

ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД  
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»  
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД  
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»  
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Юрій

МАКОСІЙ

Автор цифрового

підпису Юрій МАКОСІЙ

Дата: 2022.12.27

13:34:43 +02'00'

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

**МАКОСІЙ ЮРІЙ ДМИТРОВИЧ**

УДК 347.63+342.72/.73(4+477)

## ДИСЕРТАЦІЯ

РОЛЬ ПРОКУРАТУРИ В МЕХАНІЗМІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ:  
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНА

081 Право

08 Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,  
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

Юрій МАКОСІЙ

Науковий керівник – Сарай Роман Дмитрович, кандидат юридичних наук

## АНОТАЦІЯ

*Макосій Ю.Д.* Роль прокуратури в механізмі захисту прав людини: європейський досвід та Україна. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» (08 - Право). – Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет», МОН України, Ужгород, 2022.

У дисертаційному дослідженні наведено теоретичне узагальнення та подано нове науково-обґрунтоване вирішення проблематики визначення ролі прокуратури у механізмі захисту прав людини в Україні та зарубіжних державах.

Сформульовано авторське визначення поняття «інституційний вимір механізму прав людини», під яким пропонується розуміти сукупність державно-владних та недержавних інституцій, котрі відповідно до положень чинного законодавства та норм міжнародного права покликані виконувати завдання та функції щодо забезпечення реалізації та захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина. Розглянуто інституційний вимір захисту прав людини крізь призму національних інституцій, а також у зв'язку з реалізацією громадянами права безпосередньо звертатися за захистом порушених прав до міжнародних правозахисних організацій, котрі традиційно поділяють на два різновиди – універсальні (діяльність яких поширюється на увесь світ) та регіональні (які, логічно, функціонують в окремих регіонах).

Встановлено, важливого значення у сфері захисту прав людини набуває Універсальний періодичний огляд (УПО) як унікальний керований державою процес під егідою Ради ООН з прав людини, який передбачає перегляд даних про права людини в усіх державах-членах ООН та надає кожній державі можливість заявити, які дії вони вжили для покращення ситуації з правами людини у своїх країнах та у якому статусі перебуває виконання їх зобов'язань у сфері прав людини.

Визначено, що документи з прав людини зазвичай класифікуються за трьома основними категоріями: географічним охопленням (регіональним чи

універсальним), категорією передбачених прав та, де це доречно, конкретною категорією осіб чи груп, яким надається захист. Підкреслено, Стандарти ІАР не відображають міжнародну угоду держав про те, яким чином повинен діяти прокурор, а проголошують набір мінімальних норм і цінностей, які підтримує Міжнародна асоціація прокурорів. Незалежно від того, як організована система кримінального судочинства та які конкретні завдання були покладені на прокуратуру на національному рівні, такі мінімальні стандарти та цінності повинні бути дотримані.

Аргументовано, міжнародні правила, що регулюють юридичні обов'язки держав щодо забезпечення ефективного захисту прав людини, їхні обов'язки щодо запобігання порушенням прав людини, забезпечення ефективних внутрішньо-державних засобів правового захисту у разі ймовірних порушень прав людини, роль юридичних професій, зокрема, прокуратури у забезпеченні захисту та відшкодуванні збитків жертвам злочинів і порушень прав людини, повинні стати основою національного законодавства.

На основі аналізу положення Закону України «Про прокуратуру» щодо щорічного звітування Генерального прокурора перед Верховною Радою України зроблено висновок, що прокуратура не є підконтрольною у своїй діяльності Верховній Раді України, прямої вказівки на підзвітність у Конституції України немає (до прикладу, у формулюванні «Прокуратура є підзвітною у своїй діяльності Верховній Раді України»). Незважаючи на той факт, що прокуратура здійснює нагляд за додержанням законів (одна із функцій прокуратури), чинне законодавство України не передбачає здійснення таких функцій від імені парламенту.

Сформульовано авторське визначення терміно-поняття «конституційно-правові засади (принципи) організації та функціонування прокуратури в Україні», під яким пропонується розуміти сукупність фундаментальних положень, ідей та концепцій, закріплених у національному законодавстві України, котрі визначають основоположну мету та сферу функціонального

призначення, організаційну систему, а також специфіку та форми взаємодії прокуратури з іншими органами державної влади.

Аргументовано, що важливого значення в аспекті захисту прокуратурою прав людини набуває принцип неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки. Визначено, що правова поведінка (рефлексія) прокурора в ідеальному вигляді повинна відповідати базовим (фундаментальним) принципам правової держави та громадянського суспільства. Підкреслено, що Тренінговий центр прокурорів України є не лише установою, котра забезпечує спеціальну підготовку прокурорів, але і фактично інститутом їх правового виховання та формування правової культури, фундаментальних цінностей, спрямованих на повагу до прав людини та їх захист крізь призму впливу на правову свідомість.

Встановлено, що чинне законодавство України не містить чітких критеріїв, котрі дозволять сформулювати уявлення про усі аспекти професійної компетентності прокурорів. Натомість Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів частково, виходячи із засад належної поведінки прокурорів, певним чином настановує на ті ключові засадничі цінності, котрими повинен володіти прокурор. Аргументовано, навчання прокурорів є швидше не їх правом, а обов'язком, та повинно бути безперервним.

Встановлено, процедура проведення атестації включає три етапи, з яких – два іспити та одна співбесіда. Поряд з цим, закон, котрий регламентує внесення змін до чинного законодавства у контексті реформування прокуратури, містить положення, відповідно до якого можуть бути передбачені і інші етапи. Ця суттєва проблема та недосконалість правових норм у цьому ключі можуть стати поштовхом для проведення комісією, котра здійснює добір, будь-яких інших випробувань різноманітного характеру. Зроблено висновок, що задля забезпечення прозорості процесу атестації прокурорів у Наказі Генерального прокурора «Про затвердження порядку проходження прокурорами атестації» слід чітко регламентувати усі можливі стадії атестації, котрі може ініціювати до проведення комісія з добору.

Аргументовано, належне здійснення функціонального призначення прокуратури певним чином залежить від особливостей законодавчого закріплення конституційно-правового статусу Генерального прокурора. При встановленні ключових засад діяльності Генерального прокурора слід застосовувати принцип правової визначеності, особливо при формулюванні кваліфікаційних вимог до кандидата на таку посаду.

За результатами дослідження питання визначення ролі прокуратури у механізмі захисту прав людини відповідно до положень нормативно-правових актів європейських держав (Італія, Франція, Австрія, Польща, Угорщина, Словацька Республіка) встановлено, що функціональне призначення та особливості здійснення повноважень прокуратурою у зарубіжних державах може різнитися залежно від: особливостей системи кримінального судочинства; взаємовідносин прокуратури з іншими органами державної влади (насамперед виконавчої та судової), поліцейськими службами; специфіки та давнини впровадження зазначеного правового інституту; щодо виконання судових рішень.

Аргументовано, способи боротьби з порушенням прав людини повинен залежати від конкретних обставин, включаючи серйозність порушення прав людини. Залежно від тяжкості порушення прав людини та вичерпання національних засобів правового захисту, прокурори повинні повідомляти про відповідні порушення прав людини регіональним та міжнародним правозахисним механізмам, таким як Спеціальний доповідач ООН з питань катувань та інших жорстоких, нелюдських і таких, що принижують гідність видів поведіння, Європейський суд з прав людини, Міжнародний кримінальний суд, міжнародні професійні асоціації чи міжнародні правозахисні групи.

Визначено основні аспекти поведінки прокурора за умов, якщо він не може продовжити розслідування порушення прав людини через внутрішній тиск та/або залякування, фізичні погрози чи стеження за прокурором та/або членами його родини: ретельно обмірковувати свої дії, зберігати резервну копію

інформації про порушення прав людини (використовуючи, наприклад, зовнішній сервер); інформувати професійні організації, правозахисні групи та ЗМІ про порушення прав людини; виявити та проаналізувати загрозу та її виконавців і, якщо можливо, протистояти загрозі.

Встановлено, модернізація конституційно-правового статусу прокуратури в Україні, оптимізація її моделі, сприятиме посиленню боротьби зі злочинністю не лише у межах Української держави, але і на міжнародному рівні. Доведено, комплексний системний порядок реформування прокуратури видається неможливим без чіткого бачення кінцевого результату, який планується досягти у короткостроковій та довгостроковій перспективі та повинно здійснюватись з урахуванням позитивного досвіду європейських держав шляхом стратегічного планування сталого розвитку зазначеного правового інституту у напрямку до реалізації фундаментальних демократичних засад правової держави, котра визнає людину найвищою цінністю, а також євроінтеграційних перетворень у рамках асоціації Україна-ЄС.

Визначено, до основних напрямів впровадження оптимальної моделі прокуратури у контексті належного виконання функціонального призначення прокуратури у сфері захисту прав людини належать такі: здійснення функцій у сфері захисту прав людини з орієнтацією на суспільство та із урахуванням принципів гуманізму та людиноцентризму; комплексні підходи до формування особового складу органів прокуратури відповідно до принципів ефективного добору кадрів – компетентності, доброчесності, професійної етики; оптимальний розподіл та унормування навантаження прокурорів, встановлення «достатньої» кількості прокурорів для ефективного здійснення повноважень відповідно до приписів правових норм; належний рівень матеріально-фінансового забезпечення та соціального захисту прокурорів; мультидисциплінарна координація діяльності із іншими органами державної влади, котра передбачає ефективне, справедливе, неупереджене, незалежне та об'єктивне виконання функціонального призначення відповідно до приписів поточного законодавства, а також дотримання принципу поваги до прав людини, їх рівності, а також

принципу заборони дискримінації за тими чи іншими ознаками індивідуального конституційно-правового статусу особи тощо; узгоджена діяльність усіх рівнів прокуратури задля єдиної спільної мети – здійснення законодавчо визначених функцій з метою захисту прав людини, загальних інтересів суспільства, держави; забезпечення якості діяльності органів самоврядування прокурорів, встановлення належного рівня їх бюджетного фінансування; робота із правовою свідомістю та правовою культурою людини, котра передбачає формування у неї уявлення про позитивний образ прокурора та прокуратури загалом шляхом здійснення правового виховання та навчання правовій культурі усіх верств населення; підвищення довіри громадськості до органів прокуратури шляхом ведення прокурорами відкритої та прозорої діяльності, забезпечення вільного доступу громадян до інформації щодо такої діяльності; забезпечення повноцінного комунікативного зв'язку із науковими інституціями, експертами у сфері захисту конституційних прав людини та основоположних свобод; визначення якісно нових підходів у діяльності ювенальних прокурорів у сфері охорони дитинства, на основі ставлення, дружнього до дитини; збільшення кількості та удосконалення якості прокурорських перевірок у місцях несвободи для виявлення фактів порушення прав людини (катування, обмеження особистого простору, ненадання медичної допомоги, незаконне утримання у таких місцях, жорстоке поводження, приниження, порушення строків тримання під вартою); методично-тактичне удосконалення нагляду у сфері кримінально-виконавчої діяльності; прийняття окремого документа «Порядок оцінки діяльності прокурорів» з метою забезпечення ефективності здійснення повноважень прокуратурою; боротьба з бюрократією та корупцією.

**Ключові слова:** захист прав людини, інституційний вимір захисту прав людини, Рада Європи, нормативно-правові основи організації та функціонування прокуратури, незалежність прокуратури.

## SUMMARY

*Makosii Y.* The role of the prosecutor's office in the mechanism of human rights protection: European experience and Ukraine. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation for the «Philosophy Doctor» degree in the study field 081 «Law» (08 - Law). – State Higher Educational Institution «Uzhhorod National University», Ministry of Education and Science of Ukraine, Uzhhorod, 2022.

The dissertation research provides a theoretical generalization and presents a new scientifically sound solution to the problem of determining the role of the prosecutor's office in the mechanism of human rights protection in Ukraine and abroad.

The author's definition of the concept of "institutional dimension of the human rights mechanism" is formulated. The institutional dimension of human rights protection through the prism of national institutions, as well as in connection with the exercise of citizens' right to directly seek protection of violated rights to international human rights organizations, which are traditionally divided into two types - universal (worldwide) and regional (which, logically, operate in some regions).

The Universal Periodic Review (UPR) has been identified as important in the field of human rights protection as a unique state-led process under the auspices of the UN Human Rights Council, which reviews human rights data in all UN member states and gives each country the opportunity to state they have taken action to improve the human rights situation in their countries and the status of their human rights obligations.

It is recognized that human rights instruments are generally classified into three main categories: geographical coverage (regional or universal), the category of rights provided and, where appropriate, the specific category of persons or groups protected. It is emphasized that the IAP Standards do not reflect the international agreement of states on how a prosecutor should act, but proclaim a set of minimum norms and values that are supported by the International Association of Prosecutors. Regardless of how the criminal justice system is organized and what specific tasks are assigned to the

prosecutor's office at the national level, such minimum standards and values must be met.

It is argued that international rules governing the legal obligations of states to ensure effective protection of human rights, their obligations to prevent human rights violations, provide effective domestic remedies in the event of possible human rights violations, the role of legal professions, in particular, Public prosecutor's offices should provide the basis for national legislation to ensure the protection and compensation of victims of crimes and human rights violations.

Based on the analysis of the provisions of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" on the annual reporting of the Prosecutor General to the Verkhovna Rada of Ukraine, it was concluded that the Prosecutor's Office is accountable to the Verkhovna Rada, although the Constitution of Ukraine The Prosecutor's Office is accountable to the Verkhovna Rada of Ukraine "). Despite the fact that the prosecutor's office supervises the observance of laws (one of the functions of the prosecutor's office), the current legislation of Ukraine does not provide for the exercise of such functions on behalf of parliament.

The author's definition of the term-concept "constitutional and legal principles (principles) of organization and functioning of the prosecutor's office in Ukraine" is formulated. system, as well as the specifics and forms of interaction of the prosecutor's office with other public authorities.

It is argued that the principle of strict observance of the requirements of professional ethics and conduct is of great importance in the aspect of protection of human rights by the Prosecutor's Office. It is determined that the legal behavior (reflection) of the prosecutor should ideally comply with the basic (fundamental) principles of the rule of law and civil society. It is emphasized that the Training Center of Prosecutors of Ukraine is not only an institution that provides special training for prosecutors, but also an institution of their legal education and formation of legal culture, fundamental values aimed at respect for human rights and their protection through the prism of legal consciousness.

It is established that the current legislation of Ukraine does not contain clear criteria that will allow to formulate an idea of all aspects of professional competence of prosecutors. Instead, the Code of Professional Ethics and Conduct for Prosecutors, in part based on the principles of good conduct of prosecutors, in some ways implies the key fundamental values that a prosecutor should possess. It has been argued that the training of prosecutors is not their right but their duty, and should be continuous.

It is established that the attestation procedure includes three stages, of which - two exams and one interview. In addition, the law regulating the amendments to the current legislation in the context of the reform of the prosecutor's office contains provisions according to which other stages may be envisaged. This significant problem and the imperfection of legal norms in this regard can be the impetus for the selection committee to conduct any other tests of various kinds. It was concluded that in order to ensure transparency of the process of attestation of prosecutors, the Order of the Prosecutor General "On approval of the procedure for prosecutors to pass attestation" should clearly regulate all possible stages of attestation that may be initiated by the selection committee.

It is argued that the proper implementation of the functional purpose of the Prosecutor's Office to some extent depends on the peculiarities of the legislative consolidation of the constitutional and legal status of the Prosecutor General. The principle of legal certainty should be applied when establishing the key principles of the Prosecutor General's activity, especially when formulating the qualification requirements for a candidate for such a position.

According to the results of the study of determining the role of the prosecutor's office in the mechanism of human rights protection in accordance with the regulations of European countries (Italy, France, Austria, Poland, Hungary, Slovak Republic), it is established that the functional purpose and depending on: features of the criminal justice system; relations of the prosecutor's office with other public authorities (primarily executive and judicial), police services; specifics and antiquities of the implementation of this legal institution; on the execution of court decisions.

It is argued that ways to combat human rights violations should depend on the specific circumstances, including the seriousness of the human rights violation. Depending on the severity of human rights violations and the exhaustion of domestic remedies, prosecutors should report relevant human rights violations to regional and international human rights mechanisms, such as the UN Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, the European the Court of Human Rights, the International Criminal Court, international professional associations or international human rights groups.

