльності зазначеної моделі органів прокуратури ряду Європейських країни надає можливість вказати, що основним завданням діяльності останніх спрямовано на захист інтересів держави, прав і свобод людини та громадянина шляхом здійснення контрольних заходів за дотриманням законів під час відправлення правосуддя та кримінального провадження в справах.

3) *прокуратури, основоположною функцією яких є захист прав і свобод громадянина, представництво їх інтересів та інтересів держави.* Зазначена модель функціонування прокуратури існує в ряді європейських країни, як-то: Швеція, Португалія, Литва, Словаччина, Угорщина тощо, в яких прокуратура є незалежним органом. Основними рисами даної моделі прокуратури є проведення попереднього слідства, нагляд за законністю слідства через спеціальні наглядові функції, нагляд за дотриманням законів, нагляд за додержанням законності при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням свободи громадян, участь прокурора у здійсненні превентивних заходів спрямованих на попередження порушень законодавства, усунення причин скоєння правопорушень¹.

В Португалії відповідно до ст. 3 Закону про прокуратуру остання представляє державу, місцеві адміністративно-територіальні утворення, невстановлених осіб або осіб, місце проживання яких є

¹ Хорсуненко О. В. Прокуратура України та країн-членів Європейського Союзу: порівняльне дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Київ, 2018. С. 40.

невідомим, бере участь у проведенні в життя кримінальної політики, здійснює кримінальне переслідування відповідно до принципу законності, бере на себе (у передбачених законом випадках) захист колективних і загальних інтересів, захищає незалежність судів і слідкує за тим, щоб судові функції здійснювалися відповідно до Конституції і законів, веде кримінальне розслідування навіть у разі, коли воно покладено на інші органи, здійснює акції для запобігання злочинності, наглядає за конституційністю нормативних актів, за процесуальною діяльністю органів кримінальної поліції, забезпечує захист найманих працівників та їх сімей, бере участь у процедурах банкрутства, неспроможності та у всіх інших процедурах, що стосуються державних інтересів, здійснює консультативні функції, оскаржує будь-які постанови, що впливають зі змови між сторонами з метою порушити закон або винесені з очевидним порушенням закону¹.

Доречно зазначити, що у відповідності до Конституції Угорської Республіки 1989 р., прокуратура в Угорщині спрямовує свої зусилля на забезпечення охорони прав громадян, здійснення нагляду за притягнення до відповідальності за діяння, що завдають збитку або створюють загрозу конституційному ладу, безпеці і незалежності держави (§ 51 Конституції Угорської Республіки 1989 р.)².

¹ Долежан В. В. Правовий статус прокуратури Португалії. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 25. С. 610.

² Хорсуненко О. В. Прокуратура України та країн-членів Європейського Союзу: порівняльне дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Київ, 2018. С. 93–94.

В той же час, ст. 149 Конституції Словацької Республіки передбачено, що прокуратура Словацької Республіки захищає права та законні інтереси фізичних та юридичних осіб та держави¹. Відповідно до ст. 2 закону Словацької Республіки «Про прокуратору» прокуратура Словацької Республіки є незалежним державним органом, який охороняє права та інтереси фізичних та юридичних осіб і держави. Вона утворює єдину централізовану систему, в якій прокурори перебувають у відносинах субординації і свої завдання виконують на основі закону і в порядку, передбаченому законом. Відзначимо, що закріплення законодавчого статусу прокуратури саме як «незалежного» державного органу підвело ризику під дискусією в Словацькій Республіці про те, чи бути прокуратурі окремою інституцією, чи все ж таки входити до структури іншого державного органу (наприклад, Міністерства юстиції)².

Завдання прокуратури, визначені в положеннях ст. 4 закону Словацької республіки «Про прокуратуру», порівняно із законодавством України є більш широкими та конкретними: 1) притягнення до кримінальної відповідальності осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, і нагляд за законністю попереднього процесу; 2) нагляд за дотриманням

¹ Конституція Словацької Республіки: прийнята 1 верес. 1992 р. URL: https://www.slov-lex.sk/documents/10184/493489/460_1992_1.pdf/716c7f51-7b5b-416f-9f9be-f09b4dcb2127

² Стукаленко В. А. Правове регулювання діяльності прокуратури Словацької Республіки. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту*. Серія: Право. 2012. Вип. 19, т. 1. С. 219.

законів й інших загальнообов'язкових правових приписів у місцях, де обмежена особиста свобода громадян на підставі рішення державних органів; 3) участь і застосування своїх повноважень у судовому процесі; 4) представництво держави як власника в судовому процесі; 5) нагляд за додержанням законів та інших загальнообов'язкових правових приписів у діяльності та рішеннях органів державної влади й органів територіального самоврядування і нагляд за дотриманням законів та інших загальнообов'язкових правових приписів у діяльності та рішеннях інших юридичних осіб в обсязі, в якому їм законом дозволено приймати рішення, що стосуються прав та обов'язків фізичних чи юридичних осіб у галузі публічної влади над діяльністю органів місцевого самоврядування прокурор нагляду не здійснює, якщо окремим законом не визначено іншого; 6) участь у реалізації превентивних заходів, спрямованих на попередження порушень законів та інших загальнообов'язкових правових приписів та на усунення причин та умов злочинної діяльності; 7) участь у дорадчих органах державної влади, які працюють над підготовкою проектів нормативних актів або над профілактикою і зниженням рівня злочинності¹.

Можемо зазначити, що основним завданням прокуратури в зазначених зарубіжних країнах є захист прав і інтересів громадян та представництво державних інтересів. У зв'язку із вказаним доречно

¹ Стукаленко В. А. Правове регулювання діяльності прокуратури Словацької Республіки. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту*. Серія: Право. 2012. Вип. 19, т. 1. С. 219.

вказати, що серед функції здійснення діяльності прокуратури в зазначених країнах є: 1) захист прав і свобод громадян, представництво їхніх та державних інтересів; 2) функція кримінального провадження, що є загальною для всіх категорій та має на меті порушення кримінального провадження; 3) проведення попереднього слідства; 4) здійснюють нагляд за законністю досудового слідства, нагляд за дотриманням законів при виконанні судових рішень; 5) участь у некримінальному судочинстві – так, прокуратура бере участь у адміністративному судочинстві, цивільному, трудовому; 6) здійснення превентивних заходів, які спрямовані на попередження правопорушень, усунення причин та умов скоєння правопорушень¹.

4) *органи прокуратури, однією з головних функцій яких є сприяння відправлення правосуддя за-для захисту законності, прав людини і публічних інтересів.* Нормативно-правою основою діяльності органів прокуратури більшості європейських країн є відповідні Конституції, закони про прокуратуру, а також процесуальне законодавство.

Аналіз норм діючого законодавства даної групи органів прокуратури надає можливість вказати на наділення останніх доволі широким діапазоном наглядових повноважень за дотриманням законодавства під час здійснення слідчої, оперативної діяльності, а також безпосередньою участю в суді під час розгляду справ.

¹ Хорсуненко О. В. Прокуратура України та країн-членів Європейського Союзу: порівняльне дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Київ, 2018. С. 95–98.

Так, відповідно до Закону Латвії «Про прокуратуру» у функціональному значенні прокуратура: 1) здійснює нагляд за відповідністю законам досудової слідчої та оперативної діяльності, процесів розвідки і контррозвідки установ державної безпеки і системи охорони державної таємниці; 2) проводить досудове розслідування; 3) починає і здійснює кримінальне переслідування; 4) підтримує державне обвинувачення; 5) здійснює нагляд за виконанням покарань; 6) в установленому законом порядку захищає права і законні інтереси осіб і держави; 7) в встановлених законом випадках подає позовну заяву або заяву в суд; 8) у встановлених законом випадках бере участь в розгляді справ у суді¹.

Прокуратура Болгарії є частиною судової системи, а її структура відповідає структурі судів. Вона наглядає за верховенством закону і керує кримінальним розслідуваннями. Прокурори мають право за своєю власною ініціативою порушувати кримінальну розгляд у справах про передбачувані правонарушення або злочини. Генеральний прокурор наглядає за законністю, здійснює методичне керівництво діяльністю всіх прокурорів і може звертатися в Конституційний суд².

Ст. 124 Конституції Іспанії 1978 р. визначає головні принципи, що регулюють сучасну систему

¹ О прокуратуре: Закон Латвии принятый Сеймом 19 мая 1994 г. URL: <https://lawyer-khroulev.com/wp-content/uploads/2019/09/Zakon-Latvii-o-prokurature-ru.pdf>

² Международные договоры по правам человека. Общий базовый документ, являющийся составной частью докладов государств-участников Болгария. Организация Объединенных Наций, 2014. С. 17.

прокуратури в Іспанії. Відповідно до ст. 124: 1) завданням служби державного обвинувачення, без втручання в повноваження інших органів, є сприяння відправленню правосуддя з метою захисту законності, прав громадян та захищених законом суспільних інтересів шляхом вжиття заходів на підставі закону або за запитом заінтересованої сторони, а також забезпечення незалежності судів і захисту в них суспільних інтересів; 2) служба державного обвинувачення здійснює свої повноваження через свої органи згідно з принципами єдності та ієрархічної залежності та відповідно до принципів законності та безсторонності; 3) органічний статут служби державного обвинувачення затверджується законом; 4) Генеральний прокурор Іспанії призначається Королем за пропозицією Уряду після консультацій із Загальною радою судової влади. Прокуратура Іспанії вважається органом судової влади відповідно до ст. 2 Органічного закону про прокуратуру 1981 р. (Estatuto del Ministerio Fiscal de 31 de diciembre de 1981) Відповідно до цієї статті, «прокуратура є складовою судової влади, але користується функціональною автономією...»¹.

Функціональну діяльність прокуратури віднесеної до судової гілки влади визначимо через: 1) здійснення функції кримінального провадження, що передбачає обвинувачення в суді; 2) ведення попереднього слідства; 3) спільними для зазначених держав є наглядові функції: нагляд за закон-

¹ Запровадження антикорупційної спеціалізації прокурорів: європейський досвід і перспективи в Україні: матеріали Міжнар. наук.-практ. семінару (м. Київ, 8 жовт. 2008 р.). Київ, 2008. С. 90.

ністю слідства, нагляд за законністю здійснення примусових заходів; 4) захист державних, суспільних інтересів, захист законності адміністративних процесів, порушення питання про залучення до дисциплінарної відповідальності¹.