The main aspects of the prosecutor's conduct under conditions when he cannot continue to investigate human rights violations due to internal pressure and / or intimidation, physical threats or surveillance of the prosecutor and / or his family members are identified: carefully consider their actions, keep a backup of human (using, for example, an external server); to inform professional organizations, human rights groups and the media about human rights violations; identify and analyze the threat and its perpetrators and, if possible, counter the threat.

It is established that the modernization of the constitutional and legal status of the prosecutor's office in Ukraine, optimization of its model, will strengthen the fight against crime not only within the Ukrainian state, but also at the international level. It is proved that a complex systemic procedure for reforming the prosecutor's office seems impossible without a clear vision of the end result, which is planned to be achieved in the short and long term and should be carried out taking into account the positive experience of European states. which recognizes the person of the highest value, as well as European integration transformations within the Ukraine-EU Association.

It is determined that the main directions of implementation of the optimal model of the prosecutor's office in the context of proper implementation of the functional purpose of the prosecutor's office in the field of human rights include the following: comprehensive approaches to the formation of the staff of the prosecutor's office in accordance with the principles of effective recruitment - competence, integrity, professional ethics; optimal distribution and normalization of the workload of prosecutors, the establishment of a "sufficient" number of prosecutors for the effective

exercise of powers in accordance with the requirements of legal norms; adequate level of material and financial support and social protection of prosecutors; multidisciplinary coordination with other public authorities, which provides for effective, fair, impartial, independent and objective performance of functional purposes in accordance with current legislation, as well as compliance with the principle of respect for human rights, equality and non-discrimination or other signs of individual constitutional and legal status of a person, etc .; coordinated activities of all levels of the prosecutor's office for a single common goal - the implementation of statutory functions to protect human rights, the common interests of society and the state; ensuring the quality of activities of self-government bodies of prosecutors, establishing the appropriate level of their budget funding; work with the legal consciousness and legal culture of man, which involves the formation of his idea of a positive image of the prosecutor and the prosecutor's office in general through the implementation of legal education and training in legal culture of all segments of the population; increasing public confidence in the prosecutor's office by conducting open and transparent activities by prosecutors, ensuring free access of citizens to information on such activities; ensuring full communication with scientific institutions, experts in the field of protection of constitutional human rights and fundamental freedoms; identification of qualitatively new approaches in the activities of juvenile prosecutors in the field of child protection, based on a child-friendly attitude; increase the number and quality of prosecutorial inspections in places of detention to identify human rights violations (torture, restriction of personal space, failure to provide medical care, illegal detention in such places, ill-treatment, humiliation, violation of detention); methodological and tactical improvement of supervision in the field of criminal-executive activity; adoption of a separate document "Procedure for evaluating the activities of prosecutors" in order to ensure the effectiveness of the prosecutor's office; fight against bureaucracy and corruption.

**Key words:** protection of human rights, institutional dimension of protection of human rights, Council of Europe, normative-legal bases of organization and functioning of the prosecutor's office, independence of the prosecutor's office.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Наукові праці, в яких відображені основні наукові результати дисертації:*

1. Макосій Ю.Д. Міжнародно-правові стандарти організації та функціонування прокуратури. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія. Право.* 2021. Вип. 66. С. 257-260.
2. Makosii Y. Constitutional and legal approaches to determining the place of prosecutor's office in the system of public authorities. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія. Право.* 2022. Вип. 71. С. 95-98.
3. Макосій Ю.Д. Місце прокуратури в інституційному вимірі захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство».* 2022. №2. С. 312-317.

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

4. Макосій Ю.Д. Засади здійснення представництва прокурором в суді законних інтересів держави: практика Верховного Суду. *Конституційно-правове будівництво на зламі епох: пошуки оптимальних моделей: матеріали Міжнар. наук-практ. конф., м. Ужгород, 22 червня 2021 р. Ужгород, 2021. С.209-219.*
5. Макосій Ю.Д. Конституційно-правовий статус прокуратури у Франції. *Конституційно-правове будівництво на зламі епох: пошуки оптимальних моделей: матеріали Міжнар. наук-практ. конф., м. Ужгород, 23 серпня 2021 р. Ужгород, 2021. С.143-147.*
6. Макосій Ю.Д. Змішана (італійська) модель організації та функціонування прокуратури: загальна характеристика. *Topical issues of modern science, society and education: матеріали III Міжнар. наук-практ. конф., м. Харків, 3-5 жовтня 2021 р. Харків, 2021. С.1059-1061.*

7. Макосій Ю.Д. Специфіка правового статусу прокуратури Австрії у контексті захисту прав людини. *Роль періодичних юридичних видань у формуванні правової держави: зарубіжний досвід та Україна: матеріали Міжнар. наук-практ. конф., м. Ужгород, 21 жовтня 2021 р. Ужгород, 2021. С.100-107.*

*Наукові праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:*

Makosii Y. Specifics of the term-concept "independence of the prosecutor's office": key principles. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2021. № 4. P. 140-142.

Makosii Y. Features of the constitutional and legal status of the prosecutor's office in Ukraine. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2021. №6. P. 92-96.

**ЗМІСТ**

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ</b>	<b>16</b>
<b>ВСТУП</b>	<b>17</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ДОКТРИНАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ МІСЦЯ ПРОКУРАТУРИ В ІНСТИТУЦІЙНОМУ ВИМІРІ МЕХАНІЗМУ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ</b>	<b>26</b>
1.1. Теоретико-правові засади розуміння інституційного виміру механізму захисту прав людини	26
1.2. Особливості застосування міжнародно-правових стандартів захисту прав людини у діяльності прокуратури	41
Висновки до розділу 1	53
<b>РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ</b>	<b>58</b>
2.1. Нормативно-правові основи організації діяльності прокуратури в Україні	58
2.2. Європейський досвід організації та функціонування прокуратури	85
Висновки до Розділу 2	108
<b>РОЗДІЛ 3. ПРАКСЕОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ КРІЗЬ ПРИЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ</b>	<b>116</b>
3.1. Проблеми правозахисного функціонального призначення прокуратури в Україні в умовах розбудови правової держави	116
3.2. Основні напрями впровадження оптимальної моделі прокуратури у системі механізму захисту прав людини	134
Висновки до розділу 3	153
<b>ВИСНОВКИ</b>	<b>161</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b>	<b>173</b>
<b>ДОДАТКИ</b>	<b>198</b>

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ**

**ВРП** — Вища рада правосуддя

**ВСУ** – Верховний Суд України

**ГПК України** – Господарський процесуальний кодекс України

**ЄС** — Європейський Союз

**ЄСПЛ** — Європейський суд з прав людини

**КАС України** – Кодекс адміністративного судочинства України

**КПК України** – Кримінальний процесуальний кодекс України

**Рекомендація Rec (2000) 19** – Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя

**РПЛ** – Рада ООН з прав людини

**СБУ** – Служба безпеки України

**Спеціальний доповідач ООН з питань катувань** – Спеціальний доповідач ООН з питань катувань та інших жорстоких, нелюдських і таких, що принижують гідність видів поведження

**УВКПЛ** – Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини

**УПО** – Універсальний періодичний огляд

**ЦПК України** – Цивільний процесуальний кодекс України

**ЮНІСЕФ** – Дитячий фонд ООН

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Прокуратура займає провідну роль в інституційному вимірі захисту прав людини. Статтею 1 Закону України «Про прокуратуру» визначено, що прокуратура здійснює функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Зазначене дозволяє стверджувати, що захист прав людини є надважливим завданням, з якого беруть свої витoki усі повноваження прокуратури. Поряд з цим, потребує уточнення характер, особливості здійснення та способи такого захисту.

Повноваження прокуратури протягом останніх декількох років змінювались в обсязі, змінювались і підходи до розуміння ролі прокуратури у системі державних органів, а також місця у механізмі прав людини. У результаті проведення реформи сучасне правозахисне функціональне призначення прокуратури в Україні було суттєво модернізовано. Тому визначення ролі прокуратури в інституційному вимірі прав та основоположних свобод потребує якісно нового ціннісного усвідомлення та переосмислення.

Реформування прокуратури у контексті здійснення нею повноважень щодо захисту прав людини передбачає комплексний підхід модернізаційних заходів, котрі мають на меті встановлення єдиних стандартів функціонування зазначеного правового інституту, оптимізацію його діяльності, а також встановлення ефективного комунікаційного зв'язку з громадськістю.

Поряд з цим, назрілі проблеми правозахисного функціонального призначення прокуратури в Україні в умовах розбудови правової держави, зумовлені доцільністю відповідності українського законодавства міжнародно-правовим стандартам захисту прав людини у діяльності прокуратури свідчать про актуальність та значущість дослідження питання ролі прокуратури в механізмі захисту прав людини в Україні та європейських державах.

Теоретичну базу дослідження проблематики визначення ролі прокуратури в механізмі захисту прав людини в Україні та державах європейського правового простору становлять праці таких вітчизняних та зарубіжних науковців як:

С.Асірян, В. Бабкова, Р. Басараб, Я. Берназюк, П. Бирюков, В. Боняк, Н. Бордун-Комар, Т. Ганзицька, К. Гузе, О. Данильян, С. Денисов, Д. Добровольський, Є.Дудко, В. Дяченко, О. Єрахторіна, С. Єсімов, О. Єщук, Р. Жоган, В.Заборовський, С. Князь, М. Ковалів, М. Ковалів, О. Коломоєць, В. Копча, М.Косюта, В. Кощинець, Т. Кравченко, Р. Крамар. , Л. Лазарева, В. Лемак, В.Логоша, В. Ломовский, О. Марушій, О. Медведько, О. Михайленко, Ю.Новосад, О. Ножняк, А. Огородник, М. Орзіх, В. Ортынський, В. Остапчук, Д.Павлов, Ю. Пайда, Н. Панова, Н. Пелих, І. Петрів, М. Потебенько, А. Приведа, О. Проневич, Ю. Разметаева, П. Рікер, С. Россоха, О. Рудік, Р. Скринковський, Р.Скринковський, В. Сухонос, Я. Толочко, В. Трофименко, В. Туряниця, М.Хмиз, О. Хольвинская, С. Циганок, Т. Цувина, С. Чорна, Н. Шилин, В. Ярема, Р.Tcherkessoff.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація виконана відповідно до Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2021-2025 рр.; Пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок (продовжено відповідною постановою Кабінету Міністрів України до кінця 2022 року), а також плану науково-дослідної роботи кафедри конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ «Ужгородський національний університет» МОН України на 2015–2020 р. р.

Тематика дослідження є складовою частиною комплексної теми «Конституційно-правове будівництво на зламі епох: пошуки оптимальних моделей», яка розробляється науковцями ДВНЗ «Ужгородський національний університет» (номер державної реєстрації – 0119U102624).

**Мета і задачі дослідження.** Метою дисертаційної роботи є вирішення теоретико-прикладних проблем, пов'язаних із визначенням ролі прокуратури у механізмі захисту прав людини в Україні та зарубіжних державах.

Для досягнення зазначеної мети у роботі були поставлені такі задачі:

1) дослідити теоретико-правові засади розуміння інституційного виміру механізму захисту прав людини;

- 2) визначити особливості застосування міжнародно-правових стандартів захисту прав людини у діяльності прокуратури;
- 3) охарактеризувати нормативно-правові основи організації діяльності прокуратури в Україні;
- 4) проаналізувати європейський досвід організації та функціонування прокуратури;
- 5) виявити проблеми правозахисного функціонального призначення прокуратури в Україні в умовах розбудови правової держави;
- 6) визначити основні напрями впровадження оптимальної моделі прокуратури у системі механізму захисту прав людини.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що складаються у процесі захисту прав людини.

*Предметом дослідження* є визначення ролі прокуратури у механізмі захисту прав людини в Україні та європейських державах.

**Методи дослідження.** Методологічною основою дисертації є загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Зокрема, дисертантом було застосовано метод діалектики, аналізу та синтезу, а також формально-логічний, порівняльно-правовий та структурно-логічний методи.

Метод діалектики було використано під час дослідження теоретико-правових засад розуміння інституційного виміру механізму захисту прав людини (підрозділ 1.1).

Формально-логічний метод став основою для аналізу особливостей застосування міжнародних стандартів захисту прав людини у діяльності прокуратури, а також був використаний з метою визначення нормативно-правових основ організації діяльності прокуратури в Україні (підрозділи 1.2, 2.1).

Порівняльно-правовий метод дозволив дослідити та проаналізувати європейський досвід організації та функціонування прокуратури (підрозділ 2.2).

Метод аналізу та синтезу було використано під час дослідження проблем правового регулювання особливостей функціонування прокуратури в Україні та

державних європейського правового простору (підрозділ 3.1).

Структурно-логічний метод було застосовано під час визначення основних напрямів впровадження оптимальної моделі прокуратури у системі механізму захисту прав людини (підрозділ 3.2).

**Наукова новизна одержаних результатів** знаходить свій вияв у тому, що дисертація є одним із перших в українській юридичній науці комплексним монографічним дослідженням ролі прокуратури в механізмі захисту прав людини, в якому розглянуто доктринальні підходи до визначення місця прокуратури в інституційному вимірі механізму захисту прав людини, проаналізовано конституційно-правові засади організації та функціонування прокуратури в Україні та європейських державах, а також досліджено праксеологічні аспекти реформування прокуратури в Україні крізь призму забезпечення захисту прав людини.

У процесі дослідження сформульовано низку положень та висновків, що містять наукову новизну:

*вперше:*

- сформульовано авторське визначення поняття «інституційний вимір механізму захисту прав людини», під яким пропонується розуміти сукупність державно-владних та недержавних інституцій, котрі відповідно до положень чинного законодавства та норм міжнародного права покликані виконувати завдання та функції щодо забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина;

- запропоновано з метою унеможливлення сучасної української прокуратури від неправомірного впливу з боку Верховної Ради України, спроб народних депутатів певним чином «політизувати» прокуратуру, усунути підстави можливого маніпулювання народними депутатами діяльністю Генерального прокурора як очільника органу прокуратури вищого рівня щодо обласних та окружних прокуратур. Запропоновано звільнити Верховну Раду України від можливості надавати згоду на призначення на посаду Генерального прокурора; щоб не наділяти Президента України

«одноособовим» повноваженням щодо призначення Генерального прокурора на цю адміністративну посаду, слід покласти функцію надання згоди з цього питання на Вищу раду правосуддя. Процедуру звільнення з посади Генерального прокурора залишити без змін. На реалізацію цієї мети слід внести зміни до Конституції України (статті 131,1), п. 1 статті 40 Закону України «Про прокуратуру», Регламенту Верховної Ради України тощо;

- визначено, що зупинення повноважень прокурора є процедурою, котра у темпоральному вимірі пов'язана з певним юридичним фактом та триває до його настання, після чого прокурор продовжує виконувати свої повноваження відповідно до мети та завдань, передбачених законом;

*удосконалено:*

- терміно-поняття «конституційно-правові засади (принципи) організації та функціонування прокуратури в Україні», під яким пропонується розуміти сукупність фундаментальних положень, ідей та концепцій, закріплених у національному законодавстві України, котрі визначають основоположну мету та сферу функціонального призначення, організаційну систему, а також специфіку та форми взаємодії прокуратури з іншими органами державної влади;

- класифікацію документів з прав людини за трьома основними категоріями: географічним охопленням (регіональним чи універсальним), категорією передбачених прав та, де це доречно, конкретною категорією осіб чи груп, яким надається захист. Підкреслено, Стандарти ІАР не відображають міжнародну угоду держав про те, яким чином повинен діяти прокурор, а проголошують набір мінімальних норм і цінностей, які підтримує Міжнародна асоціація прокурорів. Незалежно від того, як організована система кримінального судочинства та які конкретні завдання були покладені на прокуратуру на національному рівні, такі мінімальні стандарти та цінності повинні бути дотримані;

- способи боротьби з порушенням прав людини, котрі повинні залежати від конкретних обставин, включаючи серйозність порушення прав