5) *органи прокуратури, рисою яких є підтримання обвинувачення в суді*. Зазначена модель діяльності органів прокуратури існує в таких країнах, як: Ірландія, Велика Британія, Мальта, Кіпр тощо. Дана модель визначає такі риси як здійснення процесуального керівництва, неучасть у виконанні вироків у кримінальних справах та неучасть у визначенні політики кримінальних злочинів та попередженні цих злочинів².

Проведений аналіз функціональна діяльності прокуратури в країнах світу та дослідивши певні напрямки її діяльності можемо констатувати, що адміністративно-правова охорона прав людини органами прокуратури становить собою відповідну систему адміністративно-правових засобів, визначених та врегульованих адміністративним нормами, за допомогою яких органи прокуратури регулюють суспільні відносини у сфері забезпечення прав і свобод людини через спеціально наглядові функції, які забезпечують захист прав і свобод лю-

¹ Хорсуненко О. В. Прокуратура України та країн-членів Європейського Союзу: порівняльне дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Київ, 2018. С. 98–100.

² Білас А. І. Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2016. С. 41.

Бахновська І. П. Співвідношення принципів права з правовими нормами. *Проблеми законності: респ. міжвідом. наук. зб.* 2007. № 89. С. 11–18.

дини, припиненні протиправних дій та відновлення порушених прав і свобод фізичних та юридичних осіб, здійснення превентивних заходів, які спрямовані на попередження правопорушень, а також виявлення та усунення причин та умов скоєння правопорушень в майбутньому.

Поряд із зазначеним варто звернути увагу на існування певних корупціогенних факторів, які впливають на формування та рівень довіри населення до органів прокуратури під час реалізації функції щодо охорони прав людини, а також шляхи мінімізації корупційних ризиків в діяльності останніх.

Протягом останніх років здійснено ряд реформаторських кроків щодо посилення контролю за діяльністю органів прокуратури як з боку громадських інституцій, так і з боку держави, забезпечення їх доброчесної поведінки, прозорості і підзвітності. У відповідності до норм Закону України «Про прокуратуру» остання позбавлена здійснення такої функції як прокурорського нагляду за додержанням законів в Україні, хоча основний акцент робився на утвердження верховенства закону та зміцнення правопорядку, і в кінцевому результаті забезпечувало широкі можливості до виникнення корупціогенних ризиків. В цілому, це свідчить про низький рівень довіри до органів прокуратури, яка повинна стояти на сторожі дотримання прав і свобод людини і громадянина. Причиною цього є численні факти затягування розгляду справ в судах, винесення судами, прокурорами і слідчими сумнівних з огляду на їх законність, обґрунтова-

ність чи мотивацію рішень, невиконання більшості прийнятих судових рішень, неможливість для фізичних та юридичних осіб у багатьох випадках захистити свої права, свободи і законні інтереси¹. Така ситуація є можливою через широку дискрецію у повноваженнях слідчих, прокурорів, суддів, недостатні прозорість і контроль за їхньою діяльністю, низький рівень їхньої відповідальності, колізії та інші вади законодавства, а отже і персональна відповідальність при прийнятті рішень працівниками органів правопорядку у цілому належно гарантуються законом².

В той же час, виникають питання щодо здійснення кадрової політики в органах прокуратури. Так, після Революції гідності 2014 р. в українській прокуратурі час від часу здійснюються інституційні реформи, спрямовані на зміцнення цього інституту: децентралізація; незалежність; підвищення рівня професіоналізму та загальне оновлення³. В дійсності ці імперативи реалізуються за допомогою численних заходів: по-перше, одним із найбільш рішучих і прогресивних кроків стало створення в рамках прокуратури органу самоврядування, уповноваженого чинити вплив на призначення та кадрові ресурси безпосередньо (у випадку з Радою про-

¹ Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2019–2023 роки: проект Закону України. *Реанімаційний Пакет Реформ*: [сайт]. URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/TSPPR_-Proekt_-Antykoruptsiyna-stratehiia.pdf

² Там само.

³ Реформування прокуратури України: інституційний аспект. URL: <https://democracy-reporting.org/ua/public-prosecutors-ukraine/>

курорів) і через Кваліфікаційну дисциплінарну комісію; по-друге, введення щорічних перевірок добросовісності та службової атестації прокурорів в цілях підтримання або підвищення якості роботи при одночасному скороченні можливостей для скоєння начальством тиску на окремих прокурорів¹.

В цілому можемо констатувати, що в ідеалі така велика, складна і життєва важлива структура повинна була б поступово і плавно реформуватися відповідно до комплексної та добре продуманої стратегії, але це не так. Інституційні перетворення носять нерегулярний характер, і однією з причин був передбачуваний опір старої системи, але важливе значення відіграє й відсутність загальної стратегії².

Враховуючи зазначене, можемо сказати, що серед основних напрямів реалізації кадрової політики в органах прокуратури щодо мінімізації корупційних факторів необхідно здійснити кроки щодо вдосконалення норм діючого законодавства, оптимізація інституційної бази та раціоналізація кадрової реформи.

Варто зазначити позицію В. А. Сливенко в науковій статті «Новації у сфері управління діяльністю прокуратури». Вчений наголошує, що мета управління в органах прокуратури полягає в задоволенні прав та законних інтересів громадян або держави³.

¹ Реформування прокуратури України: інституційний аспект. URL: <https://democracy-reporting.org/ua/public-prosecutors-ukraine/>

² Там само.

³ Сливенко В. А. Новації у сфері управління діяльністю прокуратури. *Вісн. Дніпропетр. ун-ту*. Серія: Менеджмент інновацій. 2016. Вип. 6. С. 126.

Крім того, наголошується, що завдання управління органами прокуратури випливають із актуальності ситуації взаємовідносин між прокуратурою та іншими суб'єктами соціально-політичного процесу і полягають у підвищенні статусу прокуратури, і до останніх належать: 1) підвищення прозорості діяльності прокуратури, доведення до громадськості інформації про соціальне призначення, правовий статус та умови діяльності прокуратури; 2) залучення широких верств населення до обговорення шляхів реформування органів прокуратури, напрямків розв'язання актуальних проблем, що виникають під час виконання співробітниками покладених на них повноважень; 3) прогнозування випадків виникнення соціальної напруженості в окремих соціальних верствах та вжиття заходів щодо їх запобігання; 4) підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури, насамперед оволодіння ними навичками якісного та ефективного спілкування; 5) повне переформатування відомчої нормативно-правової бази; 6) організація постійного моніторингу стану громадської думки щодо діяльності органів прокуратури¹. В дійсності реалізації зазначених завдань управління органами прокуратури тільки сприятиме забезпеченню охорони прав людини, а не буде декларативним лозунгом в діяльності останньої.

В той же час, з метою мінімізації корупційних ризиків в діяльності органів прокуратури щодо ад-

¹ Сливенко В. А. Новації у сфері управління діяльністю прокуратури. *Вісн. Дніпропетр. ун-ту*. Серія: Менеджмент інновацій. 2016. Вип. 6. С. 126.

міністративно-правової охорони прав людини необхідно здійснити певні кроки інституціонального та функціонального значення, а саме: розробити і прийняти зміни до Закону України «Про прокуратуру» з метою деполітизувати посаду Генерального прокурора і призначати на неї за результатами відкритого конкурсу, визначити обґрунтовані підстави та процедуру звільнення Генерального прокурора з посади; розробити і прийняти закон щодо проведення перевірок на добросовісність працівників органів правопорядку та прокурорів; внести зміни до Кримінального процесуального кодексу України з метою обмежити дискреційні та невідповідні принципу юридичної визначеності повноваження прокурорів; провести антикорупційну експертизу Кримінального процесуального кодексу України, інших законів, що визначають засади організації і діяльності органів правопорядку і прокуратури з метою виявити всі корупціогенні фактори та усунути їх через внесення змін до цих законів; ввести систему випадкового розподілу справ між прокурорами на основі чітких і об'єктивних критеріїв; привести положення Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів у відповідність до міжнародних стандартів¹.

Все вищезазначене дає можливість стверджувати про здійснення заходів щодо удосконалення нормативно-правової бази у частині закріплення

¹ Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2019–2023 роки: проект Закону України. Реанімаційний Пакет Реформ: [сайт]. URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/TSPPR_-Proekt_-Antykoruptsiyna-stratehiia.pdf

гарантій діяльності самих прокурорів, що має вплив на виконання ними їх функціональних обов'язків щодо адміністративно-правової охорони прав людини. З метою реалізації вказаного постає необхідним розроблення та прийняття Стратегії інституціонального та функціонального розвитку органів прокуратури щодо дотримання прав і свобод людини і громадянина із обов'язковим визначенням векторів розвитку останньої.

Серед основних напрямів удосконалення правового механізму захисту органами прокуратури прав людини постає питання щодо дітей та їх всебічного розвитку і виховання, оскільки органи прокуратури повинні забезпечувати здійснення процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів держави у сфері охорони дитинства, додержання прав і свобод дітей, гарантованих Конституцією України, Конвенцією ООН про права дитини, Кримінальним процесуальним кодексом України та законами України, іншими міжнародно-правовими актами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України¹.

І. В. Ольшанецький звертає увагу, що ювенальний прокурор при здійсненні конституційних функцій повинен бути певною мірою адвокатом, оскільки він зобов'язаний відстоювати справедливість щодо дитини, яка потрапила у конфлікт із зако-

¹ Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей: наказ Генеральної прокуратури України від 6 груд. 2014 р. № 16гн. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0016900-14>

ном, та на всіх стадіях судочинства повинен враховувати особливі інтереси та потреби неповнолітнього у справі, не забуваючи про свій основний обов'язок – пошук справедливості, яка ґрунтується на Законі, а також захист прав, свобод та інтересів неповнолітніх¹.

Зазначимо, що доволі прозора і вмотивована нідерландська система ювенальної юстиції, хоча у ній немає відповідних законодавчих актів. Ключовими елементами цієї системи є: ювенальний суддя, ювенальний прокурор, ювенальний адвокат, Рада із захисту дітей при Міністерстві юстиції Нідерландів (займається підготовкою соціально-психологічної характеристики правопорушника, наданням відповідної інформації ювенальному судді, а також наглядом за дотриманням прав дитини під час кримінального процесу), центри пробації (переважно громадські організації, наприклад «Холт»). Функції відновного правосуддя покладені на спеціально підготовлених офіцерів поліції у справах неповнолітніх та громадські організації².

У відповідності до відомчих нормативних актів, ювенальні прокурори повинні забезпечувати виконання передбачених Кримінальним процесу-

¹ Ольшанецький І. В. Ювенальна юстиція: проблеми законодавчого врегулювання її органів в Україні (ювенальний суддя, прокурор, слідчий, адвокат). *Правова держава*. 2020. № 37. С. 49.

² Концепція створення та розвитку системи ювенальної юстиції в Україні. *Верховний Суд України*: [сайт]. URL: <https://www.viaduk.com/clients/vs.nsf/0/69F43B16511091D2C325701A001DCD49?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=69F43B16511091D2C325701A001DCD49&Count=500&>

альним кодексом України функцій прокурора у кримінальних провадженнях, а саме: у сфері охорони дитинства; у яких неповнолітня особа залучена до провадження як потерпілий або є особою, права та інтереси якої порушено чи може бути порушено внаслідок вчинення кримінального правопорушення; щодо неповнолітньої особи, у тому числі, якщо кримінальне провадження здійснюється щодо декількох осіб, хоча б одна з яких є неповнолітньою, стосовно особи, яка не досягла віку кримінальної відповідальності¹.

В той же час, доречно вказати, що основними критеріями оцінки ефективності роботи ювенальних прокурорів у зазначеному напрямі діяльності повинно бути:

1) забезпечення ефективного доступу дітей до правосуддя та відповідного поведження з ними на будь-якій його стадії;

2) повнота охорони прав, свобод і законних інтересів неповнолітніх учасників кримінального провадження;

3) недопущення фактів незаконного затримання та обрання запобіжних заходів, притягнення до кримінальної відповідальності неповнолітніх;

4) забезпечення в межах повноважень швидкого, повного та неупередженого досудового розслідування і судового розгляду кримінальних прова-

¹ Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей: наказ Генеральної прокуратури України від 6 груд. 2014 р. № 16гн. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0016900-14>

джен, у яких діти є потерпілими або підозрюються (обвинувачуються) у вчиненні кримінальних правопорушень, а також тих, у яких суспільно небезпечне діяння вчинено особою, яка не досягла віку кримінальної відповідальності, із застосуванням процедур, що враховують вік, рівень розвитку та інтереси неповнолітніх;

б) реальне поновлення прав неповнолітніх ув'язнених і засуджених на належні умови перебування в місцях несвободи, на освіту, охорону здоров'я та соціальне забезпечення, проведення швидкої, повної і неупередженої перевірки інформації про їх катування, жорстоке, нелюдське чи таке, що принижує гідність, поводження або покарання;

б) належне, своєчасне та обґрунтоване застосування представницьких повноважень щодо усунення порушень інтересів держави у сфері охорони дитинства, реального захисту прав та інтересів, відшкодування завданих збитків (шкоди)¹.

На підставі викладеного, слід констатувати, що стан адміністративно-правового регулювання правової охорони прав людини в діяльності органів прокуратури можна визнати таким, що потребує вироблення дієвих правових та організаційних шляхів, а саме:

1) в частині чіткого закріплення функціональної складової діяльності органів прокуратури щодо адміністративно-правової охорони прав людини;

¹ Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей: наказ Генеральної прокуратури України від 6 груд. 2014 р. № 16гн. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0016900-14>

2) удосконалення правового механізму захисту органами прокуратури прав дітей та їх всебічного розвитку і виховання;

3) удосконалення нормативно-правової бази у частині закріплення гарантій діяльності самих прокурорів, що має вплив на виконання ними їх функціональних обов'язків щодо адміністративно-правової охорони прав людини;

4) розроблення та прийняття Стратегії інституціонального та функціонального розвитку органів прокуратури щодо дотримання прав і свобод людини і громадянина із обов'язковим визначенням векторів розвитку останньої;

5) підвищення професійного рівня прокурорів всіх рівнів шляхом запровадження міжнародного стажування щодо дотримання прав людини органами правопорядку;

6) законодавче закріплення процедури прийняття адміністративних актів органами прокуратури, якими забезпечується адміністративно-правова охорона прав людини;

7) посилення взаємодії з громадськими інститутами щодо дотримання прав людини в цілому та в діяльності органів прокуратури.

Крім того, в умовах реформування та становлення сучасної прокуратури, як правоохоронного органу, який стоїть на стражі дотримання прав і свобод людини, необхідним є реалізація заходів із відповідності посадових та службових осіб органів прокуратури певним критеріям, таким як професійна компетентність, доброчесність та професійна етика, оскільки від зазначених критеріїв залежить

відповідний рівень довіри до органів прокуратури та реалізація місії прокуратурою щодо захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави¹.

¹ Махніцький О. І. Міжнародний досвід адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури: питання сьогодення. *Visegrad journal on human rights*. 2019. № 6–3. Vol. 2. P. 125–132. (Словацька Республіка).

Махніцький О. І. Особливості здійснення судового контролю за діяльністю органів прокуратури як гарантія дотримання прав людини. *Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 19–20 квіт. 2019 р.). Львів, 2019. С. 66–69.

Махніцький О. І. Судовий контроль за діяльністю органів прокуратури як гарантія дотримання прав людини. *Юридична наука*. 2019. № 6. С. 109–117.

Висновки

У висновках викладено нове розв'язання наукової задачі щодо визначення поняття та особливостей адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури, які сформульовані у теоретичних положеннях і пропозиціях, що містять наукову новизну.

1. Визначено сутність за зміст правової охорони прав людини органами прокуратури України як складного, системного та взаємопов'язаного утворення, що включає різні правові інструменти та передбачає поділ системи правової охорони прав людини на такі складові: 1) міжнародно-правова охорона прав людини; 2) конституційно-правова охорона; 3) кримінально-процесуальна правова охорона; 4) цивільно-правова охорона прав людини; 5) адміністративно-правова охорона тощо. Доведено, що саме адміністративно-правова охорона прав людини органами прокуратури є на сьогодні дієвим запобіжним інструментом недопущення порушення прав людини з боку органів правопорядку та інших осіб публічного права.

2. Доведено, що адміністративно-правові відносини, які виникають з приводу адміністративно-правової охорони прав людини – це сукупність публічно-правових відносин, які урегульовані адміністративно-процедурними та адміністративно-процесуальними нормами, обов'язковим суб'єктом яких є органи прокуратури, з одного боку, та органи правопорядку, адміністративні суди і інші юридичні особи публічного права, – з іншого, та мають

контрольно-наглядову або юрисдикційну спрямованість, предметом яких є факт порушення прав людини або застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Наголошено, що види адміністративно-правових відносин, які виникають з приводу правової охорони прав людини органами прокуратури можна поділити залежно від: 1) мети та підстав виникнення; 2) адміністративного акту, який приймається при здійсненні адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури; 3) суб'єктів, в діяльності яких є прояви порушення прав людини; 4) процедур та процесуального порядку розгляду юридичного факту, який став підставою для виникнення адміністративно-правових відносин; 5) виду адміністративно-правового інструментарію, який застосовується при здійсненні охорони прав людини; 6) правового статусу суб'єкта чий права порушуються чи потребують захисту.

3. Окреслено та охарактеризовано систему принципів адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури, що дало змогу сформулювати комплексне уявлення про зміст останніх. Так, до загальносистемних принципів адміністративно-правової охорони прав людини віднесені положення, на яких базується діяльність всіх державних інституцій та які визначені Законом України «Про прокуратуру». При цьому особливі та спеціальні принципи визначають базові ідеї при реалізації функціональних складових адміністративно-правової охорони органами прокуратури та є профільними саме для цих сфер публічно-правових відносин.

Визначено специфіку правового регулювання здійснення адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури, а саме: 1) є частиною адміністративно-правового механізму дотримання прав людини органами прокуратури; 2) складається із адміністративно-процедурних та адміністративно-процесуальних норм, які безпосередньо визначають порядок здійснення контрольної, наглядової, представницької та адміністративно-юрисдикційної діяльності щодо дотримання прав людини органами прокуратури; 3) містять норми і положення, які конкретизують діяльність органів прокуратури в напрямі дотримання прав людини; 4) вагомий масив складають нормативно-правові акти підзаконного характеру, які приймаються Генеральним прокурором та деталізують правові норми, а подекуди дають більш широке тлумачення функціональної складової діяльності органів прокуратури, що є порушенням ст. 131-1 Конституції України; 5) відсутність систематизації нормативно-правового масиву, які регламентує саме здійснення адміністративно-правової охорони прав людини;

4. Сформульовано поняття та виокремлено особливості адміністративно-правового механізму охорони прав людини органами прокуратури. Так, під адміністративно-правовим механізмом охорони прав людини органами прокуратури доцільно розуміти діяльність, спрямовану на підтримання балансу між виконанням правоохоронної функції держави щодо протидії правопорушенням, злочинам та кримінальним проступкам і дотриманням прав людини, при цьому останній представлений

певною сукупністю обов'язкових структурних елементів, які саме у взаємозв'язку дають можливість за допомогою адміністративно-правового інструментарію, визначеного законодавством, досягти основної мети функціонування державних інституцій щодо дотримання прав людини.

Доведено, що основними структурними елементами механізму адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури є: 1) інституціональна складова (коло органів та установ, які задіяні в реалізації останнього); 2) функціональна складова, яка представлена колом нормативно-правових актів, які визначають принципи, повноваження та процедури здійснення контрольно-наглядової, представницької та юрисдикційної діяльності та визначають зміст і спрямованість публічно-правових відносин, які виникають в цій сфері); 3) інструментальна складова об'єднує в собі правові інструменти та прийоми і способи їх застосування в процесі дотримання прав людини органами прокуратури; 4) організаційна складова, яка представлена системою інформаційних та тактичних зв'язків щодо реалізації функцій прокуратури по дотриманню прав людини.

5. Запропоновано авторський підхід до визначення адміністративно-правового статусу органів прокуратури як суб'єкта адміністративно-правової охорони прав людини, який полягає в тому, що останній характеризується дуалізмом, оскільки поєднує елементи кримінально-правової та адміністративно-правової охорони прав людини, а відтак складається з двох напрямів правової охорони і

відповідних правових інструментів. Отже, під останнім доцільно розуміти регламентоване правовими нормами місце в системі державних інституцій, які були створені для реалізації правоохоронної функції та функції дотримання прав людини з конкретними адміністративними повноваженнями щодо здійснення адміністративно-правової охорони прав людини шляхом застосування відповідного адміністративно-правового інструментарію. До основних елементів адміністративно-правового статусу органів прокуратури доцільно віднести: мету, завдання, функції та гарантії діяльності; компетенцію та повноваження; адміністративно-правові інструменти та способи їх застосування; лінійно-організаційну структуру із внутрішніми та зовнішніми зв'язками.