людини. Залежно від тяжкості порушення прав людини та вичерпання національних засобів правового захисту, прокурори повинні повідомляти про відповідні порушення прав людини регіональним та міжнародним правозахисним механізмам, таким як Спеціальний доповідач ООН з питань катувань та інших жорстоких, нелюдських і таких, що принижують гідність видів поводження, Європейський суд з прав людини, Міжнародний кримінальний суд, міжнародні професійні асоціації чи міжнародні правозахисні групи;

- основні аспекти поведінки прокурора за умов, якщо він не може продовжити розслідування порушення прав людини через внутрішній тиск та/або залякування, фізичні погрози чи стеження за прокурором та/або членами його родини: ретельно обмірковувати свої дії, зберігати резервну копію інформації про порушення прав людини (використовуючи, наприклад, зовнішній сервер); інформувати професійні організації, правозахисні групи та ЗМІ про порушення прав людини; виявити та проаналізувати загрозу та її виконавців і, якщо можливо, протистояти загрозі;

*набули подальшого розвитку:*

- уявлення, відповідно до яких у механізмі захисту прав людини прокуратура виконує правозахисну функцію держави, котра знаходить свій вияв насамперед у захисті основоположних конституційних прав та свобод людини і громадянина та повазі до них. Прокуратура у межах своїх повноважень сприяє забезпеченню національного правопорядку;

- науковий підхід, згідно якого формулювання «неналежне здійснення повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних повноважень», визначене у п. 3 статті 23 Закону України «Про прокуратуру», є оціночним, а тлумачення правозастосовувачем може суттєво відрізнятись від волі законодавця. Встановлено, що формулювання «неналежним чином» щодо здійснення повноважень державно-владними суб'єктами суперечить принципу правової визначеності, може піддаватись неоднозначному розумінню та створює перешкоди для виявлення фактичних підстав представництва прокурором інтересів держави у суді;

- науковий підхід, сформульований за результатами дослідження питання визначення ролі прокуратури у механізмі захисту прав людини відповідно до положень нормативно-правових актів європейських держав (Італія, Франція, Австрія, Польща, Угорщина, Словацька Республіка), відповідно до якого функціональне призначення та особливості здійснення повноважень прокуратурою у зарубіжних державах може різнитися залежно від: особливостей системи кримінального судочинства; взаємовідносин прокуратури з іншими органами державної влади (насамперед виконавчої та судової), поліцейськими службами; специфіки та давнини впровадження зазначеного правового інституту; залежно від особливостей виконання судових рішень;

- наукова думка щодо визначення основних напрямів впровадження оптимальної моделі прокуратури у контексті належного виконання функціонального призначення прокуратури у сфері захисту прав людини належать такі: здійснення функцій у сфері захисту прав людини з орієнтацією на суспільство та із урахуванням принципів гуманізму та людиноцентризму; комплексні підходи до формування особового складу органів прокуратури відповідно до принципів ефективного добору кадрів – компетентності, добросовісності, професійної етики; оптимальний розподіл та унормування навантаження прокурорів, встановлення «достатньої» кількості прокурорів для ефективного здійснення повноважень відповідно до приписів правових норм; належний рівень матеріально-фінансового забезпечення та соціального захисту прокурорів; мультидисциплінарна координація діяльності із іншими органами державної влади, котра передбачає ефективне, справедливе, неупереджене, незалежне та об'єктивне виконання функціонального призначення відповідно до приписів поточного законодавства, а також дотримання принципу поваги до прав людини, їх рівності, а також принципу заборони дискримінації за тими чи іншими ознаками індивідуального конституційно-правового статусу особи тощо; узгоджена діяльність усіх рівнів прокуратури задля єдиної спільної мети – здійснення законодавчо визначених функцій з метою захисту прав людини, загальних інтересів суспільства, держави; забезпечення якості діяльності органів самоврядування

прокурорів, встановлення належного рівня їх бюджетного фінансування; робота із правовою свідомістю та правовою культурою людини, котра передбачає формування у неї уявлення про позитивний образ прокурора та прокуратури загалом шляхом здійснення правового виховання та навчання правовій культурі усіх верств населення; підвищення довіри громадськості до органів прокуратури шляхом ведення прокурорами відкритої та прозорої діяльності, забезпечення вільного доступу громадян до інформації щодо такої діяльності; забезпечення повноцінного комунікативного зв'язку із науковими інституціями, експертами у сфері захисту конституційних прав людини та основоположних свобод; визначення якісно нових підходів у діяльності ювенальних прокурорів у сфері охорони дитинства, на основі ставлення, дружнього до дитини; збільшення кількості та удосконалення якості прокурорських перевірок у місцях несвободи для виявлення фактів порушення прав людини (катування, обмеження особистого простору, ненадання медичної допомоги, незаконне утримання у таких місцях, жорстоке поводження, приниження, порушення строків тримання під вартою); методично-тактичне удосконалення нагляду у сфері кримінально-виконавчої діяльності; прийняття окремого документа «Порядок оцінки діяльності прокурорів» з метою забезпечення ефективності здійснення повноважень прокуратурою; боротьба з бюрократією та корупцією.

**Практичне значення отриманих результатів.** Викладені у дисертації пропозиції та висновки можна застосувати у:

- *науковій роботі* – при дослідженні теоретичних та практичних проблем: інституційного виміру механізму захисту прав людини; організації та функціонування прокуратури в Україні та на теренах європейського правового простору тощо;
- *навчальному процесі* – під час підготовки підручників та посібників (чи їх окремих розділів), конспектів лекцій, навчально-методичних розробок, робочих програм, силабусів навчальних курсів із конституційного права, порівняльного конституційного права, порівняльного правознавства, а також під час викладання навчальних дисциплін: «Конституційне право України», «Конституційно-процесуальне право», «Конституційне право

зарубіжних країн», «Судові і правоохоронні органи», «Конституційні права і свободи», «Актуальні питання прав людини», «Актуальні проблеми конституційного права та процесу» та ін.;

- *правотворчій діяльності* – сформульовані в дисертації положення можуть бути використані під час розробки нормативно-правових актів з питань організації та функціонування прокуратури.

**Апробація результатів дисертації.** Основні результати дослідження обговорювалися на засіданнях кафедри конституційного права та порівняльного правознавства юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет». Окремі положення, висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, отримали також апробацію на міжнародних наукових та науково-практичних конференціях: «Конституційно-правове будівництво на зламі епох: пошуки оптимальних моделей» (м.Ужгород, 22 червня 2021 р.), «Конституційно-правове будівництво на зламі епох: пошуки оптимальних моделей» (м. Ужгород, 23 серпня 2021 р.), «Topical issues of modern science, society and education» (м.Харків, 3-5 жовтня 2021 р.), «Роль періодичних юридичних видань у формуванні правової держави: зарубіжний досвід та Україна» (м. Ужгород, 21 жовтня 2021 р.).

**Публікації.** Результати дисертаційного дослідження знайшли своє відображення у дев'яти наукових публікаціях, у тому числі у п'ятьох статтях, три з яких опубліковані в Україні у виданнях, визначених фаховими для юридичних наук, дві – у періодичному виданні іноземної держави, котра входить до Організації економічного співробітництва та розвитку, а також чотирьох тезах доповідей на наукових та науково-практичних конференціях.

**Структура дисертації.** Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що поділяються на шість підрозділів, висновків до розділів та загальних висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг роботи становить 198 сторінок, з них основного тексту – 156 сторінок. Список використаних джерел – 201 найменування.

**РОЗДІЛ 1**  
**ДОКТРИНАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ МІСЦЯ**  
**ПРОКУРАТУРИ В ІНСТИТУЦІЙНОМУ ВИМІРІ МЕХАНІЗМУ**  
**ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ**

**1.1. Теоретико-правові засади розуміння інституційного виміру механізму захисту прав людини**

Стаття 3 Конституції України встановлює, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права та свободи людини, їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» [44].

Однак, станом на сьогодні багатогранна сукупність прав та свобод людини і громадянина, особливості їх реалізації та реальна можливість захисту залежать безпосередньо від процесу державотворення, різноманітного характеру факторів політичного, економічного, соціального, культурного спрямування.

В сучасній Українській державі важливого значення набуває проблематика оптимального застосування приписів Основного Закону у розрізі процесу державотворення, фактичної імплементації його основних положень у правовій дійсності, а також виокремлення факторів, котрі можуть негативно вплинути на реалізацію норм конституційного права у тих чи інших суспільних відносинах. Конституційно-правові норми, котрі є регламентованими у Конституції, відіграють роль базових (фундаментальних) засад, є загальними, із них беруть свій початок усі інші правила поведінки загальнообов'язкового характеру у рамках національного законодавства. Більш детально норми Основного Закону є розписаними у профільних (галузевих) законах, що сприяє належному виконанню функціонального призначення Української держави, основною метою якої є, серед іншого, захист прав та свобод людини і громадянина [27].

Відповідно до положень пункту 6 статті 55 Конституції України «кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань» [44].

Поняття «механізм» бере свої витoki із галузі техніки, котра розуміє зазначену категорію як «сукупність передавальних пристроїв, що перетворюють дію (рух) одного тіла в дію (рух) іншого, а також спосіб їх поєднання». В аспекті суспільства досліджувана дефініція була застосована вперше О. Контом «для пояснення цілісності і життєздатності суспільства». Як зауважує О. Данильян, механізм як терміно-поняття «глибоко і змістовно характеризує динаміку соціальних процесів у суспільстві, оскільки передбачає не тільки виділення структурних і технологічних моделей, що встановлюють зв'язок і порядок черговості елементів-ступенів. Включаючи поняття технології, механізм ще й розкриває динаміку, форми та методи переходу від одного ступеня до іншого, безпосередньо підводячи до загального аналізування функціонування системи» [17].

Механізм забезпечення прав і свобод людини і громадянина містить у собі сукупність таких елементів як захист, охорона, гарантування та відновлення таких прав та свобод [80].

Захист прав людини значною мірою залежить від особливостей процесуальних норм права, а також правильної організації діяльності державно-владних органів. Основні права людини, будучи зазначені у конституціях, знаходять своє більш детальне вираження та регламентацію у профільному законодавстві та досить часто є предметом аналізу органів конституційної юрисдикції. Водночас механізм захисту соціально-культурних та економічних прав передбачає існування специфічного ряду органів публічної влади, додаткового гарантування процесуального та організаційного характеру [99].

О. Данильян в одному із своїх досліджень звертає увагу на доцільність розмежування правових категорій «захист прав людини» і «охорона прав людини». Як зауважує дослідник, станом на сьогодні у сучасній правовій науці сформувався два основні підходи у цьому аспекті, котрі є кардинально різними.

Частина науковців пропонує розглядати зазначені поняття як тотожні. Така позиція має право на існування, оскільки у сучасному законодавстві захист та охорона прав людини наповнені ідентичним змістовним навантаженням. Наукові доробки учених у сфері окресленої проблематики свідчать також і спроби розрізнення понять «захист прав людини» та «охорона прав людини». До прикладу, таке розмежування пропонується здійснювати за критерієм часу настання захисту/охорони. Охорона відбувається до порушення прав та свобод людини і громадянина, а захист, у свою чергу, здійснюється у результаті такого порушення. Захист прав людини характеризується багатоплановістю, його функціональне призначення щодо прав людини передбачає регулятивний та системотворчий аспекти, а тому його можна вважати ключовим завданням правової системи [18].

Важливу роль у механізмі забезпечення прав людини відіграють гарантії, без яких законодавчо регламентовані права не можуть бути належним чином реалізованими та підлягати охороні. Коли держава закріплює у поточному законодавстві права та свободи людини і громадянина, визначає їх зміст, вона зобов'язується сприяти виконанню та дотриманню таких положень. У цьому аспекті особливого значення набувають, власне, юридичні гарантії, оскільки можливість фактичного застосування прав людини залежить у першу чергу від того, наскільки детально здійснено законодавче закріплення таких прав, регламентовано специфіку їх захисту. Таким чином, процедура забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина включає охорону та захист прав людини, а також сприяння органами державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовими особами належному здійсненню таких прав та свобод [84].

Юридичні гарантії прав та свобод поділяють на нормативно-правові (чинне законодавство) та інституційні (організаційно-правові). До інституційних гарантій сучасні дослідники відносять парламент, уряд, главу держави, органи місцевого самоврядування, суди тощо.

Неодмінним способом та гарантією захисту прав та свобод людини і громадянина є можливість звернення за таким захистом до органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Як зазначає у досліджуваному контексті Ю. Разметаєва, «між людиною й законом має бути лише моральний бар'єр як сутність самого закону й сенсу людського життя. Відповідно до цього називаються особливості діяльності правоохоронних органів у механізмі забезпечення громадянських прав і свобод людини як єдності ціннісно-моральної їх сутності, правового змісту й певних способів реалізації» [131].

С. Чорна визначає механізм захисту прав і свобод людини як «цілісну, динамічну, законодавчо закріплену систему, що визначає суб'єктів, об'єкти, засоби та способи захисту прав і свобод, здатну усунути незаконні перешкоди для їх реалізації, запобігти їх подальшому вчиненню та притягнути винних у порушенні прав і свобод до юридичної відповідальності» [162].

Під механізмом захисту прав людини М. Орзіх розуміє комплексну систему форм та способів захисту прав та свобод людини нормативного, процесуального та інституціонального характеру. Нормативний компонент захисту прав людини слід розуміти як сукупність правових норм, котрі містяться у чинному поточному законодавстві. Процесуальна частина механізму захисту прав людини має своїм першочерговим завданням усунення помилок нормативного компоненту. Поряд з цим, високі очікування від процесуальної складової не є раціональними. Інституціональний елемент, у свою чергу, передбачає систему інституцій, котрі у межах своїх повноважень відповідно до норм права здійснюють захист прав та свобод людини і громадянина [79].

Сучасний інституційний вимір механізму захисту прав людини повинен відповідати фундаментальним засадам існування демократичної правової держави, а його структурні елементи повинні функціонувати таким чином, щоб досягти у межах своїх повноважень оптимальних результатів. Оптимальність у цьому ключі передбачає встановлення певного балансу між «ідеальним правовим принципом і реальністю, яка склалася» [37].

З точки зору В. Лемака та В. Туряниці, основними елементами інституційного механізму захисту прав людини у рамках національного рівня є суди, прокуратура, поліція та омбудсмен [51, с.184]. Однак, на наше переконання, сюди безперечно можна відносити і інших суб'єктів захисту прав (їх також, серед іншого, розглянемо у даному підрозділі дисертаційного дослідження).

Одним із найбільш застосовуваних способів захисту прав людини та громадянина є судовий захист [139]. Ключовою метою судового захисту є, власне, відновлення прав, котрі були порушені. Право на судових захист є одним із неодмінних елементів та ознак функціонування правової держави та громадянського суспільства, а ефективність такої форми захисту є у багатьох випадках значно дієвішою, аніж при застосуванні інших форм. Таку позицію сучасні дослідники обґрунтовують тим, що судових захист передбачає остаточне вирішення правового спору, котре характеризується державним примусом [162].

Важливим складовим елементом принципу верховенства права, котрий застосовується при реалізації права на судовий захист, є принцип пропорційності, який передбачає серед іншого заборону свавілля не лише органу, уповноваженого приймати нормативно-правові акти, але і тих суб'єктів, які такі акти застосовують. У цьому контексті ключовою метою діяльності судових органів є прийняття справедливого рішення відповідно до принципу верховенства права [9].

Не менш сутнісними складовими верховенства права в аспекті захисту прав людини у судовому порядку є незалежність та неупередженість суддів та судів. Зазначені характерні ознаки справедливого суду за умови імплементації у правову дійсність сприятимуть довірі суспільства до органів судової системи [161].

Відповідно до статті 7 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» кожен має право на захист своїх прав «незалежним, безстороннім і справедливим судом». Правосуддя є доступним для усіх, у тому числі іноземних громадян та апатридів. Принцип рівності сторін у судовому процесі передбачає, що

«правосуддя в Україні здійснюється на засадах рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних та інших ознак. Суд створює такі умови, за яких кожному учаснику судового процесу гарантується рівність у реалізації наданих процесуальних прав та у виконанні процесуальних обов'язків, визначених процесуальним законом» [124].