6. Виокремлено специфічні риси адміністративно-правових інструментів охорони прав людини органами прокуратури, до яких слід віднести такі: 1) коло та підстави прийняття та застосування, визначені чинним законодавством в межах реалізації контрольної-наглядової, представницької та юрисдикційної діяльності; 2) мають зовнішнє спрямування та спрямовані на відновлення порушених прав людини; 3) містять загальнообов'язкові для всіх суб'єктів приписи; 4) залежно від специфіки сфери та компетенції органів прокуратури приймаються відповідні адміністративні акти (індивідуальні, нормативні, договірні, акти-дії); 5) є основною адміністративно-правовою формою реалізації завдань та функцій адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури; 6) мета

застосування – підтримання балансу функцій держави щодо запобігання та протидії правопорушенням та дотримання прав і свобод людини і громадянина в діяльності всіх державних інституцій.

7. Визначено поняття та особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів прокуратури як гарантії дотримання прав людини. Доведено, що задля ефективного та безперервного громадського контролю за діяльністю органів прокуратури, органам прокуратури необхідно постійно висвітлювати свою діяльність на офіційних веб-сайтах прокуратури, проводити прес-конференції, організовувати відкриті лекції для студентів-правників, створювати соціальні проекти та інформувати громадськість в соціальних мережах. Завдяки постійному та відповідальному інформуванню громадськості органи прокуратури зміцнюють довіру громадян до прокуратури, показуючи, що захищають загальні інтереси та забезпечують прийняття рішень у межах закону та в розумні строки.

8. Визначено поняття та окреслені особливості судового контролю як гарантії діяльності органів прокуратури щодо дотримання прав людини. Доведено, що судовий контроль за діяльністю органів прокуратури як гарантія дотримання прав людини – це особливий вид державного контролю, що здійснюється судовою гілкою влади, який має імперативний характер щодо перевірки та встановлення факту дотримання органами прокуратури покладених на них функцій щодо прийняття правомірних та обґрунтованих рішень в їх діяльності.

9. Наголошено, що стан адміністративно-правового регулювання правової охорони прав людини в діяльності органів прокуратури можна визнати таким, що потребує вироблення дієвих правових та організаційних шляхів, а саме: 1) в частині чіткого закріплення функціональної складової діяльності органів прокуратури щодо адміністративно-правової охорони прав людини; 2) удосконалення правового механізму захисту органами прокуратури прав дітей та їх всебічного розвитку і виховання; 3) удосконалення нормативно-правової бази у частині закріплення гарантій діяльності самих прокурорів, що має вплив на виконання ними їх функціональних обов'язків щодо адміністративно-правової охорони прав людини; 4) розроблення та прийняття Стратегії інституціонального та функціонального розвитку органів прокуратури щодо дотримання прав і свобод людини і громадянина із обов'язковим визначенням векторів розвитку останньої; 5) підвищення професійного рівня прокурорів всіх рівнів шляхом запровадження міжнародного стажування щодо дотримання прав людини органами правопорядку; 6) законодавче закріплення процедури прийняття адміністративних актів органами прокуратури, якими забезпечується адміністративно-правова охорона прав людини; 7) посилення взаємодії з громадськими інститутами щодо дотримання прав людини в цілому та в діяльності органів прокуратури.

Список використаних джерел

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т./редкол. В. Б. Авер'янов (голова)]. Київ: Юрид. думка, 2007. Т. 1. Загальна частина. 592 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т./редкол. В. Б. Авер'янов (голова)]. Київ: Юрид. думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. 584 с.
3. Адміністративне право України: підручник/за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса: Юрид. літ., 2003. 896 с.
4. Адміністративне право України: підручник/О. М. Бандурка, К. Л. Бугайчук, В. А. Гуменюк та ін.; за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків: Нац. ун-т внутр. справ, 2004. 480 с.
5. Адміністративне право України: підручник/Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків: Право, 2010. 624 с.
6. Адміністративне право України: підручник/Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дяченко та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
7. Алексеев С. С. Общая теория права: курс лекций: в 2 т. Москва: Юрид. лит., 1981. Т. 1. 360 с.
8. Альберда Т. Г. Механізм як загальнонаукова правова категорія («правовий механізм»). *Молодий вчений*. 2013. № 2 (02). С. 64–68.
9. Балаклицький І. І. Загальні принципи права як сутнісні його характеристики. *Держава і право. Юридичні і політичні науки: зб. наук. пр.* 2009. № 45. С. 71–76.
10. Банах С. В. Особливості повноважень слідчого судді щодо захисту прав людини. *Вісн. Нац. акад. прокуратури України*. 2013. № 4. С. 61–65.
11. Банах С. Особливості правового статусу керівника органів прокуратури за нормами оновленого законодавства. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. № 1 (21). С. 185–196.

12. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник. Харків: Нац. ун-т внутр. справ, 1998. 368 с.
13. Бахновська І. П. Співвідношення принципів права з правовими нормами. *Проблеми законності: респ. міжвідом. наук. зб.* 2007. № 89. С. 11–18.
14. Бахрах Д. О предмете административного права. *Государство и право.* 2003. № 10. С. 31–38.
15. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учеб. для вузов. [3-е изд., пересмотр. и доп.] Москва: Норма, 2007. 816 с.
16. Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Харків: Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2014. 544 с.
17. Бережнов А. Г. Права личности: некоторые вопросы теории. Москва: МГУ, 1991. 142 с.
18. Береза Н. В. Принципи права: їх роль і проблема реалізації в сучасній Україні. *Наук. вісн. Київ. нац. ун-ту внутр. справ.* 2009. № 4. С. 71–80.
19. Бигич О. Охоронні правовідносини. *Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т./відп. ред. Ю. І. Римаренко. Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко; НАВСУ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; АПрН України. Київ, 2003. Т. 1. Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології. С. 500–501.*
20. Білас А. І. Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2016. 227 с.
21. Білодід І. М. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури в умовах реформування правоохоронної системи України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2016. 194 с.
22. Білодід І. М. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури в умовах реформування правоохоронної системи України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2016. 22 с.

23. Боршуляк І. І. Організаційно-правові засади проходження служби в органах прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Київ, 2015. 259 с.
24. Булавіна С., Давидова Т. «Захист» та «охорона»: теоретичні аспекти юридичних термінів. *Історико-правовий часоп.* 2017. № 1(9). С. 27–31.
25. Вавженок Я. Співвідношення понять «захист» та «охорона» трудових прав в чинному законодавстві. *Форум права.* 2010. № 1. С. 45–49.
26. Варич О. Г. Форми та принципи реалізацій функцій держави: концептуально-аналітичний підхід. *Правова держава.* 2008. № 19. С. 107–114.
27. Великий тлумачний словник сучасної української мови/уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2001. 1440 с.
28. Великий тлумачний словник сучасної української мови/уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2002. 1428 с.
29. Великий тлумачний словник української мови/упоряд. Т. В. Ковальова. Харків: Фоліо, 2005. 767 с.
30. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства: роз'яснення Міністерства юстиції України від 3 лют. 2011 р. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n001832-3-11>
31. Висновок № 3(2008) Консультативної ради європейських прокурорів щодо «Ролі прокуратури за межами сфери кримінального права». *Тематична директорія принципів до проекту закону про прокуратуру України*/підгот. Л. Бахмайер, М. Лінгбо, Е. Сванідзе; *Council of Europe.* 26 с. URL: <https://rm.coe.int/16802e65dc>
32. Висновок № 12(2009) Консультативної ради європейських суддів та Висновок № 4 (2009) Консультативної ради європейських прокурорів щодо взаємовідносин між суддями та прокурорами у демократичному суспільстві: прийнятий в м. Страсбург, 8 верес. 2009 р. *Судова влада України*: [сайт]. URL: https://court.gov.ua/userfiles/R_12_2009_2009_12_8.pdf

33. Висновок № 9(2014)4 Консультативної ради європейських прокурорів до Комітету міністрів Ради Європи про «Європейські норми та принципи щодо прокурорів» (Римська хартія): прийнятий 17 груд. 2014 р. *Council of Europe*: [сайт]. URL: <https://rm.coe.int/168074738b>
34. Висновок Європейської комісії «За демократію через право» щодо проекту Закону України «Про прокуратуру»: затверджений на 79-му пленарному засіданні Венеціанської комісії (Венеція, 12–13 черв. 2009 р.). CDL-AD(2009)048 Or. Eng. Страсбург, 27 жовт. 2009 р. Висновок № 539/2009. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_23374
35. Висновок щодо проекту Закону України «Про прокуратуру»: ухвалено Венеціанською комісією на її 96-му Пленарному засіданні (Венеція, 11–12 жовт. 2013). Висновок № 735/2013, Страсбург, 14 жовт. 2013 р. CDR(2013)025, переклад укр. 35 с. URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>
36. Віденська декларація та Програма дій: прийнята на Всесвітній конф. з прав людини від 25 черв. 1993 р. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/995_504
37. Галуцько А. В. Соціальні Інтернет-мережі як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту*. Серія: Право. 2013. № 22, ч. I, т. 2. С. 146–149.
38. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 412 с.
39. Гаруст Ю. В., Мельник В. І. Правоохоронні органи на захисті економічної безпеки України: адміністративно-правовий аспект: монографія. Суми: Мрія, 2019. 256 с.
40. Гегель Г. В. Ф. Філософія права/пер. с нем. Д. Керимова и В. Нерсесянца. Москва: Мысль, 1990. 524 с.
41. Генпрокурор Ірина Венедіктова затвердила Стратегію розвитку прокуратури на 2021–2023 роки. *Офіс*

- Генерального прокурора*: [сайт]. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/news?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=282096
42. Голоднова Т. С. Контроль як гарантія законності управління майном військових формувань України: адміністративно-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2019. 248 с.
 43. Горбач М. І. Класифікація елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративного права. *Вісн. пенітенціарної асоціації України*. 2017. № 2. С. 29–41.
 44. Гречанюк Н. В. Статус суб'єктів адміністративно-правового регулювання становлення ринку землі в Україні. *Наук. вісн. Міжнар. гуманіт. ун-ту*. Серія: Юриспруденція. 2014. № 9–1. С. 62–64.
 45. Гречка І. П., Зарубіна А. О., Ткачук М. А. Тлумачний словник з курсу «Теорія механізмів і машин»: навч. посіб. Харків: НТУ «ХПІ», 2019. 60 с.
 46. Грохольський В. Л. Загальні визначення принципів права. *Вісн. Харк. нац. ун-ту внутр. справ*. 2002. № 19. С. 120–124.
 47. Грошевий Ю. М. Проблеми спеціалізації процесуальних процедур. *Актуальні проблеми застосування цивільного процесуального кодексу та кодексу адміністративного судочинства України*: тези доп. та наук. повідомл. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25–26 січ. 2007 р.). Харків, 2007. С. 26–30.
 48. Губерська Н. Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2016. 39 с.
 49. Данильян О. Г. Теоретико-методологічні проблеми захисту прав людини в сучасному суспільстві. *Вісн. Нац. ун-ту «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2013. № 3 (17). С. 84–91.
 50. Декларація про державний суверенітет України: прийнята Верховною Радою Української РСР від 16 лип. 1990 р. № 55-XII. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1990. № 31. Ст. 429.