Слід зазначити, що механізм захисту прав людини не слід розглядати виключно у ключі використання судових засобів захисту. Незважаючи на те, що порушення прав людини досить часто розглядається у рамках судового провадження, все ж система судоустрою не вичерпує усіх елементів механізму захисту. До прикладу, якщо йдеться про потребу у захисті таємниці телефонних розмов, листування, то можуть бути присутні перешкоди при реалізації особою права на захист у судовому порядку [99].

Одним із важливих елементів інституційного виміру механізму захисту прав та свобод людини і громадянина є правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність здійснюється спеціально уповноваженими органами, до предмету відання яких належать питання «охорони права» із використанням відповідних правових засобів та методів та у порядку, котрі передбачені чинним законодавством [13].

Під поняттям «правоохоронні органи» дослідник М. Шилін розуміє «органи які у межах визначеної законодавцем компетенції забезпечують виконання всіма суб'єктами суспільних відносин у різних сферах життя суспільства, держави та громадян установлених (діючих) у державі правових норм. Або: це передбачені чинним законодавством органи, основним (головним) предметом діяльності яких є визначені в законі функції, завдання й повноваження з охорони права, відновлення порушеного права, захисту правопорядку, забезпечення громадської, державної й національної безпеки і стану законності, захисту прав і свобод громадян, суспільства й держави від злочинних посягань та інших правопорушень» [163].

В. Боняк пропонує визначати правоохоронні органи як «органи охорони правопорядку», оскільки таке формулювання значно розширить та збагатить зміст зазначеного поняття. Витоки правової категорії «правопорядок» лежать в основі природних прав людини, їх безпечного існування та захищеності, ідеї абсолютної справедливості. При цьому правопорядок як феномен передбачає не лише упорядкування у системі права, але і в рамках функціонування правоохоронних органів [8, с.70-71].

В. Ортинський дає таке визначення поняттю «система забезпечення правопорядку» – це «строго організована сукупність державних органів (кожен з яких, будучи державним інститутом, становить складну підсистему, що входить в одну з гілок органів державної влади), вся діяльність яких спрямована на своєчасне усунення загроз внутрішньої безпеки країни». На думку науковця, базовим елементом будь-якої системи правопорядку неодмінно є сукупність поліцейських органів, котрі здійснюють свої повноваження як державні правоохоронні інституції. У цьому контексті механізм забезпечення конституційних прав та свобод людини, громадянина доцільно розуміти як існування у державі з демократичними цінностями таких його елементів:

1) власне, механізм, котрий характеризується наявністю органів правопорядку, поточного законодавства, що врегульовує діяльність таких органів, особливості притягнення до відповідальності);

2) інші елементи (правова культура, правова свідомість тощо) [80].

Як зазначає О. Хольвінська, «правоохоронні органи, доповнюючи один одного в процесі взаємодії, утворюють систему, яка виступає ядром забезпечення порушених прав і свобод людини і громадянина». Важливим суб'єктом забезпечення правопорядку є поліція, котра здійснює свою діяльність як елемент системи виконавчої влади. Дослідниця пропонує розглядати поліцію як «особливий орган, який є складовою частиною системи правоохоронних органів, який здійснює професійну державно-владну (управлінську) діяльність із захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян України, іноземних громадян,

осіб без громадянства, протидії злочинності, охорони громадського порядку, власності та забезпечення громадської безпеки» [159].

Відповідно до положень Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» правоохоронними органами в Україні є «органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» [105].

Основними завданнями діяльності Національної поліції, до прикладу, є здійснення поліцейських функцій щодо «забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги» [114].

Служба безпеки України (далі – СБУ), у свою чергу, є державним органом спеціального призначення та відповідно до покладених на неї повноважень має своїми завданнями: «захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці» [123].

Спеціальним правоохоронним формуванням, котре діє у складі Збройних Сил України є Військова служба правопорядку у Збройних Силах України, до завдань якої серед іншого належить встановлення кримінальних правопорушень на об'єктах військового характеру, а також «запобігання вчиненню і припинення кримінальних та інших правопорушень у Збройних Силах України» [102].

Чільне місце у системі правоохоронних органів посідає Антимонопольний комітет України, котрий є державним органом із спеціальним статусом, підзвітним українському парламенту та підконтрольному главі Української держави. Метою його діяльності є «забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері публічних закупівель» [101].

Важливе місце у системі правоохоронних органів посідають антикорупційні органи. До них належать: Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції та Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

Державним органом із спеціальним статусом у сфері виявлення кримінальних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових є Національне антикорупційне бюро України. Завданнями зазначеного центрального органу виконавчої влади є «протидія корупційним та іншим кримінальним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, а також вжиття інших передбачених законом заходів щодо протидії корупції» [113].

Національне агентство з питань запобігання корупції, у свою чергу, створено відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» та також є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Зазначений орган влади був створений задля формування та реалізації державної антикорупційної політики [106].

Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів функціонує в Україні на правовій основі Конституції, профільного закону України, котрий регламентує особливості його конституційно-правового статусу, інших законів та ратифікованих Україною міжнародних договорів. Як і згадані вище антикорупційні органи зазначене агентство є центральним органом виконавчої

влади зі спеціальним статусом. До предмету відання цього державно-владного органу належать «питання формування та реалізації державної політики у сфері виявлення та розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні чи у справі про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави, та/або з управління активами, на які накладено арешт у кримінальному провадженні чи у справі про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави або які конфісковано у кримінальному провадженні чи стягнено за рішенням суду в дохід держави внаслідок визнання їх необґрунтованими» [112].

Чільне місце у механізмі захисту прав людини посідає прокуратура. Відповідно до Наказу Генерального прокурора від 16 жовтня 2020 року №489, яким було затверджено Стратегію розвитку прокуратури на 2021-2023 роки, «прокурори забезпечують дотримання прав та інтересів потерпілих, свідків, а також фундаментальних прав підозрюваних і обвинувачених, інших учасників процесу згідно з високими стандартами захисту прав людини» [151]. Прокуратуру як неодмінний елемент інституційного виміру захисту прав людини ми будемо більш детально розглядати надалі у нашому дисертаційному дослідженні.

Адвокатуру в системі захисту прав та свобод людини і громадянина слід розглядати як «недержавний самоврядний інститут, що забезпечує здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги на професійній основі, а також самостійно вирішує питання організації і діяльності адвокатури в порядку, встановленому законом. Адвокатуру України складають всі адвокати України, які мають право здійснювати адвокатську діяльність». До видів адвокатської діяльності відповідно до положень Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» належать: «захист прав, свобод і законних інтересів: підозрюваного; обвинуваченого; підсудного; засудженого; виправданого; особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або вирішується питання про їх застосування у кримінальному провадженні; особи, стосовно якої розглядається

питання про видачу іноземній державі (екстрадицію); особи, яка притягається до адміністративної відповідальності під час розгляду справи про адміністративне правопорушення; інші види правової допомоги щодо: надання правової інформації, консультацій і роз'яснень з правових питань; правового супроводу діяльності клієнта; складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру, спрямованих на забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів клієнта, недопущення їх порушень, а також на сприяння їх відновленню в разі порушення» [100].

З точки зору В. Заборовського, адвокатура посідає своє чільне місце у рамках здійснення правосуддя, не будучи при цьому його «помічником», але фактично є опорою правосуддя та незалежним учасником процедури правозастосування. Ми цілком погоджуємось і з позицією, відповідно до якої «надання правової допомоги повинно розглядатися саме як сприяння особі, яка перебуває у складній (проблемній) правовій ситуації, у реалізації її прав та законних інтересів» [31].

Захист прав людини також може бути здійснено і через процедуру звернення до органів конституційної юстиції. Абстрактними формами захисту прав людини Конституційним Судом України [111] є превентивний та репресивний конституційний контроль.

Зазначені форми конституційного контролю не є оптимальними в аспекті конкретно визначених суспільних відносин, однак, такі процедури вже засвідчили свою ефективність з точки зору державного механізму захисту прав та свобод людини і громадянина. Слід зауважити, що важливою формою захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина Конституційним Судом України є здійснення останнім офіційного тлумачення Основного Закону Української держави. Поряд з цим, офіційне тлумачення має місце у тому випадку, коли наявне неоднозначне розуміння поточного законодавства державними органами, а тому цю форму захисту прав людини ми вважаємо непрямою. Розглядаючи діяльність Конституційного Суду України в аспекті механізму захисту прав та свобод людини, варто і зазначити про його

повноваження щодо визнання нормативно-правових актів, котрі стосуються безпосередньо прав людини, неконституційними [87].

Сучасна правова доктрина також виокремлює у системі захисту прав людини омбудсмена. В Україні він йменований як Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, а особливості його конституційно-правового статусу регламентуються окремим профільним законом. Зазначена посадова особа серед основ свого функціонального призначення має «парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі». Водночас, «діяльність Уповноваженого доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відмінняє їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод» [125].

Станом на сьогодні в аспекті визначення ефективних засобів діяльності омбудсмена в Україні щодо захисту прав людини доцільним є удосконалення Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» з точки зору встановлення юридичної відповідальності за втручання у здійснення повноважень омбудсменом, а також наділення зазначеної посадової особи реальними повноваженнями відповідно до основної мети його функціонального призначення [76].

У деяких зарубіжних державах запроваджено інститут «місцевого омбудсмена». Таке практикується, як правило, тоді, коли омбудсмен парламенту не наділений повноваженнями щодо місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування. При цьому слід розмежовувати поняття «представник омбудсмена» та «місцевий омбудсмен», це різні правові категорії. Представник знаходиться у підпорядкуванні парламентського уповноваженого, до його предмету відання відноситься компетенція, визначена безпосередньо уповноваженим. У переважній більшості випадків права та свободи людини і громадянина порушуються на місцях, тому для України впровадження такого правового інституту також могло б бути ефективним [145].

Поряд з цим, варто зазначити, що інституційний вимір захисту прав людини не обмежується національними інституціями. Громадяни мають право безпосередньо звертатися за захистом порушених прав до міжнародних правозахисних організацій. Традиційно їх поділяють на два різновиди – універсальні (діяльність яких поширюється на увесь світ) та регіональні (які, логічно, функціонують в окремих регіонах).

Відповідно до статті 7 Загальної декларації прав людини «усі люди рівні перед законом і мають право, без жодних відмінностей, на рівний захист законом» [32]. Універсальні міжнародні інституції є безпосередньо пов'язані із Організацією Об'єднаних націй [147], членами якої є переважна більшість держав світу.

С. Асірян у своєму дисертаційному дослідженні справедливо зауважує, що функціональне призначення Генеральної Асамблеї ООН у сфері прав людини слід відносити «в широкому розумінні до правотворчих та імплементаційних, з особливим наголосом на імплементаційних повноваженнях, які передбачають право сприяти міжнародно-правовими засобами реалізації міжнародно-правових норм про права людини». Ми також цілком погоджуємось з позицією вищезгаданого дослідника, відповідно до якої «на підставі Статуту ООН Генеральна Асамблея ООН має широкі нормотворчі й імплементаційні повноваження у сфері прав людини. Вони базуються на статутному принципі поваги до прав людини та на визначених Статутом ООН повноваженнях Генеральної Асамблеї сприяти загальній повазі та дотриманню основних прав і свобод людини. Це надає Асамблеї можливості впливати на найширше коло питань, пов'язаних із захистом прав людини, в тому числі здійснювати міжнародний контроль за дотриманням таких прав. Із цією метою Асамблея приймає резолюції та створює допоміжні органи, серед яких найбільш значущими та впливовими є на цей час РПЛ та Верховний комісар ООН з прав людини (ВКПЛ), який очолює Управління Верховного комісара з прав людини» [2]

Рада ООН з прав людини (далі – РПЛ) є реорганізацією Комісії з прав людини, котра відбулася через надмірну політизованість останньої, та має на меті серед іншого удосконалення знань та вчень про природу прав людини. Як зазначає О. Ножняк, «РПЛ певною мірою зберегла процедури і механізми Комісії з прав людини, все це забезпечило процесуальне наступництво Ради щодо Комісії, але також зберегло умови існування окремих недоліків попередниці, яких не вдалося остаточно позбутися» [74]. До складу Ради входять 47 членів (держав) і працює вона сесійно. Як правило, Рада проводить не менше 3-ьох сесій. Особливістю роботи Ради ООН з прав людини є те, що вона використовує у своїй діяльності механізм Універсального періодичного огляду [130].

Універсальний періодичний огляд (далі – УПО) – це унікальний процес, який передбачає перегляд даних про права людини в усіх державах-членах ООН. Це керований державою процес під егідою Ради ООН з прав людини, який надає кожній державі можливість заявити, які дії вони вжили для покращення ситуації з правами людини у своїх країнах та у якому статусі перебуває виконання їх зобов'язань у сфері прав людини. Універсальний періодичний огляд має на меті забезпечити рівне ставлення до кожної країни при оцінці ситуації з правами людини, а кінцевою метою цього механізму є покращення ситуації з правами людини в усіх державах, усунення порушень прав людини, де б вони не відбувалися [197].

За допомогою УПО Рада з прав людини періодично переглядає виконання кожною із держав-членів Організації Об'єднаних Націй зобов'язань у сфері прав людини. Такий «огляд держави» ґрунтується на:

- 1) національному звіті, підготовленому державою, яка розглядається;
- 2) добірці інформації Організації Об'єднаних Націй про державу, яка розглядається, підготовлену Управлінням Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини (далі – УВКПЛ);
- 3) інформації, поданій іншими зацікавленими сторонами (включаючи суб'єктів громадянського суспільства, національні правозахисні установи та регіональні організації).

Сам огляд відбувається в Женеві на сесії Робочої групи з Універсального періодичного огляду та проходить у формі інтерактивного діалогу між державою, яка розглядається, державами-членами та спостерігачами Ради. Наприкінці кожного огляду Робоча група приймає підсумковий документ, який згодом розглядається та приймається Радою з прав людини на наступній сесії [165].

До регіональних міжнародних систем захисту прав людини належать європейська, міжамериканська та африканська. Європейська система захисту прав людини функціонує на основі діяльності Ради Європи [121].

Метою створення Ради Європи є захист прав людини, розвиток демократії та верховенства права. Сьогодні Рада Європи налічує 47 держав-членів, які мають рівні права, а кожна з таких держав з них віддати один голос під час голосування, а також наділена правом почергового очолення Комітету Міністрів [171].

Комісар Ради Європи з прав людини функціонує як правовий інститут та незалежний орган у напрямку захисту прав людини та підвищення обізнаності громадськості щодо особливостей та специфіки здійснення такого захисту та обирається Парламентською Асамблеєю Ради Європи. Комісар відвідує країни-члени Ради Європи, щоб на місці отримати інформацію від державних органів, неурядових організацій та представників громадянського суспільства, зустрічається з провідними політиками, бере участь у круглих столах. Комісар вказує на можливі недоліки в законодавстві та практиці, а також допомагає державам-членам у виконанні Європейської конвенції з прав людини [193].

На регіональному рівні крім Ради Європи як найстарішої та найбільшої міжурядової правозахисної організації на континенті функціонує Бюро з демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), а також Агентство Європейського Союзу з основних прав (FRA). В Америці це Організація американських держав, в Африці Африканський Союз [175].

Слід зазначити, у рамках міжнародного захисту прав людини ключову роль відіграють ті інституції, до яких особи та організації, котрі зазнали порушення прав та свобод, можуть звернутися самостійно з індивідуальними скаргами/петиціями. Такими інституціями безпосередньо для громадян України є Європейський суд з прав людини, Комітет з прав людини, Комітет проти катувань, а також Комітет із свободи асоціацій Міжнародної організації праці [69]. Так, ключовим правозахисним органом у рамках європейської системи захисту прав є Європейський суд з прав людини. Рішення зазначеного органу є повинні виконуватись тими державами, котрі приєдналися до Європейської конвенції захисту прав людини та основоположних свобод [41;132].

Таким чином, інституційний вимір механізму захисту прав людини – це сукупність державно-владних та недержавних інституцій, котрі відповідно до положень чинного законодавства та норм міжнародного права покликані виконувати завдання та функції щодо забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина.

Пріоритет розвитку демократичних цінностей як запорука існування ефективного інституційного механізму захисту прав людини є першочерговим завданням держави відповідно до її ключового зобов'язання та спрямованості діяльності, що визначено у статті 3 Основного Закону.

## **1.2. Особливості застосування міжнародно-правових стандартів захисту прав людини у діяльності прокуратури**

Для визначення місця та ролі прокуратури в механізмі захисту прав людини цінним вбачається визначення особливостей застосування міжнародних стандартів у діяльності органів прокуратури. У цьому аспекті слушною є позиція Я. Берназюка, відповідно до якої першорядного значення набуває дослідження міжнародних стандартів у цій сфері, коли питання стосується участі прокурора у судовому засіданні, у тому числі за межами кримінального провадження [5]. (функціональний аспект та проблеми у цій сфері досліджено у підрозділі 3.1.)

На міжнародному рівні держави об'єдналися, щоб укласти угоди з питань прав людини. Такі документи встановлюють об'єктивні стандарти поведінки для держав, покладаючи на них певні обов'язки перед окремими особами. Вони можуть бути двох видів: юридично обов'язкові або ж необов'язкові. Обов'язковий документ представляє собою добровільне зобов'язання держав виконувати права людини на національному рівні. Держави окремо зобов'язуються дотримуватись цих стандартів шляхом ратифікації чи приєднання (просто підписання документа не робить його обов'язковим, хоча це означає готовність сприяти цьому). Міжнародні норми прав людини надихнули держави на закріплення таких стандартів у національних конституціях та інших законодавчих актах.

Необов'язкові документи міжнародного рівня є фактично угодами держав щодо того, що будуть зроблені всі спроби дотримання певних прав. На практиці це зазвичай означає, що немає чітко визначених та окреслених механізмів впровадження приписів таких документів, хоча можуть існувати політичні зобов'язання щодо їх застосування [179].

На думку судді Конституційного Суду України В. Лемака, «методики встановлення і оцінки порушення або обмеження у здійсненні прав людини з боку держави, які на сьогодні використовуються українськими чи зарубіжними судами, охоплюють декілька складових (етапів). Зазвичай ідеться про таке: а) чи є втручання законним; б) чи переслідує воно легітимну мету ("суспільний інтерес"); в) чи є такий захід пропорційним визначеним цілям. Однак передовсім встановлюється сам факт "державного втручання" у права людини. Це базова методика, яку Європейський суд з прав людини наполегливо застосовує практично у кожній справі. Однак ще до застосування цього тесту цей суд відповідає на запитання: чи дійсно було втручання з боку держави? Відповідь не завжди очевидна й повинна бути надана судом передусім. Логічно, що перед тим, як оцінювати за методиками державне втручання у права людини, слід установити сам факт такого втручання» [77].

Регіональна та міжнародна допомога у цьому ключі можуть стати так званим тригером для забезпечення прав та свобод людини на національному рівні, але це відбувається лише тоді, коли всі внутрішньо-державні шляхи вирішення конфлікту вичерпано.

Засідання Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй або конференції ООН, що проводяться з конкретних питань, часто призводять до декларації Організації Об'єднаних Націй або необов'язкового документа, який ми називаємо «м'яким правом». Усі держави, котрі є членами Організації Об'єднаних Націй або беруть участь у конференції, вважаються такими, що погоджуються з опублікованою декларацією.

Важливість прав людини все більше визнається у більш широкому колі інструментів, котрі, відповідно, пропонують такий захист. Зазначене має своїм наслідком розробку великої та складної сукупності текстів (документів) з прав людини, а також визначення процедур для їх впровадження.

Документи з прав людини зазвичай класифікуються за трьома основними категоріями: географічним охопленням (регіональним чи універсальним), категорією передбачених прав та, де це доречно, конкретною категорією осіб чи груп, яким надається захист. Тільки на рівні ООН існує більше сотні документів, що стосуються прав людини, і якщо додати до них документи на різних регіональних рівнях, то їх кількість ще більше зросте.

Найважливішим глобальним із усіх міжнародних стандартів (інструментів) захисту прав людини є Загальна декларація прав людини 1948 р. (прийнята Генеральною Асамблеєю ООН) [129]. Зазначений документ міжнародного рівня став настільки загальноприйнятим, що його первинний необов'язковий характер кардинально змінився, і переважну частину його норм називають юридично обов'язковими на основі звичаєвого міжнародного права.

Загальна декларація прав людини надихнула десятки інших міжнародних та регіональних документів, а також сотні національних конституцій та іншого законодавства.

Декларація складається з передмови та 30 статей, де викладено права людини та основні свободи, на які мають право всі чоловіки та жінки у всьому світі, без будь-якої дискримінації. Вона охоплює як громадянські та політичні права, так і соціальні, економічні та культурні права, зокрема:

- право на рівність;
- свобода від дискримінації;
- право на життя, свободу, особисту безпеку;
- свобода від рабства;
- свобода від катувань та принизливого поводження;
- право на визнання особи перед законом;
- право на рівність перед законом;
- право на правовий захист від компетентного суду;
- свобода від свавільного арешту та заслання;
- право на справедливі громадські слухання;
- право вважатися невинним до доведення вини;
- свобода від втручання у конфіденційність, сім'ю, будинок та листування;
- право на вільне пересування в країні та за її межами;
- право на притулок в інших країнах від переслідування;
- право на громадянство та свобода його зміни;
- право на шлюб та сім'ю;
- право власності на майно;
- свобода віросповідання та віросповідання;
- свобода думки та інформації;
- право мирних зібрань та асоціацій;
- право брати участь в уряді та у вільних виборах;
- право на соціальне забезпечення;
- право на бажану роботу та вступ до профспілок;
- право на відпочинок та дозвілля;

- право на достатній рівень життя;
- право на освіту;
- право брати участь у культурному житті громади тощо [32].

Декларація також містить чітке посилання на обов'язки, дотримання яких є необхідним для вільного та повноцінного розвитку та поваги до прав та свобод інших людей.

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [67] та Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права [68] є головними юридично обов'язковими інструментами для застосування в усьому світі.

Обидва Пакти були розроблені для того, аби значною мірою розширити каталог прав, викладених у Загальній декларації прав людини, а також надання їм юридичної сили (у межах договору). Разом з Загальною декларацією прав людини та відповідними Факультативними протоколами вони складають Міжнародний Білль про права [66]. Кожен із зазначених правових актів, як випливає з їхніх назв, передбачає різну категорію прав, хоча вони усі поділяють проблеми, наприклад, щодо заборони дискримінації.

У цьому аспекті справедливою є позиція Конституційного Суду України, відповідно до якої «із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі» [140].

Так, згідно змістовного наповнення Міжнародного пакту про громадянські і політичні права держави зобов'язані здійснити захист у правовому полі будь-якої особи, навіть якщо її права було порушено представниками державної влади. Такий захист повинен здійснюватись фаховими інституціями, порядок роботи яких передбачено кожною окремо національною правовою системою [67].

Окрім Міжнародного Білля про права, ООН прийняла ще ряд міжнародно-правових документів, котрі стосуються конкретних прав чи суб'єктів. До прикладу, було прийнято відповідний акт, котрий стосувався прав дитини, оскільки, незважаючи на застосування всіх прав людини до дітей та молоді. Доцільність прийняття такого документа була обумовлена тим, що діти фактично не розуміють рівного доступу до цих загальних прав та потребують спеціального додаткового захисту.

Конвенція про права дитини 1989 року визнає, що у дітей є права людини теж, і що людина у віці до 18 років потребує особливого захисту з метою забезпечення того, щоб її повний та всебічний розвиток, інтереси та права були дотримані [43]. Зазначена Конвенція посилається на Декларацію прав дитини 1959 року, відповідно до якої «дитині законом та іншими засобами має бути забезпечений спеціальний захист і надані можливості та сприятливі умови, що дадуть їй змогу розвиватися фізично, розумово, морально, духовно та соціально, здоровим і нормальним шляхом, в умовах свободи та гідності. При ухваленні з цією метою законів основною метою має бути найкраще забезпечення інтересів дитини» [19].

Важливого значення у контексті здійснюваного дослідження займають міжнародно-правові стандарти, котрі стосуються рівного ставлення до усіх людей, забороняючи дискримінацію.

Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (1965 р) забороняє і засуджує расову дискримінацію і вимагає від держав-учасників вжити заходів, щоб довести його до кінця всіма можливими способами, це здійснюється чи органами державної влади або інших осіб.

Важливим документом ООН у сфері захисту прав людини, а також заборони дискримінації, є Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, котра своїми положеннями регламентує «однакові умови для орієнтації у виборі професії або спеціальності, для доступу до освіти і одержання дипломів у навчальних закладах усіх категорій як у сільських, так і у

міських районах; ця рівність забезпечується в дошкільній, загальній, спеціальній і вищій технічній освіті, а також в усіх видах професійної підготовки» [42].

Переходячи до розгляду профільних міжнародно-правових документів, котрі стосуються безпосередньо прокуратури, варто звернути увагу на Керівні принципи ООН, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування (щодо ролі обвинувачів). Відповідно до положень зазначеного акту держави повинні забезпечувати створення усіх умов, щоб: а) критерії відбору осіб, які здійснюють судове переслідування, включали гарантії проти призначень, заснованих на упередженості, виключали будь-яку дискримінацію за характеристиками расового походження, відтінку шкіри, гендерної приналежності, особистих переконань (у тому числі політичного чи релігійного характеру), соціального або етнічного походження, майнового, станового, матеріального чи іншого положення, за винятком того, що не повинно розглядатися як дискримінація вимога щодо призначення кандидатом на посаду, яка передбачає здійснення судового переслідування, громадянина відповідної країни; б) особи, які здійснюють судове переслідування, мали відповідну освіту і підготовку, володіли відповідними морально-етичними ознаками, були обізнані щодо конституційних і нормативних заходів з охорони прав обвинувачених осіб і жертв, а також про права людини та основні свободи, котрі визнаються національним і міжнародним правом. Згідно п. 13 цього ж документа під час виконання своїх обов'язків особи, до функцій яких належить здійснення судового переслідування: а) виконують свої функції неупереджено і уникають будь-якої дискримінації; б) захищають державні інтереси, діють об'єктивно, повинні приділяти належну увагу статусу осіб у провадженні та враховувати усі можливі фактори, як за, так і проти підозрюваного; с) дотримуватись у своїй діяльності принципу фахової таємниці, якщо лише виконання їхніх обов'язків чи розуміння правосуддя не зажадають іншого тощо [36].

Поряд з цим, держави у своєму законодавстві повинні закріпити положення, що особа не може одночасно виконувати обов'язки прокурора та

судді. Проте, якщо це дозволяє правова система, держави повинні вжити заходів для того, щоб одна й та сама особа могла послідовно виконувати функції прокурора та судді чи навпаки. Такі зміни функцій можливі лише за чітким запитом відповідної особи та з дотриманням гарантій.

У Рекомендації Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя (далі – Рекомендації Rec (2000) 19) було надано визначення поняття «прокурор». Так, у цьому документі зазначено, що «прокурори є представниками органів державної влади, які від імені суспільства та в інтересах держави гарантують застосування закону, коли його порушення веде до кримінальних санкцій, враховуючи як права фізичної особи, так і необхідну ефективність системи кримінального судочинства» [137].

Особи, які здійснюють судове переслідування, як і особи з підтримання правопорядку, повинні виконувати покладені на них законом обов'язки, розуміючи високий ступінь відповідальності, котра обумовлена їх професією. При виконанні своїх обов'язків вони повинні поважати і захищати людську гідність та інші права людини (Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН «Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку») [135].

У Рекомендації Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи зазначено, що «прокуратурі також належить провідна роль в системі кримінального судочинства, а також і в міжнародному співробітництві в кримінальних справах», а «в державах-членах має підтримуватися визначення загальних принципів для прокуратури». Слід зазначити, що саме на державу покладається вжиття ефективних заходів щодо організаційно-правового гарантування діяльності прокурорів. Держава повинна створити усі необхідні умови для того, щоб:

- процедури, пов'язані із добором осіб на посади прокурорів, проведення атестації, переведення та ін. відбувалися із дотриманням принципів справедливості, неупередженості та недопущення дискримінації (поряд з цим,

переведення на іншу посаду може за об'єктивних умов здійснюватись за необхідності з урахуванням принципу доцільності);

- основними критеріями для кар'єрного росту прокурорів були професійність (компетентність) та наявність досвіду;
- на рівні закону було гарантовано належний рівень заробітної плати, пенсій, особливості притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності;
- за наявності загрози безпеці прокурори та їх сім'ї знаходились під захистом органів державної влади;
- прокурори були наділені правом на свободу слова, віросповідань, мали можливість об'єднуватись (утворювати, вступати) у громадські організації [137].

В контексті нашого дослідження варто звернути увагу на важливий документ міжнародного рівня – Рекомендацію Парламентської Асамблеї №1604 (2003) щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві, котре базується на принципі верховенства права (Recommendation 1604 «Role of the public prosecutor's office in a democratic society governed by the rule of law»). У зазначеній рекомендації наголошено на важливій ролі прокурора в аспекті забезпечення двох ключових моментів для кожного європейського суспільства – безпеки та свободи. До основних завдань, котрі покладаються на прокурора на цьому шляху та на досягнення вищезазначеної мети, Парламентська асамблея відносить такі:

- 1) забезпечення охорони верховенства права;
- 2) захист прав та свобод людини і громадянина від кримінальних правопорушень;
- 3) забезпечення поваги до прав та свобод підозрюваних та обвинувачених у вчиненні кримінальних правопорушень;
- 4) здійснення нагляду за належним функціонуванням органів, відповідальних за розслідування та переслідування правопорушників [24].

Заслуговує на увагу і позиція Парламентської Асамблеї, відповідно до якої під повагою до демократії та верховенства права серед іншого варто розуміти існування ефективного розподілу державно-владних повноважень. Така вимога

стосується і оптимального розмежування компетенції між прокурором (як адміністративним агентом виконавчої чи законодавчої влади) та судовою владою.

Європа все дедалі більше і більше розвивається, громадяни є мобільними, внаслідок чого неминуче зазнають впливу різних правових систем, а тому стратегічно важливим видається досягнення гармонізації систем кримінального судочинства членів Ради Європи. Така гармонізація є корисною з огляду на доцільність збереження ефективності систем кримінального судочинства із урахуванням викликів міжнародної організованої злочинності.

Так, у Рекомендації Парламентської Асамблеї №1604 (2003), котра закріплює особливості визначення ролі та місця органів прокуратури у демократичних суспільствах, також віталосся і проведення конференцій Генеральних прокурорів Європи, котрі вже засвідчили ефективність свого функціонування. В ідеальному вигляді такі конференції планувалось проводити як свого роду експертні форуми із широкоаспектною спеціалізацією для обговорення, надання рекомендацій, розгляду та порівняння національного досвіду у сфері діяльності прокуратури задля динамічного вивчення досвіду організації та діяльності прокуратур держав-членів Ради Європи та сприяння зближенню таких традицій [24].

Щодо проваджень, котрі не стосуються кримінального судочинства, то особливо цінними є положення Рекомендацій №1604 (2003), відповідно до яких:

- повноваження прокурорів під час загального захисту прав людини не повинні породжувати конфлікт інтересів чи бути стримуючим фактором для осіб, які прагнуть захистити свої права з допомогою держави;
- ефективний розподіл державно-владних повноважень між гілками влади повинен бути дотриманий у випадках наділення прокуратури додатковими функціями з урахуванням принципу незалежності прокуратури від втручання на рівні окремих справ будь -якою гілкою державної влади;
- повноваження та відповідальність прокурорів повинні бути обмежені переслідуванням осіб, винних у вчиненні кримінальних правопорушень, а також

загальною роллю прокуратури у відстоюванні суспільних інтересів через систему кримінального правосуддя з окремими, належним чином розташованими та ефективними органами, створеними для виконання будь-яких інших функцій [190].

У Рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи № 1622 (2003) фактично дублюється вищевказане. Так, Асамблея рекомендує Комітету міністрів «закликати органи влади України здійснити повне реформування Генеральної прокуратури у відповідності з принципами і стандартами Ради Європи та у тісній співпраці з відповідними органами Ради Європи реалізувати Спільний план дій у частині реформування української прокуратури», а також «забезпечити виконання спеціальних навчальних програм у сфері прав людини для працівників української прокуратури та суддів, з метою поширення серед них демократичної практики» [138].