51. Денисюк С. Ф. Сутність громадського контролю: співвідношення понять у теорії та законодавстві. *Актуальні проблеми державного управління*. 2008. № 2. С. 357–363.
52. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2010. 393 с.
53. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за діяльністю органів Національної поліції України: сучасний стан та перспективи розвитку. *Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту*. Серія: Юридичні науки. 2016. Вип. 3, т. 1. С. 131–134.
54. Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії: монографія/за ред. І. О. Кресіної. Київ: Логос, 2007. 316 с.
55. Державне управління: основи теорії та організації: підручник/за ред. В. А. Козбаненко. Москва: Статут, 2000. 912 с.
56. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики/за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.
57. Дерлоу Д. Ключові управлінські рішення. Технологія прийняття рішень: пер. з англ. Київ: Наук. думка, 2001. 242 с.
58. Деякі питання документування управлінської діяльності: постанова Кабінету Міністрів України від 17 січ. 2018 р. № 55; станом на 16 груд. 2020 р. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-%D0%BF#Text>
59. Джафарова М. В. Принципи процесуального права: поняття, особливості. *Наше право*. 2011. № 2, ч. 2. С. 31–34.
60. Долежан В. В. Правовий статус прокуратури Португалії. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 25. С. 610–618.
61. Доллінер П. Я. Механізми державного управління органами прокуратури України у складі прокуратури

- СРСР. *Вчені записки ТНУ ім. В. І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2019. Т. 30 (69), № 2. С. 33–38.
62. Драган О. Європейські стандарти представництва прокурором інтересів громадянина та держави під час виконання судових рішень. *National law journal: theory and practice*. 2019. № 3. С. 125–129.
63. Дячок Т. О. Звернення громадян – шлях до вирішення гострих суспільно значущих проблем. *Бюл. М-ва юстиції України*. 2013. № 1. С. 148–149.
64. Дьяченко М. С. Понятие и классификация актов прокурорского надзора. *Вопросы теории и практики прокурорского надзора: сб. науч. тр.* Москва, 1975. Ч. 1. С. 150–159.
65. Енциклопедія державного управління: у 8 т./наук. редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.]. Київ: НАДУ, 2011. Т. 1. Теорія державного управління/[наук. редкол.: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін.]. 748 с.
66. Європіна Л. Засади прокурорської діяльності: загальна характеристика. *Наук. часоп. Нац. акад. прокуратури України*. 2016. № 3. С. 74–85.
67. Єдина номенклатура посад службовців. *Бюлетень Державного комітету Ради Міністрів СРСР з питань праці і зарплати*. 1967. № 11. С. 307.
68. Єлістратов А. Адміністративне право: лекції/ред. та упоряд. В. В. Галунько, С. В. Діденко. Херсон: ХЮІ ХНУВС, 2007. 268 с.
69. Єршова Н. Г. Поняття правового механізму в контексті публічної політики: міжнародний досвід для України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 19–20. С. 179–185.
70. Єщук О. М. Адміністративно-правова охорона: теорія, практика та перспективи розвитку: монографія. Херсон: Грінь Д. С., 2017. 396 с.
71. Загальна теорія держави і права: підручник/ М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина; Нац. юрид.

- акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2009. 583 с.
72. Запровадження антикорупційної спеціалізації прокурорів: європейський досвід і перспективи в Україні: матеріали Міжнар. наук.-практ. семінару (м. Київ, 8 жовт. 2008 р.). Київ, 2008. 147 с.
 73. Звіт про діяльність прокуратури у 2020 році. *Офіс Генерального прокурора*: [сайт]. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/zvit_prok?_m=publications&_t=rec&id=289668&download_af=4485
 74. Івчук М. Ю. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 19 с.
 75. Ігнатенко О. С. Теоретичні основи та розвиток громадського контролю в системі публічного управління. *Держава та регіони*. Серія: Державне управління. 2019. № 4 (68). С. 30–34.
 76. Іжа М., Радченко О. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень. *Публічне управління: теорія та практика*. 2012. Вип. 12, т. 4. С. 74–79.
 77. Ізотова М. О. Правовий статус керівника місцевої прокуратури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Харків, 2018. 23 с.
 78. Інформація «Про імплементацію в 2013 році Порядку денного асоціації Україна – ЄС»: станом на 20 серп. 2013 р./Українська частина Комітету на рівні старших посадових осіб з імплементації Порядку денного асоціації Україна – ЄС. Київ, 2013. 88 с. URL: <https://www.zoda.gov.ua/images/article/original/000030/30653/informatsiya-pro-implementatsiju-u-2013-rotsi-poryadku-dennogo-asotsiatsiji-ukrajina-jes.pdf>
 79. Іщук Д. О. Особливості адміністративно-правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. *Прикарпат. юрид. вісн.* 2020. № 2 (31). С. 88–91.
 80. Іщук О. С. Адміністративна юрисдикція органів прокуратури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2011. 19 с.

81. Казанчук І. Д. Адміністративно-правова система суб'єктів охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки в Україні. *Право і суспільство*. 2016. № 5. С. 95–101.
82. Капля О. Співвідношення принципів законності та верховенства права в адміністративному судочинстві України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 6. С. 127–130.
83. Карпунцов В. В. Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект: монографія. Київ: Логос, 2018. 376 с.
84. Клочко А. М., Собина В. О. Громадський контроль за діяльністю поліції в Україні. *Вісн. НУЦЗУ*. Серія: Державне управління. 2017. Вип. 1 (6). С. 194–201.
85. Ковалів М. В. Судовий контроль як гарантія забезпечення прав та свобод громадян. *Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутр. справ*. Серія: Юридична. 2011. № 3. С. 117–124.
86. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів: затверджений Всеукр. конф. прокурорів від 27 квіт. 2017 р. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/n0001900-17>
87. Колодій А. Охоронна діяльність держави. *Міжнародна поліцейська енциклопедія*: у 10 т./відп. ред. Ю. І. Римаренко. Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко; НАВСУ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; АПрН України. Київ, 2003. Т. 1. Теретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології. С. 499–500.
88. Комзюк А. Т. Місце органів прокуратури України в сучасній системі гілок влади. *Форум права*. 2013. № 2. С. 230–234.
89. Конституции государств Центральной и Восточной Европы/отв. ред. Н. В. Варламова. Москва: Центр конституционных исслед., 1997. 578 с.
90. Конституція Словацької Республіки: прийнята 1 верес. 1992 р. URL: <https://www.slov-lex.sk/documents/>

- 10184/493489/460_1992_1.pdf/716c7f51-7b5b-416f-9fbc-f09b4dcb2127
91. Конституція України – основа реформування суспільства. Харків: Право, 1996. 96 с.
 92. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
 93. Конституція Фінляндської Республіки: прийнята 11 черв. 1999 р. URL: https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/r19990731_20111112.pdf
 94. Концепція створення та розвитку системи ювенальної юстиції в Україні. *Верховний Суд України*: [сайт]. URL: <https://www.viaduk.com/clients/vs.nsf/0/69F43B16511091D2C325701A001DCD49?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=69F43B16511091D2C325701A001DCD49&Count=500&>
 95. Коросташова І. М. Адміністративно-правова охорона: загальнотеоретичні аспекти. *Вісн. Акад. митної служби України*. Серія: Право. 2015. № 2 (15). С. 66–72.
 96. Костовська К. М. Організація та здійснення громадського контролю у сфері забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту*. Серія: Право. 2015. Вип. 34, т. 2. С. 98–101.
 97. Котюк В. О. Теорія права: навч. посіб. для юрид. фак. вузів. Київ: Вентурі, 1996. 208 с.
 98. Кошиков Д. О. Сутність правових засад реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави. *Вісн. пенітенціарної асоціації України*. 2020. № 1 (11). С. 164–175.
 99. Кравчук В. М. Нормативно-правове забезпечення громадського контролю в Україні. *Публічне право*. 2016. № 2 (22). С. 300–306.
 100. Кравчук В. М. Проблеми законодавчого регулювання здійснення громадського контролю в Україні. *Проблеми реалізації та забезпечення ефективності правових реформ*: наук.-практ. Інтернет-конф. (16 черв.

- 2016 р.). URL: https://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1313%3A190616-19&catid=154%3A1-0616&Itemid=193&lang=en
101. Кравчук В. Засади (принципи) організації та діяльності прокуратури Польщі за реформою 2016 року: досвід для України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 1. С. 235–239.
102. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>
103. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*: електрон. наук. фах. вид./Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. 2007. № 1. URL: <https://www.library.oridu.odessa.ua>
104. Кулинич С. А. Принципи, стадії та правове регулювання управлінських процедур в органах прокуратури. *Вісн. Харк. нац. ун-ту внутр. справ*. 2006. № 33. С. 287–295.
105. Куракін О. М. Механізм правового регулювання: теоретико-правова модель: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2016. 42 с.
106. Лапкін А. Реформа прокуратури: Генпрокурор із юридичною освітою, плюс «свіжа кров», мінус військова прокуратура. *Нromadske.ua*: [сайт]. URL: <https://hromadske.ua/posts/reforma-prokuraturi-genprokuror-iz-yuridichnoyu-osvitoyu-plyus-svizha-krov-minus-vijskova-prokuratura>
107. Лапкін А. Прокуратура в системі судової влади. *Право України*. 2015. № 9. С. 164–171.
108. Легенченко М. О. Поняття охорони і захисту права та їх співвідношення. *Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту*. Серія: Юрид. науки. 2014. № 6–1, т. 1. С. 169–172.
109. Литвинов О. М. Соціально-правовий механізм протидії злочинності в Україні: монографія. Харків: Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2008. 446 с.