Прокуратура, будучи органом державної влади, повинна бути прикладом для суспільства у захисті прав людини. Поведінка прокурора має відповідати міжнародним стандартам прав людини у вигляді імперативного міжнародного права (як-от міжнародні договори з прав людини (наприклад, ООН), Міжнародний пакт про громадянські та політичні права та регіональні договори, такі як Європейська конвенція з прав людини), а також ті міжнародні стандарти, які не були регламентовані у договорах, але спрямовані безпосередньо на професійну діяльність прокурора (Рекомендація ООН щодо ролі прокурорів, Рекомендація Ради Європи «Про роль державного обвинувачення в системі кримінального правосуддя»). Останні два інструменти, як вже нами було зазначено, є так звані «м'яким міжнародним правом», що означає, що ці стандарти дійсно повинні застосовуватися, але держава юридично не зобов'язана відповідати цим стандартам, оскільки для цього потрібен міжнародний договір. Що ще важливіше, на додаток до цих правових стандартів, існують стандарти, прийняті Міжнародною асоціацією прокурорів.

Так, багато міжнародних документів з прав людини, окрім юридично обов'язкових договорів і конвенцій, складаються з так званого «м'якого»

міжнародного права. Декларації, рекомендації тощо не мають юридичної сили для держав. Скоріше, вони охоплюють ті принципи, політику та виражають наміри, які цілком можуть регулювати поведінку держав у певних ситуаціях, хоча юридичних зобов'язань у цьому контексті не існує. Наприклад, рекомендації ООН можна розглядати як зобов'язання співробітництва та добросовісності. Ці поняття є «м'якими», оскільки їм не вистачає імперативної якості права, хоча вони можуть з часом набути цього статусу шляхом їх трансформації.

Прийняття Стандартів професійної відповідальності та визначення основних обов'язків і прав прокурорів (Стандарти ІАР) у 1999 році було унікальним, Міжнародна асоціація прокурорів не є ні урядовою, ні політичною організацією, однак, є першим у світі об'єднанням прокурорів. Стандарти ІАР не відображають міжнародну угоду держав про те, яким чином повинен діяти прокурор, а проголошують набір мінімальних норм і цінностей, які підтримує Асоціація. Незалежно від того, як організована система кримінального судочинства та які конкретні завдання були покладені на прокуратуру на національному рівні, такі мінімальні стандарти та цінності повинні бути дотримані.

Не є новиною той факт, що права людини є невід'ємними, ними володіє кожна людина. Розуміння прав людини, а також специфіка їх захисту в кінцевому рахунку найбільше залежать від чинників, котрі існують на національному рівні. Закони, політика, процедури та механізми національного характеру звичайно є ціннісним фундаментом для забезпечення прав людини у кожній державі. Тому надзвичайно важливо, щоб права людини були частиною національних конституційних і правових систем.

Національні стандарти мають більш прямий вплив, а національні процедури є більш доступними, ніж ті, що функціонують на регіональному та міжнародному рівнях. Поряд із зазначеним, варто наголосити і на тому, що зобов'язання держави поважати, сприяти та захищати права є первинним, а обов'язки регіональних або міжнародних трибуналів – допоміжними. Як

правило, до регіональних та міжнародних механізмів захисту прав людини вдаються тоді, коли є необхідним визнання того, що порушення відбуваються на національному рівні. Розгляд міжнародних стандартів щодо організації та функціонування прокуратури є важливим моментом для визначення стратегічного курсу та основних напрямів удосконалення правового статусу прокуратури в Україні.

### **Висновки до розділу 1**

У ході дослідження доктринальних підходів до визначення місця прокуратури в інституційному механізмі захисту прав людини автором:

Сформульовано авторське визначення поняття «інституційний вимір механізму захисту прав людини», під яким пропонується розуміти сукупність державно-владних та недержавних інституцій, котрі відповідно до положень чинного законодавства та норм міжнародного права покликані виконувати завдання та функції щодо забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина.

Встановлено, що сучасний інституційний вимір механізму захисту прав людини повинен відповідати фундаментальним засадам існування демократичної правової держави, а його структурні елементи повинні функціонувати таким чином, щоб досягти у межах своїх повноважень оптимальних результатів. В умовах розвитку демократичних цінностей існування ефективного інституційного механізму захисту прав людини є першочерговим завданням держави відповідно до її ключового зобов'язання та спрямованості діяльності, що визначено у статті 3 Основного Закону.

Розглянуто інституційний вимір механізму захисту прав людини крізь призму національних інституцій, а також у зв'язку з реалізацією громадянами права безпосередньо звертатися за захистом порушених прав до міжнародних правозахисних організацій, котрі традиційно поділяють на два різновиди –

універсальні (діяльність яких поширюється на увесь світ) та регіональні (які, логічно, функціонують в окремих регіонах).

Встановлено, важливого значення у сфері захисту прав людини набуває Універсальний періодичний огляд (УПО) як унікальний керований державою процес під егідою Ради ООН з прав людини, який передбачає перегляд даних про права людини в усіх державах-членах ООН та надає кожній державі можливість заявити, які дії вони вжили для покращення ситуації з правами людини у своїх країнах та у якому статусі перебуває виконання їх зобов'язань у сфері прав людини. Універсальний періодичний огляд має на меті забезпечити рівне ставлення до кожної країни при оцінці ситуації з правами людини, а кінцевою метою цього механізму є покращення ситуації з правами людини в усіх державах, усунення порушень прав людини, де б вони не відбувалися. Встановлено, що такий «огляд держави» ґрунтується на: національному звіті, підготовленому державою, яка розглядається; добірці інформації Організації Об'єднаних Націй про державу, яка розглядається, підготовлену Управлінням Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини (УВКПЛ); інформації, поданій іншими зацікавленими сторонами (включаючи суб'єктів громадянського суспільства, національні правозахисні установи та регіональні організації).

Визначено, що міжнародні документи з питань прав людини встановлюють об'єктивні стандарти поведінки для держав, покладаючи на них певні обов'язки. Вони можуть бути двох видів: юридично обов'язкові або необов'язкові. Обов'язковий документ, який часто називають договором, конвенцією або пактом, представляє собою добровільне зобов'язання держав виконувати права людини на національному рівні. Держави окремо зобов'язуються дотримуватись цих стандартів шляхом ратифікації чи приєднання (просте підписання документа не робить його обов'язковим, хоча це означає готовність сприяти цьому). Міжнародні норми прав людини надихнули держави на закріплення таких стандартів у національних конституціях та інших законодавчих актах. Регіональна та міжнародна допомога у цьому ключі можуть

стати так званим тригером для забезпечення прав та свобод людини на національному рівні, але це відбувається лише тоді, коли всі внутрішньо-державні шляхи вирішення конфлікту вичерпано.

Встановлено, документи з прав людини зазвичай класифікуються за трьома основними категоріями: географічним охопленням (регіональним чи універсальним), категорією передбачених прав та, де це доречно, конкретною категорією осіб чи груп, яким надається захист. Тільки на рівні ООН існує більше сотні документів, що стосуються прав людини, і якщо додати до них документи на різних регіональних рівнях, то їх кількість ще більше зросте. Визначено, що Загальна декларація прав людини надихнула десятки інших міжнародних та регіональних документів, а також сотні національних конституцій та іншого законодавства. Декларація, окрім прав людини та основних свобод, також містить чітке посилання на обов'язки, дотримання яких є необхідним для вільного та повноцінного розвитку та поваги до прав та свобод інших людей.

Встановлено, що засідання Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй або конференції ООН, що проводяться з конкретних питань, часто призводять до декларації Організації Об'єднаних Націй або необов'язкового документа, який ми називаємо «м'яким правом». Усі держави, котрі є членами Організації Об'єднаних Націй або беруть участь у конференції, вважаються такими, що погоджуються з опублікованою декларацією. Рекомендації ООН можна розглядати як зобов'язання співробітництва та добросовісності. Ці поняття є «м'якими», оскільки їм не вистачає імперативної якості права, хоча вони можуть з часом набути цього статусу шляхом їх трансформації. Вони охоплюють ті принципи, політику та виражають наміри, які цілком можуть регулювати поведінку держав у певних ситуаціях, хоча юридичних зобов'язань у цьому контексті не існує.

Обґрунтовано, що прокуратура, будучи органом державної влади, повинна бути прикладом для суспільства у захисті прав людини. Поведінка прокурора має відповідати міжнародним стандартам прав людини у вигляді імперативного міжнародного права (як-от міжнародні договори з прав людини (наприклад,

ООН), Міжнародний пакт про громадянські та політичні права та регіональні договори, такі як Європейська конвенція з прав людини), а також ті міжнародні стандарти, які не були регламентовані у договорах, але спрямовані безпосередньо на професійну діяльність прокурора.

Розглянуто та проаналізовано профільні міжнародно-правових документи, котрі стосуються безпосередньо організації та функціонування прокуратури: Керівні принципи ООН, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування (щодо ролі обвинувачів); Стандарти професійної відповідальності та визначення основних обов'язків і прав прокурорів (Стандарти ІАР) у 1999 році Рекомендацію Res (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя; Резолюцію 34/169 Генеральної Асамблеї ООН «Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку»; Рекомендацію Парламентської Асамблеї №1604 (2003) щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві; Рекомендацію Парламентської асамблеї Ради Європи № 1622 (2003).

Визначено, Стандарти ІАР не відображають міжнародну угоду держав про те, яким чином повинен діяти прокурор, а проголошують набір мінімальних норм і цінностей, які підтримує Міжнародна асоціація прокурорів. Незалежно від того, як організована система кримінального судочинства та які конкретні завдання були покладені на прокуратуру на національному рівні, такі мінімальні стандарти та цінності повинні бути дотримані.

Аргументовано, важливість прав людини все більше визнається у більш широкому колі інструментів, котрі, відповідно, пропонують такий захист. Зазначене має своїм наслідком розробку великої та складної сукупності текстів (документів) з прав людини, а також визначення процедур для їх впровадження.

Визначено, що документи з прав людини зазвичай класифікуються за трьома основними категоріями: географічним охопленням (регіональним чи універсальним), категорією передбачених прав та, де це доречно, конкретною категорією осіб чи груп, яким надається захист. Тільки на рівні ООН існує більше

сотні документів, що стосуються прав людини, і якщо додати до них документи на різних регіональних рівнях, то їх кількість ще більше зросте. Міжнародні норми прав людини надихнули держави на закріплення таких стандартів у національних конституціях та інших законодавчих актах.

Визначено, що багато міжнародних документів з прав людини, окрім юридично обов'язкових договорів і конвенцій, складаються з так званого «м'якого» міжнародного права. Декларації, рекомендації тощо не мають юридичної сили для держав. Скоріше, вони охоплюють ті принципи, політику та виражають наміри, які цілком можуть регулювати поведінку держав у певних ситуаціях, хоча юридичних зобов'язань у цьому контексті не існує. Наприклад, рекомендації ООН можна розглядати як зобов'язання співробітництва та добросовісності. Ці поняття є «м'якими», оскільки їм не вистачає імперативної якості права, хоча вони можуть з часом набути цього статусу шляхом їх трансформації.

Встановлено, що розуміння прав людини, а також специфіка їх захисту в кінцевому рахунку найбільше залежать від чинників, котрі існують на національному рівні. Закони, політика, процедури та механізми, що існують на національному рівні, є ключовими для здійснення прав людини в кожній державі. Тому надзвичайно важливо, щоб права людини були частиною національних конституційних і правових систем.

Визначено, національні стандарти мають більш прямий вплив, а національні процедури є більш доступними, ніж ті, що функціонують на регіональному та міжнародному рівнях. Обов'язок держави поважати, сприяти та захищати права є первинним, а обов'язки регіональних або міжнародних трибуналів – допоміжними. Як правило, до регіональних та міжнародних механізмів захисту прав людини вдаються тоді, коли є необхідним визнання того, що порушення відбуваються на національному рівні. Розгляд міжнародних стандартів щодо організації та функціонування прокуратури є важливим моментом для визначення стратегічного курсу та основних напрямів удосконалення правового статусу прокуратури в Україні.

## РОЗДІЛ 2

### КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВАХ

#### 2.1. Нормативно-правові основи організації діяльності прокуратури в Україні

Відповідно до Закону України «Про приєднання України до Статуту Ради Європи» від 1995 р. Українська держава є відданою, підтверджує таку відданість фундаментальним цінностям та засадам, котрі є спільним досягненням народів європейського правового простору, а також враховує той факт, що «інтереси збереження та подальшого втілення в життя цих ідеалів, а також сприяння економічному та соціальному прогресу потребують більш тісного єднання між усіма європейськими країнами» [119].

Україна, будучи учасником цього Статуту, і, відповідно членом Ради Європи (стаття 2 Статуту Ради Європи), бере на себе зобов'язання щодо «визнання принципів верховенства права та здійснення прав людини і основних свобод» (стаття 3 Статуту), є здатною і має бажання виконувати такі зобов'язання (стаття 4 Статуту) [148].

У Висновку № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи зазначалося, що «роль та функції Генеральної прокуратури будуть змінені (особливо щодо здійснення загального контролю за додержанням законності) шляхом перетворення цього інституту в орган, який відповідатиме стандартам Ради Європи» [12].

Така позиція простежується і в Резолюції 1346 (2003) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Виконання обов'язків та зобов'язань Україною», згідно положень якої Україна повинна «повністю здійснити реформування Генеральної прокуратури відповідно до принципів і стандартів Ради Європи та у тісній взаємодії з відповідними органами Ради Європи реалізовувати Спільний план дій у частині реформування української прокуратури» [133].

У Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи № 1466 (2005) вкотре зазначається, що Українська держава «зобов'язалась дотримуватись своїх загальних обов'язків згідно зі Статутом Ради Європи [а саме:] плюралістичної демократії, верховенства права та захисту прав людини і основних свобод усіх осіб під її юрисдикцією» [136].

Водночас Резолюція № 1755 від 4 жовтня 2010 року «Функціонування демократичних інституцій в Україні» наголошувала, що «функція прокуратури України щодо загального нагляду суперечить європейським стандартам, і що, зокрема через наявність цієї функції, вона має повноваження, які значно перевищують ті, що необхідні в демократичній державі» [134].

Зазначимо, що прокуратура в Україні пройшла свій шлях трансформаційних змін. Станом на сьогодні конституційно-правовий статус прокуратури, прокурорів, регламентується, поряд з Основним Законом України та відповідним профільним законом і міжнародними договорами, котрі ратифіковані Україною.

Конституційно-правовий статус прокуратури після прийняття Закону України «Про прокуратуру» у 2014 році, а також після внесення змін до Конституції України щодо правосуддя у 2016 році дещо змінився. Обидві події мали своїм наслідком те, що прокуратура поза межами кримінального судочинства почала відігравати роль допоміжного призначення, у той час як органи державної влади та місцевого самоврядування були наділені правом самостійного звернення до суду. Модернізація конституційно-правового статусу прокуратури відбувається у зв'язку із існуванням ряду зобов'язань Української держави перед Радою Європи, які частково були описані нами вище [5].

У 2016 році розділ VII Конституції України, котрий регламентував загальні засади конституційно-правового статусу прокуратури було виключено на підставі Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [103].

Натомість розділ VIII Основного Закону «Правосуддя» було доповнено статтею 131<sup>1</sup> котра регламентує повноваження прокуратури, закріплює

особливості призначення та звільнення з посади Генерального прокурора, строк його повноважень тощо.

Здійснення дослідження нормативно-правових основ функціонування прокуратури видається неможливим без визначення ролі та місця прокуратури у системі органів державної влади.

Згідно положень статті 6 Конституції України «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову». Пункт другий цієї ж статті наголошує, що органи цих гілок влади виконують свої функції у встановлених Основним Законом межах та відповідно до законів України [44].

Слід зазначити, що сучасна правова доктрина характеризується тим, що в ній спостерігається переосмислення механізму стримувань та противаг та виділення ще однієї гілки державної влади – контрольної [20, с. 9].

Н. Пелих пропонує вийти за межі традиційного поділу державної влади на три гілки, визначеного Ш. Монтеск'є. Дослідниця вважає за доцільне виокремлювати також такі гілки державної влади як президентську, контрольно-наглядову та правоохоронну (до котрої, власне, і належить прокуратура) [86, с. 69]. У цьому контексті заслуговує на увагу позиція дослідника В. Ломовського, котрий пропонує розглядати прокурорський нагляд як логічне продовження законотворчої функції парламенту [53, с. 34].

В. Ломовський в одній із своїх наукових праць зазначає, що частина дослідників стверджує, що прокуратура є уповноваженим органом законодавчої гілки влади [54, с. 12]. Так, відповідно до Закону України «Про прокуратуру» «Генеральний прокурор щороку до 1 квітня подає до Верховної Ради України звіт про діяльність прокуратури, який повинен містити інформацію про: 1) статистичні та аналітичні дані щодо виконання функцій, покладених на прокуратуру; 2) фактичну чисельність органів прокуратури у розрізі чисельності прокурорів, державних службовців, інших працівників, підвищення їхньої кваліфікації, проходження спеціальної підготовки, діяльності Тренінгового центру прокурорів України; 3) забезпечення незалежності прокурорів, зокрема

кількість повідомлень про загрозу незалежності прокурора, які надійшли до Ради прокурорів України, та інформацію щодо прийнятих за такими повідомленнями рішень; 4) забезпечення законності та доброчесності у діяльності прокуратури, зокрема: кількість перевірок доброчесності прокурорів, проведених підрозділами внутрішньої безпеки, та інформацію щодо прийнятих за такими перевітками рішень; кількість проведених службових розслідувань, інформацію щодо приводів і підстав для їх призначення та проведення і щодо прийнятих рішень за результатами проведення таких службових розслідувань; кількість звернень та судових справ щодо відшкодування державою шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю прокурора, та розмір такої шкоди, відшкодований державою за звітний період, а також кількість судових справ щодо зворотної вимоги держави до прокурорів та сума коштів, витребувана за задоволеними судом зворотними вимогами держави; кількість дисциплінарних скарг щодо прокурорів, інформацію щодо прийнятих рішень за результатами розгляду таких скарг, зокрема кількість рішень про наявність дисциплінарних проступків прокурорів та про накладені (застосовані) дисциплінарні стягнення; 5) кошториси органів прокуратури та їх виконання; 6) забезпечення діяльності органів прокурорського самоврядування; 7) відомості, зазначені у пунктах 1-5 цієї частини щодо діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 8) інші відомості, що стосуються результатів діяльності прокуратури» [120].

З наведеного можна дійти висновку, що прокуратура є підзвітною у своїй діяльності Верховній Раді України, хоча прямої вказівки на таку підзвітність у Конституції України немає (до прикладу, у формулюванні «Прокуратура є підзвітною у своїй діяльності Верховній Раді України»). На наше переконання, незважаючи на той факт, що прокуратура здійснює нагляд за додержанням законів (одна із функцій прокуратури), чинне законодавство України не передбачає здійснення таких функцій від імені парламенту.

Як зауважує Я. Толочко, серед дослідників побутує і думка, що прокуратуру можна відносити до органів виконавчої гілки влади. У цьому

аспекті дослідник зазначає, що «характер повноважень прокурора з нагляду за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, а також за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах і при застосуванні інших мір примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи людини, певною мірою сприяє формуванню у деяких вчених і практиків поглядів на прокуратуру як орган виконавчої влади». Поряд з цим, науковець дотримується позиції, що «зазначені функції прокуратури пов'язані з тим, що прокурор є суб'єктом кримінального переслідування. При їх здійсненні прокурор безпосередньо не займається забезпеченням виконання законів і підзаконних нормативних актів, не управляє державними справами, не приймає з цією метою управлінських рішень владного характеру, тобто не має ніякої адміністративної влади. Прокурорській діяльності не властива жодна характерна ознака виконавчої влади і тому прокуратура не може бути віднесена до виконавчої влади» [153].

На думку С. Россохи, сучасні дискусії дослідників щодо приналежності органів прокуратури до тієї чи іншої гілки державної влади дозволяють виокремити в основному щонайменше два ключові варіанти у досліджуваному контексті. Перша точка зору передбачає розгляд прокуратури як складової частини системи правоохоронних органів у аспекті забезпечення функціонування державних органів. За таких умов прокуратура позиціонується як така, що не має відношення до виконавчої гілки влади. Інший підхід дозволяє стверджувати, що прокуратура входить до системи органів виконавчої влади із, можливо, потенційною приналежністю до влади судової [144, с. 105].

Відповідно до статті 7 Закону України «Про прокуратуру» до системи прокуратури входять: «Офіс Генерального прокурора, обласні прокуратури, окружні прокуратури, Спеціалізована антикорупційна прокуратура». Щодо останньої, то варто зауважити, що її утворення, внесення змін до штатного розпису здійснюється Генпрокурором «за погодженням з Директором Національного антикорупційного бюро України». Поряд з цим, Генеральний

прокурор наділений компетенцією утворювати, ліквідувати та реорганізувати спеціалізовані прокуратури, а також визначити їх повноваження та штатний розпис [120].

У своєму дослідженні ми не вдаємося до розмежування понять «принцип» та «засада» при визначенні основ функціонування прокуратури, натомість ототожнюємо зазначені правові категорії.

Під *конституційно-правовими засадами (принципами) організації та функціонування прокуратури в Україні* ми пропонуємо розуміти сукупність фундаментальних положень, ідей та концепцій, закріплених у національному законодавстві України, котрі визначають основоположну мету та сферу функціонального призначення, організаційну систему, а також специфіку та форми взаємодії прокуратури з іншими органами державної влади.

При цьому чітке дотримання усіх засад функціонування прокуратури в Україні сприяє належному виконанню органами прокуратури усіх повноважень та функцій, котрі покладені на них відповідно до чинного законодавства України (підрозділ 3.1.) [26, с.158 – 159].

Виходячи з положень ч. 5 статті 7 Розділу II «Організаційні основи системи прокуратури» Закону України «Про прокуратуру» діяльність системи прокуратури характеризується єдністю, котра передбачена: «єдиними засадами організації та діяльності прокуратури; єдиним статусом прокурорів; єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності прокурорів; фінансуванням прокуратури виключно з Державного бюджету України; вирішенням питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування». До засад функціонування прокуратури в Україні чинне законодавство відносить такі: «верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності; територіальності; презумпції невинуватості; 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, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання; неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки» (витяг з закону) [120]. Розглянемо деякі з них.

Принцип верховенства права закріплений у статті 8 Конституції України, а відповідно до статті 3 Конституції України «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [44].

Звернемося до Рішення Конституційного Суду України у справі «за конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини третьої статті 307, частини третьої статті 309 Кримінального процесуального кодексу України», де зазначено, що принцип верховенства права та принцип захисту прав людини є тісно взаємопов'язаними між собою. Зазначені принципи є регламентованими в Основному Законі Української держави, імплікативно переплітаються між собою, а також нерозривно пов'язані із правом кожного на судових захист, незалежно від фактору приналежності до українського громадянства.

Дійсно, відповідно до положень *lex fundamentalis* права в обов'язковому порядку повинні бути забезпечені, і кожному повинна бути надана реальна можливість захистити свої інтереси в суді. Також держава гарантує можливість

оскаржити будь-які неправомірні рішення влади загальнодержавного рівня та на місцях; можливість розгляду своєї справи у апеляційному і касаційному провадженні [143].

Принцип законності у здійсненні повноважень прокуратурою набуває стратегічного значення. При цьому законність слід розуміти як чітке, неухильне дотримання Основного Закону Української держави, інших правових актів [85].

Як зауважує О. Марушій, «завдяки реалізації принципу законності налагоджується не лише система вертикального чи адміністративного впливу на суспільство та суспільні відносини з боку органів державної влади, а й формується складна мережа координаційних зв'язків, оскільки принцип законності розповсюджується не тільки на тих, для кого приймаються різноманітні нормативно-правові акти, а й на тих, хто їх приймає» [78]. Така думка є беззаперечною, оскільки дотримання принципу законності у діяльності усіх елементів державного механізму сприятиме розвитку України як демократичної, правової держави.

Так, прокурор зобов'язаний діяти відповідно до чинного законодавства України; не розголошувати інформацію, котра є таємницею; з повагою ставитись до інших осіб під час реалізації свого функціонального призначення; дотримуватись правил прокурорської етики, що також включає недопущення поведінки, котра може дискредитувати його як працівника органів прокуратури, або ж шкодити авторитету прокуратури. Ще одним із обов'язків прокурора є щорічне проходження таємної перевірки доброчесності.

Щодо принципу незалежності прокуратури, то у цьому аспекті нам видається цікавою позиція дослідника О. Проневича, котрий у одній із своїх наукових публікацій дослідив його через здійснення догматично-правової інтерпретації. Дослідник пропонує власну концепцію щодо розмежування понять «незалежність» та «неупередженість». Так, на його думку, категорія «незалежність» «означає намір, статус і взаємовідносини на основі об'єктивних умов і гарантій. Натомість категорія «неупередженість» характеризує наміри чи позицію органу кримінальної юстиції або посадової особи під час вирішення

конкретних питань або щодо певної сторони під час здійснення кримінального провадження (йдеться про унеможливлення упередженого вирішення конкретної правової проблеми або дій в інтересах однієї зі сторін). Поняття «неупередженість» передбачає «суб'єктивний та об'єктивний компоненти, що полягають у запереченні будь-яких проявів особистої заангажованості або упередженості та забезпеченні безпристрасності, тобто закріплення гарантій, що виключають обґрунтований сумнів щодо упередженості та тенденційності певного рішення або дії». На думку ученого, в основі принципу незалежності прокуратури покладено принцип незалежності судової влади, при цьому останнє є першоосновою першого, водночас принцип незалежності прокуратури є похідним від такого ж змісту принципу в аспекті правосуддя. При цьому сутність принципу незалежності прокуратури полягає у забороні будь-якого впливу чи тиску на систему прокуратури як ключову складову правоохоронної системи [127].

Конституційно-правовий статус прокурора в Україні характеризується насамперед принципом незалежності прокурора, котрий забезпечується: «особливим порядком його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності; порядком здійснення повноважень, визначеним процесуальним та іншими законами; заборонаю незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора; установленим законом порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури; належним матеріальним, соціальним та пенсійним забезпеченням прокурора; функціонуванням органів прокурорського самоврядування; визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їх правового захисту» тощо [120].

Ми цілком погоджуємося з позицією Д. Добровольського, відповідно до якої «на теперішній час незалежність є загальноприйнятою засадою функціонування будь-якої сучасної держави та її органів, і ступінь незалежності державних органів від втручання у їх організацію та діяльність залежить від

специфіки виконуваних ними функцій. На органи прокуратури покладаються завдання, виконання можливе лише за умов її незалежності від інших державних та недержавних органів, підприємств, установ, організацій та фізичних осіб» [23, с. 70].

Принцип незалежності прокурора забезпечується і тим, що: «про початок кримінального провадження стосовно прокурора негайно повідомляється Генеральний прокурор; органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші державні органи, їх посадові та службові особи, а також фізичні та юридичні особи і їх об'єднання зобов'язані поважати незалежність прокурора та утримуватися від здійснення у будь-якій формі впливу на прокурора з метою перешкоджання виконанню службових обов'язків або прийняття ним незаконного рішення; прокурор має право звернутися з повідомленням про загрозу його незалежності до Ради прокурорів України, яка зобов'язана невідкладно перевірити і розглянути таке звернення за його участю та вжити в межах своїх повноважень, передбачених цим Законом, необхідних заходів для усунення загрози». Слід зауважити, що згідно чинного законодавства критичні зауваження щодо діяльності прокурора повинні мати певні межі та мають визначатись серед іншого відповідно до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод [120].

Принцип відкритого конкурсного зайняття посади прокурором ми пов'язуємо насамперед із порядком відбору на посаду прокурора. Загальними вимогами, котрі пред'являються до кандидатів на посади прокурорів окружних, обласних прокуратур, а також Офісу Генерального прокурора є:

- 1) наявність громадянства України;
- 2) наявність вищої юридичної освіти;
- 3) володіння державною мовою;
- 4) стаж роботи у галузі права (різниться залежно від того, про яку прокуратуру йдеться; для окружної прокуратури – не менше 2 років, обласної – не менше 3 років, для Офісу Генерального прокурора – не менше 5 років).

Цікавим є той факт, що до прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури не пред'являється вимога належності до українського громадянства. Поряд з цим, така особа повинна володіти державною мовою, мати вищу юридичну освіту та стаж роботи у галузі права не менше 5 років.

Прокурором не може бути особа, котра:

- 1) визнана судом недієздатною або обмежено дієздатною;
- 2) має хворобу, що перешкоджає виконанню таких обов'язків;
- 3) має судимість (незняту або непогашену), або ж якщо на неї накладалося адмінстягнення за правопорушення, пов'язане з вчиненням корупційних дій.

Відкритість зайняття прокурором посади забезпечується, у першу чергу, розміщення на офіційній інтернет-сторінці органу, що здійснює дисциплінарне провадження, інформативного матеріалу щодо прийнятого рішення про проведення добору, вимог, котрі пред'являються до кандидата, переліку документів, котрі слід подати, а також строків подання таких документів.

Статтею 29 Закону України «Про прокуратуру» визначено стадії добору кандидатів на прокурорські посади. Серед них:

- 1) розміщення інформації про добір у відкритому доступі (про що було зазначено нами вище);
- 2) безпосереднє подання потенційними кандидатами документів для участі у доборі;
- 3) перевірка кандидатів на основі документів на відповідність вимогам, котрі визначені чинним законодавством, органом, що здійснює дисциплінарне провадження;
- 4) кваліфікаційний іспит, проведення якого фіксується з допомогою відповідних засобів;
- 5) за результатами успішного складання іспиту кандидат на посаду прокурора вноситься до списку, котрий оприлюднюється сайті органу, що здійснює дисциплінарне провадження;

- 6) спеціальна перевірка кандидатів (за її результатами, внаслідок встановлення факту недоброчесності кандидата, може бути прийнято рішення про його недопущення до спеціальної підготовки);
- 7) формування рейтингового списку кандидатів та зарахування їх до резерву вакантних посад;
- 8) навчання у вигляді спеціальної підготовки, котре проводиться у Тренінговому центрі прокурорів України (підготовка триває протягом року та передбачає, серед іншого, вивчення правил етики прокурора та має своїм логічним завершенням складення відповідного іспиту у вигляді анонімного тестування та задач практичного характеру);
- 9) оголошення конкурсу на зайняття вакантних посад для осіб, котрі є у резерві та пройшли навчання у Тренінговому центрі;
- 10) проведення конкурсу (інформація щодо конкурсу є у відкритому доступі не пізніше як за 10 днів до його безпосереднього проведення);
- 11) призначення на посаду керівником прокуратури за поданням відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження;
- 12) складення присяги у формулюванні, передбаченому статтею 36 Закону України «Про прокуратуру» [120].

Процедура складення присяги була закріплена у Наказі Генерального прокурора України «Про затвердження Порядку складення присяги прокурора», котрий втратив чинність [108]. Станом на сьогодні особливості складення присяги регламентуються у Наказі Офісу Генерального прокурора «Про затвердження Порядку складення Присяги прокурора» від 16.06.2020 р. [109].

Наступний принцип, котрий варто розглянути у рамках нашого дослідження – політичної нейтральності прокуратури – досить чітко простежується через вимоги щодо несумісності. Так, зайняття посади прокурора є несумісним із обійманням посад у органах державної влади та місцевого самоврядування, прокурор не може бути членом політичної партії, брати участь у мітингах, страйках, політичних акціях. Такі положення чинного законодавства

свідчать про вимогу політичної нейтральності не лише під час здійснення своїх повноважень, але і поза ними.