110. Личик С. Організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням – конституційна функція прокуратури, що потребує законодавчого забезпечення впровадження. *Lexinform. com*: [сайт]. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/organizatsiya-i-protseualne-kerivnytstvo-dosudovym-rozsliduvannyam-konstytutsijna-funktsiya-prokuratury-shho-potrebuye-zakonodavchogo-zabezpechennya-vprovadzhennya/>
111. Лученко Д. В. Місце контролю в системі адміністративно-правових форм діяльності. *Проблеми законності*. 2006. Вип. 82. С. 97–103.
112. Мавдрик М. Я. Становлення та розвиток прокуратури України як інституту захисту прав і свобод людини і громадянина. *Вісн. Харк. нац. ун-ту внутр. справ*. 2012. № 3 (57). С. 22–35.
113. Мазепа М. Адміністративно-правові засади правоохоронної діяльності Державної служби охорони при МВС України: монографія. Харків, 2012. 263 с.
114. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. [3-тє вид.]. Київ: Атіка, 2009. 608 с.
115. Мартинюк О. Г. Адміністративна діяльність органів прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Тернопіль, 2018. 215 с.
116. Марчак В. Я. Судовий контроль за дотриманням прав людини згідно з кримінальним процесуальним законодавством України. *Юрид. часоп. Нац. акад. внутр. справ*. 2013. № 1. С. 141–146.
117. Марченко О. О. Особливості судового контролю в державному управлінні. *Проблеми законності*. 2006. Вип. 83. С. 177–183.
118. Махніцький О. І. Адміністративно-правова охорона прав людини органами прокуратури: принципи її діяльності. *Юридична наука: виклики і сьогодення: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, Україна, 8–9 черв. 2018 р.)*. Одеса, 2018. С. 67–69.
119. Махніцький О. І. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури як суб'єкта адміністративно-правової охорони прав людини. *Юридична наука*. 2020. № 2. С. 141–146.

120. Махніцький О. І. Громадський контроль за діяльністю органів прокуратури як гарантія дотримання прав людини. *Наукові записки*. Серія: Право. 2020. Вип. 8. Спецвип. С. 114–120.
121. Махніцький О. І. Деякі аспекти здійснення громадського контролю за діяльністю органів прокуратури як гарантія дотримання прав людини. *Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 17–18 січ. 2020 р.). Одеса, 2020. С. 41–44.
122. Махніцький О. І. Міжнародний досвід адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури: питання сьогодення. *Visegrad journal on human rights*. 2019. № 6–3. Vol. 2. P. 125–132. (Словацька Республіка).
123. Махніцький О. І. Особливості здійснення судового контролю за діяльністю органів прокуратури як гарантія дотримання прав людини. *Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 19–20 квіт. 2019 р.). Львів, 2019. С. 66–69.
124. Махніцький О. І. Принципи адміністративно-правової охорони прав людини органами прокуратури. *Юридична наука*. 2019. № 7. С. 156–160.
125. Махніцький О. І. Судовий контроль за діяльністю органів прокуратури як гарантія дотримання прав людини. *Юридична наука*. 2019. № 6. С. 109–117.
126. Международные договоры по правам человека. Общий базовый документ, являющийся составной частью докладов государств-участников Болгария. Организация Объединенных Наций, 2014. 25 с.
127. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навч. посіб./за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.
128. Меморандум про домовленість Генеральних прокурорів 11 європейських країн (членів Ради Європи), представлених на зустрічі в Каста-Пап'єрніка 7–9 груд.

- 1999 р.: підписаний від 9 груд. 1999 р. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/994_052
129. Механізм. *Вікіпедія. Вільна енциклопедія*: [сайт]. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Механізм>
130. Миколенко В. А. Модернізація конституційно-правового статусу прокуратури в європейських країнах : порівняльно-правовий аналіз. *Актуальні проблеми політики*. 2016. Вип. 58. С. 276–285.
131. Миронюк Р. В. Громадський контроль за діяльністю поліції: монографія. Дніпро: Ліра ЛТД, 2020. 134 с.
132. Мичка В. І. Сучасні принципи діяльності прокуратури як важлива передумова історико-правового аналізу її функціональної складової. *Прикарпат. юрид. вісн.* 2018. № 1 (22), т. 3. С. 38–46.
133. Міжнародна асоціація прокурорів. *Офіс Генерального прокурора*: [сайт]. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/cmo.html?_m=publications&_t=rec&id=101554
134. Модельный закон о статусе работника образования: принят постановлением от 16 окт. 2006 г. № 27-13 на двадцать седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/997_g22
135. Модельный закон Основы законодательства об антикоррупционной политике: принятый на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 22-15 от 15 ноября 2003 г.). *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/997_944
136. Мозгова А. Державна політика у сфері адміністративно-правової охорони прав і свобод людини і громадянина. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 8. С. 175–180.
137. Музичук О. М. Проблеми розвитку громадянського контролю за діяльністю органів внутрішніх справ. *Форум права*. 2007. № 2. С. 158–163.

138. Музичук О. М. Судовий контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні. *Журн. східноєвроп. права*. 2013. № 1. С. 29–33.
139. Муравйов К. В. До проблеми визначення поняття правові засади реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту*. Серія: Право. 2014. № 29, ч. 2, т. 3. С. 154–157.
140. Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: пособие для прокурорской службы. Москва: Университ. типогр., 1889. Т. 1. Прокуратура на Западе и в России. 552 с.
141. Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2010. 18 с.
142. Наулік Н. Прокуратура в системі органів державної влади Республіки Польща. *Наук. часоп. Нац. акад. прокуратури України*. 2015. № 4. С. 114–119.
143. Наулік Н. С. Прокуратура України як інститут системи захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави: історія розвитку. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. № 1. С. 166–170.
144. Небава М. І., Ратушняк О. Г. Менеджмент організацій і адміністрування: навч. посіб. Вінниця: ВНТУ, 2012. Ч. 1. 105 с.
145. Небрат О. О., Яценко В. П. Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод людини в діяльності національної поліції. *Верховенство права*. 2017. № 5. С. 93–99.
146. Неврозов О. Б. Адміністративно-правовий статус прокуратури в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 195 с.
147. Несинова С. В., Князева Ю. С. Нове покоління прав людини: сучасні проблеми класифікації. *Вісн. Дніпропетр. ун-ту ім. Альфреда Нобеля*. Серія: Юрид. науки. 2015. № 2 (7). С. 36–42.
148. Несинов О. М. Ефективний судовий контроль за законністю діяльності правоохоронних органів в кри-

- мінальному процесі, ілюзія чи реальність? *Протокол*: [сайт]. URL: https://protocol.ua/ua/efektivniy_sudoviy_kontrol_za_zakonnistyu_diyalnosti_pravoohoronnih_organiv_v_kriminalnomu_protsezi_ilyuziya_chi_realnist/
149. Неугодніков А. О. Громадський контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації: наближення до міжнародних стандартів. *Lex Portus*. 2019. № 6 (20). С. 66–80.
150. Нечипоренко О., Галуцько В., Єщук О. Історія вчень про право: навч.-метод. посіб. Херсон: Херсон. міська друк., 2011. 116 с.
151. Нижник О. С. Адміністративно-правові засади реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2017. 220 с.
152. О прокуратуре. URL: <https://www.prokuratuur.ee/ru/o-prokurature>
153. О прокуратуре: Закон Латвии принятый Сеймом 19 мая 1994 г. URL: <https://lawyer-khroulev.com/wp-content/uploads/2019/09/Zakon-Latvii-o-prokurature-ru.pdf>
154. Околіт Т. Класифікація прав людини та її критерії. *Юрид. вісн. України*. 2002. № 52.
155. Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М. І. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності доопрацьованого законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України, від 30 січ. 2016 р. № 2-в/2016. Справа № 1-22/2016. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/na02d710-16#n2>
156. Ольшанецький І. В. Ювенальна юстиція: проблеми законодавчого врегулювання її органів в Україні (ювенальний суддя, прокурор, слідчий, адвокат). *Правова держава*. 2020. № 37. С. 45–56.

157. Омельчук Л. В., Клітинська А. Р. Європейський досвід організації органів прокуратури. *Міжнар. юрид. вісн.*: зб. наук. пр. 2016. № 3, вип. 1. С. 199–204.
158. Орленко В., Орленко Л. Еволюція прав і свобод людини. *Вісн. КНТЕУ*. 2011. № 3. С. 89–100.
159. Основы теории права и государства в вопросах и ответах: учеб. пособие/А. С. Васильев, И. В. Борщевский, В. В. Иванов и др. Харьков: Одиссей, 2002. 400 с.
160. Офіс Генерального прокурора: [сайт]. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/index.html>
161. Паршак С. А. Процесуальний порядок забезпечення прав учасників кримінального провадження під час закінчення досудового розслідування/за заг. ред. О. О. Юхна. Харків: Панов, 2016. 204 с.
162. Патерило І. В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 443 с.
163. Патерило І. В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту*. Серія: Право. 2014. Вип. 27, т. 2. С. 174–178.
164. Пешков М. А. Функции суда, прокурора и полиции при производстве арестов и обысков в уголовном процессе США. *Государство и право*. 1998. № 1. С. 92–95.
165. Питання визначення статусу окремих релігійних свят: указ Президента України від 30 лип. 2020 р. № 303/2020. *Президент України*: [сайт]. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3032020-34557>
166. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник. Київ: НАВСУ, 1999. 702 с.
167. Погребняк С. Принципи права: доктринальні питання. *Право України*. 2013. № 9. С. 217–226.
168. Подкопаев С. В. Проблеми формування сучасної концепції організації та діяльності прокуратури України. *Бюл. М-ва юстиції України*. 2014. № 2. С. 177–183.
169. Подоляка С. А. Адміністративно-правовий статус суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури в Україні. *Форум права*. 2017. № 3. С. 160–165.

170. Подоляка С. А. Характеристика елементів частини механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури в Україні: теоретико-правовий аналіз. *Правові механізми забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства та держави*: тези доп. учасників наук.-практ. конф. (Харків, 14 черв. 2019 р.)/Наук.-дослід. ін-т публ. політики і соц. наук. Харків, 2019. С. 126–130.
171. Поклад О. В. Поняття та зміст громадського контролю за діяльністю поліції в Україні. *Право суспільство*. 2016. № 2. С. 139–145.
172. Попов Г. В. Поняття та зміст захисту прокурором прав і свобод дітей. *Наук.-інформ. вісн. Івано-Франківськ. ун-ту права ім. Короля Данила Галицького*. 2013. № 7. С. 127–132.
173. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо підвищення ефективності діяльності органів прокуратури», від 13 лют. 2020 р. реєстр. № 3062. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=68135&pf35401=521339>
174. Права людини в діяльності поліції: практ. посіб./ О. Делеменчук, Д. Кобзін, О. Матвійчук та ін. Київ: НАВС; FES, 2016. 79 с.
175. Правове регулювання. *Вікіпедія. Вільна енциклопедія*: [сайт]. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Правове_регулювання
176. Правознавство: підручник/А. І. Берлач, Д. О. Карпенко, В. С. Ковальський та ін.; за ред. В. В. Копейчикова, А. М. Колодія. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 748 с.
177. Правоторова О. М. Адміністративно-правова охорона: окремі теоретичні аспекти. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту*. Серія: Право. 2019. № 57, т. 2. С. 42–45.
178. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Генерального прокурора України від 28 листоп. 2012 р.

- № 123: наказ Генеральної прокуратури від 4 трав. 2017 р. № 132. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0132900-17>
179. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21 лют. 2014 р. № 742-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 11. Ст. 143.
180. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання статусу та соціальних гарантій окремим особам із числа учасників антитерористичної операції: Закон України від 4 груд. 2019 р. № 329-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 13. Ст. 67.
181. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 19 верес. 2019 р. № 113-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 42. Ст. 238. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20#Text>
182. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 черв. 2016 р. № 1401-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 28. Ст. 532.
183. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.
184. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 груд. 1993 р. № 3781-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 11. Ст. 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12#Text>
185. Про деякі питання здійснення слідчим суддею суду першої інстанції судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження: лист Вищого спеціалізованого суду від 5 квіт. 2013 р. № 223-559/0/4-13. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0558740-13#Text>

186. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939 VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
187. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/996-2010-%D0%BF>
188. Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України: наказ Генерального прокурора від 7 серп. 2020 р. № 365. *Офіс Генерального прокурора*: [сайт]. URL: https://zap.gp.gov.ua/ua/zdost.html?_m=publications&_t=rec&id=232254&download_af=4172
189. Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 берез. 2004 р. № 1629-IV. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>
190. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
191. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2019–2023 роки: проект Закону України. *Реанімаційний Пакет Реформ*: [сайт]. URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/TSPPR_-Proekt_-Antykoruptsiyna-stratehiia.pdf
192. Про затвердження Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури: наказ Генерального прокурора України від 28 листоп. 2012 р. № 123. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0123900-12>
193. Про затвердження Порядку державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи: наказ Міністерства юстиції України від

- 9 лют. 2016 р. № 359/5; зареєстрований у Міністерстві юстиції України від 9 лют. 2016 р. № 200/28330. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0200-16>
194. Про затвердження Порядку обігу, зберігання та знищення електронних документів, що використовуються професійними учасниками депозитарної системи України: рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 27 груд. 2013 р. № 2996; зареєстровано в Міністерстві юстиції України 21 січ. 2014 р. № 124/24901. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0124-14>
195. Про затвердження Порядку розроблення посадових інструкцій державних службовців категорій «Б» та «В»: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 11 верес. 2019 р. № 172-19; зареєстровано в Міністерстві юстиції України 30 верес. 2019 р. № 1077/34048. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1077-19>
196. Про затвердження Регламенту Генеральної прокуратури України: наказ *Генеральної прокуратури України* від 18 січ. 2019 р. № 8. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0008900-19>
197. Про затвердження Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки: наказ Генерального прокурора від 16 жовт. 2020 р. № 489. *Офіс Генерального прокурора*: [сайт]. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=210018
198. Про затвердження структури Офісу Генерального прокурора: наказ Генерального прокурора від 21 груд. 2019 р. № 99-шц. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0099900-19>
199. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
200. Про надання Академії прокуратури України статусу національної: указ Президента України від 25 жовт.

- 2007 р. № 1013/2007. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1013/2007>
201. Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей: наказ *Генеральної прокуратури України* від 6 груд. 2014 р. № 16гн. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0016900-14>
202. Про особливості виконання функцій прокуратури з питань захисту інтересів дітей та протидії насильству: наказ Генерального прокурора від 4 листоп. 2020 р. № 509. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0509905-20>
203. Про охорону дитинства: Закон України від 26 квіт. 2001 р. № 2402-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 30. Ст. 142. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2402-14#Text>
204. Про племінну справу у тваринництві: Закон України від 15 груд. 1993 р. № 3691-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 2. Ст. 7. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3691-12#Text>
205. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 верес. 2011 р. № 3773-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 19–20. Ст. 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text>
206. Про приєднання України до Статуту Ради Європи: Закон України від 31 жовт. 1995 р. № 398/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 38. Ст. 287.
207. Про проголошення незалежності України: постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серп. 1991 р. № 1427-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 38. Ст. 502.
208. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>
209. Про прокуратуру: Закон України від 5 листоп. 1991 р. № 1789-XII; редакція станом на 25 верес. 2019 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991.

- № 53. Ст. 793. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1789-12>
210. Про психіатричну допомогу: Закон України від 22 лют. 2000 р. № 1489-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 19. Ст. 143.
211. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів»: указ Президента України від 8 квіт. 2008 р. № 311/2008. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/311/2008>
212. Про свободу совісті та релігійні організації: Закону України від 23 квіт. 1991 р. № 987-XII. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1991. № 25. Ст. 283. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12#Text>
213. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листоп. 1992 р. № 2790-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3. Ст. 17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>
214. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: указ Президента України від 20 трав. 2015 р. № 276/2015. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/276/2015>
215. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 2 черв. 2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
216. Радченко О. В. Категорія «механізм» у системі державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр.* Харків, 2001. Вип. 2. С. 10–14.
217. Рекомендація Rec(2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя: ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на 724 засіданні заступників міністрів 6 жовт. 2000 р. 27 с. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf

218. Реформа. *Офіс Генерального прокурора*: [сайт]. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/reform>
219. Реформування прокуратури України: інституційний аспект. URL: <https://democracy-reporting.org/ua/public-prosecutors-ukraine/>
220. Решение о предложениях по согласованной миграционной политике государств-участников Содружества Независимых Государств: совершено в г. Душанбе, 5 окт. 2007 г. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/997_g36
221. Резнік О. М., Проценко А. А. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури як суб'єкта захисту фінансової системи України. *Prioriti a strategie pre rozvoj pravnej vedy vo svete vedy*: Medzinarodna vedecko-practicka konferencia (Vysoka skola Danubius, Sladkovicovo, Slovenska republika, 28–29 oktobra 2016). Sladkovicovo, 2016. 141 с. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/324226264.pdf>
222. Рогова О. Г. Механізми правові. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т./наук. редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2011. Т. 2. Методологія державного управління/редкол.: Ю. П. Сурмін (співгол.), П. І. Надолішній (співгол.) та ін.]. С. 378–380.
223. Ромanyak Д. М. Види дисциплінарних проваджень в органах прокуратури. *Право та управління*. 2012. № 1. С. 453–461.
224. Ромanyak Д. М. Деякі питання позасудового порядку оскарження рішення про застосування дисциплінарного стягнення в органах прокуратури. *Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту*. Серія: Юрид. науки. 2013. Вип. 4, т. 2. С. 81–84.
225. Ромanyak Д. М. Процедуры обжалования решения о применении дисциплинарного взыскания относительно прокурорско-следственного работника в административных судах. *Закон и жизнь (Leges si Viata)*. 2013. № 11/4 (263). С. 170–174.
226. Ромanyak Д. М. Стадії дисциплінарного провадження в органах прокуратури: поняття та види. *Наук.*

- вісн. Ужгород. нац. ун-ту*. Серія: Право. 2013. Вип. 22, ч. 2, т. 2. С. 273–276.
227. Савосіна Н. Г. Про деякі аспекти правового регулювання права громадян на звернення до органів державної влади. *Державна влада і місцеве самоврядування*. 2010. № 10. С. 22–25.
228. Синчук В. Л. Види державного контролю за діяльністю органів прокуратури. *Європейські перспективи*. 2014. № 7. С. 84–89.
229. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.
230. Сквірський І. О. Інститут громадського контролю в Україні та його правова природа. *Наук. вісн. Міжнар. гуманіт. ун-ту*. Серія: Юриспруденція. 2016. № 19. С. 39–41.
231. Скотинюк Я. Принципи кримінального процесу Англії. *Юридична Україна*. 2010. № 9. С. 106–111.
232. Скрипіна Ю. В. Слідчий суддя в системі кримінально-процесуальної діяльності (порівняльно-правове дослідження): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2008. 20 с.
233. Сливенко В. А. Новації у сфері управління діяльністю прокуратури. *Вісн. Дніпропетр. ун-ту*. Серія: Менеджмент інновацій. 2016. Вип. 6. С. 123–130.
234. Словарь иностранных слов. [18-е изд.]. Москва: Рус. яз. 1989. 624 с.
235. Словник іншомовних слів/за ред. О. С. Мельничука. Київ: Гол. ред. УРЕ АН УРСР, 1974. 776 с.
236. Словник української мови: в 11 т./за ред. І. К. Білодіда; АН УРСР; Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні. Київ: Наук. думка, 1973. Т. 4. І–М. 840 с.
237. Советский энциклопедический словарь/[П. А. Азимов, И. В. Абашидзе, А. П. Александров и др.]; гл. ред. А. М. Прохоров. Москва: Сов. энцикл., 1990. 1632 с.
238. Соколенко О. К. Захист прав громадян як основна функція правової держави. *Часоп. Київ. ун-ту права*. 2013. № 2. С. 118–122.

239. Соколенко О. Л. Сутність адміністративно-правових засад захисту прав громадян. *Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутр. справ.* Серія: Юридична. 2012. № 3. С. 304–314.
240. Співробітництво України в рамках Ради Європи: опубліковано 6 трав. 2020 р. *Постійне представництво України при Раді Європи:* [сайт]. URL: <https://coe.mfa.gov.ua/spivrobitnictvo/2554-cooperation>
241. Справа за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини другої статті 16 Дисциплінарного статуту прокуратури України, затвердженого Постановою Верховної Ради України «Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України» (справа про Дисциплінарний статут прокуратури): рішення Конституційного Суду України від 22 черв. 2004 р. № 13-рп/2004. Справа № 1-25/2004. *Верховна Рада України:* [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v013p710-04>
242. Справа за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 1, частини першої статті 7, статей 8, 9, 10, частини четвертої статті 14, статті 17, частини першої статті 20, частини третьої статті 29 Закону України «Про прокуратуру» (справа про повноваження прокуратури відповідно до пункту 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України): рішення Конституційного Суду України від 10 верес. 2008 р. № 15-рп/2008. Справа № 1-29/2008. *Верховна Рада України:* [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v015p710-08>
243. Справа за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України: рішення Конституційного Суду України від 26 берез. 2020 р. № 6-р/2020. Справа № 1-223/2018(2840/18). *Верховна*

- Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v006p710-20>
244. Справа за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин сьомої, дев'ятої, пункту 2 частини шістнадцятої статті 2368 Кримінально-процесуального кодексу України: рішення Конституційного Суду України від 30 черв. 2009 р. № 16-рп/2009. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v016p710-09>
245. Справа за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 черв. 2016 р. № 1402-VIII, «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовт. 2019 р. № 193-IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 груд. 2016 р. № 1798-VIII: рішення Конституційного Суду України від 11 берез. 2020 р. № 4-р/2020. Справа № 1-304/2019(7155/19). *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v004p710-20>
246. Ставлення громадян України до судової системи. *Разумков центр*: [сайт]. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamku/sotsiologichni-doslidzhennia/stavlennia-gromadian-ukrainy-do-sudovoi-systemy>
247. Статистика 2020. *Офіс Генерального прокурора*: [сайт]. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/stat_n_st?dir_id=113653&libid=100820&c=edit&_c=fo
248. Статистична інформація. *Офіс Генерального прокурора*: [сайт]. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/1sta>
249. Статут Організації Об'єднаних Націй. Департамент громадської інформації ООН. 2008. URL: http://www.un.org.ua/images/UN_Charter_Ukrainian.pdf
250. Статут Ради Європи: підписаний 5 трав. 1949 р. *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001#Text

251. Стефанюк В. С. Судовий контроль: поняття і види. *Виконавча влада і адміністративне право/за заг. ред. В. Б. Авер'янова*. Київ, 2002. С. 489–500.
252. Стеценко В. В. Ідейна основа функціонування органів прокуратури України. *Форум права*. 2016. № 2. С. 217–228.
253. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2009. 640 с.
254. Стратегію розвитку прокуратури до 2023 року затверджено. *Закон і бізнес*. 2020. 16 жовт. URL: https://zib.com.ua/ua/145025-strategiyu_rozvitku_prokuraturi_do_2023_roku_zatverdzheno.html
255. Стукаленко В. А. Правове регулювання діяльності прокуратури Словацької Республіки. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту*. Серія: Право. 2012. Вип. 19, т. 1. С. 218–221.
256. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: підручник/О. С. Захарова, В. Я. Карабань, В. С. Ковальський (кер. авт. кол.) та ін.; відп. ред. В. Т. Малайренко. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 350 с.
257. Супрун О. В. Права людини нового покоління. *Молодіж. наук. вісн. Укр. акад. банківської справи Нац. банку України*. 2013. № 1 (4). С. 57–59.
258. Сухонос В. В. Конституційно-правові засади організації і діяльності прокуратури в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз. *Часоп. Київ. ун-ту права*. 2011. № 1. С. 75–80.
259. Сушко Л. П. Місце судового контролю в правовій державі. *Бюл. М-ва юстиції України*. 2007. № 6. С. 121–128.
260. Сушко Л. П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 22 с.
261. Танько А. В. Людиноцентристська концепція взаємодії Національної поліції з громадянами. *Вісн. пенітенціарної асоціації України*. 2019. № 4 (10). С. 62–73.

262. Тараненко О. М. Забезпечення законності в діяльності митних органів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2006. 203 с.
263. Тароева В. В. Інститути контрольної влади в сучасній Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2010. 219 с.
264. Тематична директорія принципів до проекту закону про прокуратуру України/підгот. Л. Бахмайер, М. Лінгбо, Е. Сванідзе; *Council of Europe*. 26 с. URL: <https://rm.coe.int/16802e65dc>
265. Теоретико-методологічні засади державного управління: формування понятійного апарату: метод. рек./ В. В. Корженко та ін.; за заг. ред. В. В. Корженка. Київ: НАДУ, 2009. 56 с.
266. Теория государства и права: учеб. для вузов/под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. Москва: Норма-Инфра-М, 2002. 616 с.
267. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник/за ред. Н. М. Оніщенко, О. В. Зайчук. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 366 с.
268. Термін «Інші механізми». *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/11654>
269. Термін «Механізм “єдиного вікна”». *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/42788>
270. Термін «Механізм підтримки ліквідності». *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/15302>
271. Термін «Механізм». *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term?find=1&text=механізм>
272. Термін «Охорона та захист». *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/41638>
273. Термін «Охорона». *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/19557>

274. Термін «Статус». *Верховна Рада України*: [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term?find=1&text=статус>
275. Тиріна М. Покоління прав людини: проблеми сучасної класифікації. *Держава і право. Юрид. і політ. науки: зб. наук. пр.* 2011. № 52. С. 728–732.
276. Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. Москва: Наука, 1972. 288 с.
277. Ткаченко Є. В. Форми участі населення у контролі за владою. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 26. С. 81–94.
278. Тлумачний словник української мови/уклад.: Т. В. Ковальова, Л. П. Коврига. Харків: Синтекс, 2005. 672 с.
279. Тогобіцька-Громова А. А. Керівник в органах прокуратури: адміністративно-правовий статус: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2019. 226 с.
280. Тодыка Ю. М. Конституция Украины – основной закон государства и общества: учеб. пособие. Харків: Факт, 2001. 382 с.
281. Толочко Я. Міжнародно-правові стандарти діяльності прокурора поза сферою кримінального провадження. *Вісн. нац. акад. прокуратури України*. 2012. № 4. С. 98–103.
282. Торяник О. Ю. Конституційно-правовий статус прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2018. 201 с.
283. Угровецький П. О. Адміністративні акти, які приймаються при здійсненні внутрішньоорганізаційної діяльності органами прокуратури. *Право і безпека*. 2010. № 4 (36). С. 127–131.
284. Угровецький П. О. Поняття та сутність адміністративних актів органів прокуратури. *Центральноукр. правн. часоп. Кіровоград. юрид. ін-ту ХНУВС: зб. наук. пр.* 2011. Вип. 1. Спец. вип. С. 263–265.
285. Угровецький П. О. Щодо класифікації адміністративних актів органів прокуратури. *Актуальні проб-*

- лени сучасної науки в дослідженнях молодих вчених: матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 5 черв. 2010 р.). Харків, 2010. С. 172–175.
286. Угровецький П. О. Юридична природа адміністративних актів органів публічної адміністрації. *Право і безпека*. 2010. № 3 (35). С. 98–103.
287. Угровецький П. О. Адміністративні акти органів прокуратури: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2011. 195 с.
288. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління. *Наук. вісн. «Демократичне врядування»*. 2008. № 1. С. 55–61.
289. Фокіна А. О. Удосконалення форм судового контролю в адміністративному судочинстві України. *Часоп. Київ. ун-ту права*. 2019. № 2. С. 262–266.
290. Фурсова О. І. Реформування органів прокуратури України як частина процесу адаптації національної правової системи до європейських стандартів. *Юрид. наук. електрон. журн*. 2015. № 4. С. 280–283.
291. Харитонов О. І., Харитонов Є. О. Порівняльне право Європи: основи порівняльного правознавства. Європейські традиції: посібник. Харків: Одиссей, 2002. 592 с.
292. Хорсуненко О. В. Прокуратура України та країн-членів Європейського Союзу: порівняльне дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Київ, 2018. 224 с.
293. Циганок С. Правові засади взаємодії органів прокуратури зі ЗМІ та громадськістю. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 10. С. 107–110.
294. Шевченко Е. Системність закріплення адміністративно-правових засад діяльності адміністративних судів як чинник ефективності діяльності цього органу держави. *Вісн. Запорізь. нац. ун-ту*. Серія: Юрид. науки. 2010. № 4. С. 165–170.
295. Шевченко Н. Л. Механізм адміністративно-правового забезпечення дотримання прав людини в право-

- охоронних органах України. *Юрид. бюл.* 2018. № 7, ч. 2. С. 189–194.
296. Шуба В. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загально-теоретичні аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. 20 с.
297. Шульган І. І. Прокурор в кримінальному процесі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Львів, 2020. 238 с.
298. Шундигов К. В. Правовые механизмы: основы теории. *Государство и право.* 2006. № 2. С. 12–21.
299. Щербак А. И. Правовая ответственность должностных лиц аппарата государственного управления. Київ: Наук. думка. 1980. 133 с.
300. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2020 рік. Київ: Секретаріат уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, 2021. 356 с.
301. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2019 рік. Київ: Секретаріат уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, 2020. 258 с.
302. Юридична енциклопедія: в 6 т./редкол. Ю. С. Шемшученко та ін. Київ: Укр. енцикл., 2001. Т. 3. К–М. 792 с.
303. Юридична енциклопедія: в 6 т./редкол. Ю. С. Шемшученко та ін. Київ: Укр. енцикл., 2003. Т. 5. П–С. 736 с.
304. Юхно О. О., Жупанова О. О. Теоретичні та прикладні питання здійснення судового контролю слідчим суддею у кримінальному провадженні. *Право і безпека.* 2017. № 4 (67). С 100–105.
305. Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), «CCPE Reference documents». URL: <https://www.coe.int/en/web/ccpe/documentation/general-documents>

306. Prawo o prokuraturze: Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r.
307. The Status and Role of Prosecutors. *A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide*. New York, 2014. 88 p. URL: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/14-07304_ebook.pdf
308. Ustawa o prokuraturze: z dnia 20.06.1985 r. *Dz. U.* 2002. Nr 21. Poz. 206 z późn. Zm.

Наукове видання

Андрій Володимирович Боровик
Олег Ігорович Махніцький

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ
В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ**

Монографія

Редактор *Л. А. Богуш*
Технічний редактор *М. Б. Філіпович*

Підписано до друку 20.01.2022 р. Формат 60×84¹/₁₆.
Папір офсетний. Гарнітура School Book AC. Цифровий друк.
Умовно-друк. арк. 18,83. Тираж 300.
Замовлення № 0122м-022.

Віддруковано з готового оригінал-макета.
Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Телефон +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6424
від 04.10.2018 р.