Відповідно до Висновку № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи Україна повинна забезпечувати незалежність церкви в її відносинах з державою [12]. Прокуратура відноситься до органів влади державної, церква і держава є відділені у своїй компетенції та сферах діяльності. Тому, на наше переконання, *необхідно виключити п.2 ч.1 статті 18 закону України «Про прокуратуру», котрий передбачає можливість прокурорів брати участь у роботі виборних органів громадських і релігійних об'єднань.*

Прокурор може бути членом профспілок, громадських організацій, створених задля захисту його прав та інтересів, удосконалення професійних знань, умінь та навичок, брати участь у роботі органів прокурорського самоврядування. Так, відповідно до Закону України «Про прокуратуру» формами прокурорського самоврядування є всеукраїнська конференція прокурорів (найвищий орган прокурорського самоврядування) та Рада прокурорів України (є вищим органом прокурорського самоврядування у період між всеукраїнськими конференціями). На всеукраїнську конференцію прокурорів чинним законодавством покладено такі повноваження: «1) заслуховування звіту Ради прокурорів України щодо фінансово-організаційного забезпечення роботи органів прокуратури, здійснення функцій органів прокурорського самоврядування; 2) обрання членів до Вищої ради правосуддя, прийняття рішення про припинення їх повноважень; 3) призначення членів Ради прокурорів, затвердження положення про Раду прокурорів; 4) призначення членів органу, до предмету відання якого належить здійснення дисциплінарного провадження, прийняття положення про діяльність такого органу; 5) затвердження Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів; 6) здійснення звернення до державних органів задля надання пропозицій з питань діяльності прокуратури тощо». Що ж до Ради прокурорів України, то її кількісний склад становить 13 осіб, а саме: два прокурори Офісу Генпрокурора; два учені,

призначені з'їздом юридичних вишів та наукових установ; чотири прокурори від обласних прокуратур та п'ять від окружних. На членів Ради прокурорів поширюються деякі вимоги щодо несумісності – вони не можуть бути одночасно членом органу, котрий здійснює дисциплінарне провадження чи перебувати на адміністративній посаді. Рада є повноважною за умови обрання не менше 9 членів до її складу, а строк повноважень члена становить 5 років без наявності права бути обраним повторно [120].

Основні завдання Ради прокурорів України є закріпленими у Положенні про раду прокурорів. Серед них: «1) сприяння утвердженню верховенства права і законності у діяльності органів прокуратури, зміцненню незалежності прокурорів, захисту від незаконного на них впливу, прозорості їх діяльності та забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури; 2) організація виконання завдань органів прокурорського самоврядування та організаційне забезпечення діяльності прокуратури і прокурорів; 3) участь у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також здійснення контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення; 4) участь у призначенні та звільненні прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених законом; 5) ініціювання заходів забезпечення безпеки прокурорів, підвищення якості їх роботи, створення належних умов для ефективного виконання покладених на органи прокуратури завдань і функцій; 6) забезпечення правового і соціального захисту прокурорів та членів їхніх сімей» (цитата з закону) [90].

Водночас до повноважень Ради прокурорів України Закон України «Про прокуратуру» відносить такі:

- щодо адміністративних посад (призначення, звільнення) – здійснює надання рекомендацій;
- працює у напрямку покращення організаційно-технічних умов роботи прокуратури;

- здійснює відповідні заходи задля створення умов для незалежної діяльності прокурорів;
- контролює виконання рішень, прийнятих органами самоврядування прокурорів;
- реагує на запити щодо потенційної загрози прокурорської незалежності, вживає заходи щодо усунення таких умов;
- здійснює розгляд питань щодо захисту прокурорів, їх сімей, у тому числі захисту соціального;
- з питань забезпечення діяльності прокуратури – надає рекомендації державно-владним органам, органам влади місцевого рівня;
- роз'яснює норми чинного законодавства у тих випадках, якщо є потреба у вирішенні питання конфлікту інтересів в аспекті здійснення повноважень прокурорами [120].

У рамках нашого дослідження також заслуговує на увагу розгляд процедури атестації прокурорів.

Відповідно до Наказу Генерального прокурора «Про затвердження порядку проходження прокурорами атестації» у поточній редакції від 4.06.2021 року атестація прокурорів передбачає здійснення нормативно-визначеної процедури щодо виявлення наявності у прокурорів усіх щаблів певної сукупності компетентнісних характеристик, у тому числі етичного спрямування. З наведеного визначення випливає і положення Наказу про предмет атестації: професійна компетентність, професійна етика, доброчесність [107].

Слід зауважити, що чинне законодавство не містить чітких критеріїв, котрі дозволять сформулювати уявлення про усі аспекти професійної компетентності. Натомість правовий акт, котрий регламентує основні підходи до розуміння професійної поведінки та етики прокурорів частково, виходячи із засад належної поведінки прокурорів певним чином наштовхує на ті ключові засадничі цінності, котрими повинен володіти прокурор.

Власне, процедура проведення атестації включає три етапи, з яких – два іспити та одна співбесіда. Поряд з цим, закон, котрий регламентує внесення змін

до чинного законодавства у контексті реформування прокуратури, містить положення, відповідно до якого можуть бути передбачені і інші етапи. Ця суттєва проблема та недосконалість правових норм у цьому ключі можуть стати поштовхом для проведення комісією, котра здійснює добір, будь-яких інших випробувань різноманітного характеру. На наше переконання, *зادля забезпечення прозорості процесу атестації прокурорів у Наказі Генерального прокурора «Про затвердження порядку проходження прокурорами атестації» слід чітко регламентувати усі можливі стадії атестації, котрі може ініціювати до проведення комісія з добору.*

Особливостями проведення іспитів є те, що вони проводяться у формі анонімного тестування та передбачають застосування відповідної комп'ютерної техніки.

Один з іспитів стосується перевірки фахової компетентності прокурора у сфері застосування норм чинного законодавства відповідно до функціонального призначення прокурорів, інший – виявлення загальних здібностей та навичок прокурора. Зазначений різновид тестування складається із 100 завдань тестового вигляду, котрі з'являються рандомно із загального переліку тестів, та триває протягом 100 хвилин.

У цьому аспекті слід зазначити, що, власне, перелік усіх тестових питань, котрі можуть мати місце на іспиті є доступним до перегляду, оскільки з'являється на сайті Офісу Генерального прокурора не пізніше, як за 7 календарних днів до дня проведення випробування. Таким, що успішно склав іспит, вважається прокурор, котрий набрав не менше 70 балів із 100 можливих. Якщо ж така особа не набрала прохідний бал, то до наступного іспиту не допускається, що має своїм наслідком ухвалення кадровою комісією рішення про неуспішне проходження атестації.

Наступний іспит щодо перевірки загальних здібностей та навичок може проводитись у той самий день, що і попереднє випробування. Перелік тестових питань також знаходиться у загальному доступі та з'являється на сайті Офісу Генерального прокурора у той же строк, як і щодо попереднього іспиту.

Відмінністю у процедурі між обома іспитами є те, що прохідний бал іспиту на перевірку загальних здібностей та навичок не встановлено у Наказі Генерального прокурора «Про затвердження порядку проходження прокурорами атестації». Водночас, такий бал визначається Генеральним прокурором після складення попереднього іспиту.

За результатами успішного складення іспиту з виявлення загальних здібностей та навичок прокурор переходить до наступного етапу атестації – співбесіди. Неотримання прохідного балу передбачає такі ж наслідки, як і щодо аналогічної ситуації при складенні іспиту щодо оцінки потенційних здібностей прокурора у сфері застосування правових норм.

Співбесіда, у свою чергу, передбачає «виявлення відповідності прокурора вимогам професійної компетентності, професійної етики та доброчесності». Окрім зазначеного, зазначений складовий елемент атестації прокурорів характеризується і виконанням письмового завдання, котре здійснюється задля перевірки практичних навичок та умінь. Метою такого завдання є виявлення рівня практичних умінь та навичок прокурора. Зразок практичного завдання разом із переліком можливих варіантів завдань є у відкритому загальному доступі та розміщується на сайті Офісу Генерального прокурора. Під час виконання практичного завдання прокурор має право користуватись чинною нормативно-правовою базою. Поряд з цим, комісія не має обов'язку надавати такі акти для користування. Час виконання практичного завдання становить 45 хвилин. Відповідно до положень Наказу Генерального прокурора «Про затвердження порядку проходження прокурорами атестації» виконання практичного завдання та проведення співбесіди може відбуватись в один день. Співбесіда з прокурором в умовах проведення атестації здійснюється усно, державною мовою. Рішення комісії, прийняте за результатами співбесіди, оприлюднюється на сайті Офісу Генерального прокурора [107].

Важливою вимогою (обов'язком) є зобов'язання щодо підвищення кваліфікації, удосконалення професійного рівня. З цією метою функціонує Тренінговий центр прокурорів України, котрий є юридичною особою, діє на

підставі статуту, здійснює свої повноваження при Офісі Генерального прокурора та може мати відділення по регіонах. Зазначена державна установа не є вищим навчальним закладом, а тому на її діяльність не поширюється законодавство про вищу освіту. Призначення та звільнення керівника Тренінгового центру, а також його заступників покладено на Генерального прокурора.

Статут Тренінгового центру прокурорів України закріплює за зазначеною державною установою такі повноваження: «1) підвищення кваліфікації прокурорів; 2) підготовку осіб, які успішно пройшли процедуру добору на посаду прокурора, спеціальну підготовку кандидатів на посаду прокурора, відповідно до Закону; 3) підвищення кваліфікації державних службовців, у тому числі органів прокуратури, з метою розвитку професійної компетентності, а також працівників інших органів правопорядку, державних органів, установ, організацій незалежно від форми власності; 4) добір та навчання тренерів (викладачів); 5) координацію діяльності регіональних відділень; 6) міжнародне співробітництво; 7) участь у підготовці проєктів методичних рекомендацій для прокурорів з питань, що виникають під час здійснення прокурорської діяльності» [149].

Хочемо підкреслити, що Тренінговий центр прокурорів України є не лише установою, котра забезпечує спеціальну підготовку прокурорів, але і фактично інститутом їх правового виховання та формування правової культури, фундаментальних цінностей, спрямованих на повагу до прав людини та їх захист крізь призму впливу на правову свідомість.

Належне здійснення функціонального призначення прокуратури певним чином залежить від особливостей законодавчого закріплення конституційно-правового статусу Генерального прокурора. При встановленні ключових засад діяльності Генерального прокурора слід застосовувати принцип правової визначеності, особливо при формулюванні кваліфікаційних вимог до кандидата на таку посаду.

Так, до Генерального прокурора пред'являються такі вимоги:

- 1) наявність громадянства України;

- 2) вища юридична освіта;
- 3) стаж роботи у галузі права не менше 10 років;
- 4) володіння державною мовою;
- 5) перелік компетентностей, котрий включає наявність моральних, ділових, професійних та організаторських якостей;
- 6) відсутність непогашеної або ж незнятої судимості;
- 7) повна дієздатність (відсутність обставини визнання такої особи обмежено дієздатною чи недієздатною);
- 8) відсутність боргу зі сплати аліментів на утримання дитини протягом 6 і більше місяців з дня пред'явлення відповідного виконавчого документа;
- 9) відсутність захворювання, котре може перешкоджати здійсненню його повноважень;
- 10) відсутність обставин у вигляді накладення на таку особу адміністративного стягнення, пов'язаного із корупційними діями.

Щодо першої вимоги – громадянства України – варто зазначити, що якщо така особа відповідає усім вищевказаним вимогам, є призначеною на посаду Генерального прокурора, то відповідно до статті 57 Закону України «Про прокуратуру» вона може бути звільнена з такої посади «у разі припинення громадянства України або набуття громадянства іншої держави» [120].

Щодо вимоги наявності вищої юридичної освіти дослідник Д.Добровольський зауважує, що традиційно під поняттям «вища юридична освіта» розуміється освіта за трьома основними спеціальностями «правознавство», «міжнародне право» та «правоохоронна діяльність». Поряд з цим, існують і інші, менш відомі та розповсюджені спеціальності, які теж відносяться до юридичної освіти. Науковець не пропонує визначати у чинному законодавстві якусь конкретну спеціальність юридичної освіти як вимогу до кандидата на посаду Генерального прокурора [23, с. 70].

На наше переконання, законодавче закріплення саме зазначених загальновідомих спеціальностей вищої юридичної освіти як одного із кваліфікаційних цензів на посаду Генерального прокурора неминуче призвело б

до виникнення питань у цьому ж напрямку і щодо інших посад, котрі передбачають вимогу вищої юридичної освіти. Як наслідок, інші спеціальності фактично перестали б користуватись попитом у сфері надання освітніх послуг. З іншого боку, особи, котрі все ж мають вищу юридичну освіту, але іншого напрямку, були б позбавлені можливостей обіймати відповідні посади.

Що ж до вимоги володіння державною мовою, то тут варто зазначити, що 14 липня 2021 року Конституційний Суд України (Велика палата) на закритому пленарному засіданні ухвалив рішення щодо конституційності Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [91].

Строк перебування Генерального прокурора на посаді становить 6 років без права обіймати цю посаду більше як два строки поспіль.

Серед матеріальних та соціальних гарантій забезпечення прокурорів є:

- гарантування достатнього забезпечення прокурорів;
- загальнообов'язкове державне соціальне страхування;
- встановлення заробітної плати, котра включає, окрім посадового окладу, премії та надбавки за вислугу років, виконання обов'язків на адміністративній посаді, а також інших виплат, котрі передбачені чинним законодавством;
- матеріальну допомогу для вирішення соціально-побутових питань;
- забезпечення службовим житлом прокурорів, котрі потребують кращих житлових умов;
- безоплатне медичне обслуговування прокурора та членів його сім'ї у державних закладах охорони здоров'я;
- забезпечення прокурора окремим місцем роботи, необхідними для роботи засобами;
- надання щорічної оплачуваної відпустки, а також додаткових та інших відпусток, встановлених законодавством. Щорічна оплачувана відпустка передбачає виплату допомоги на оздоровлення, її тривалість становить 30 календарних днів, однак, за умови наявності у прокурора стажу в органах прокуратури понад 10 років, йому надається ще 15 календарних днів (додаткова оплачувана відпустка);

- пенсійне забезпечення;
- забезпечення органів прокуратури службовими приміщеннями, транспортними та матеріально-технічними засобами [120].

Слід зауважити, що однією із гарантій належного захисту прокуратурою прав людини є притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, що не виключає можливість його притягнення до інших різновидів відповідальності, до прикладу, кримінальної чи адміністративної.

Дисциплінарне провадження передбачає розгляд дисциплінарної скарги щодо дисциплінарного проступку органом, котрий уповноважений здійснювати таке провадження відповідно до вимог чинного законодавства.

Цікавим є той факт, що орган, котрий здійснює дисциплінарне провадження не має якоїсь своєї конкретної назви, а так і фактично називається «відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження». Це колегіальний орган, котрий є юридичною особою, до предмету відання якого можна відносити чотири групи питань:

- 1) визначення рівня фахової підготовки осіб, котрі претендують на зайняття посади прокурора;
- 2) вирішення питань щодо притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності;
- 3) вирішення питань щодо переведення прокурорів;
- 4) вирішення питань щодо звільнення прокурорів з посади.

До складу такого органу входить 11 громадян України (є повноважним за умови призначення не менше 9 осіб), котрі мають відповідну професії прокурора освіту – вищу юридичну, а також стаже роботи у сфері права не менше 10 років. Щодо суб'єктів, котрі здійснюють призначення членів вищезгаданого органу, то варто зауважити таке:

- всеукраїнська конференція прокурорів призначає 5 прокурорів;
- з'їзд адвокатів призначає одного адвоката; з'їзд представників вищих навчальних закладів юридичного спрямування та наукових установ призначає

двох учених (не більше, ніж одна особі з одного навчального закладу чи наукової установи);

- омбудсмен за погодженням комітету парламенту з питань діяльності органів прокуратури призначає трьох осіб.

Строк повноважень членів органу становить 3 роки без права здійснювати такі повноваження два строки поспіль.

Не може бути членом органу, що здійснює дисциплінарне провадження:

- народний депутат України;
- суддя;
- прокурор, котрий перебуває на адміністративній посаді;
- член уряду, іншого органу виконавчої влади;
- член Ради прокурорів України;
- керівник, заступник керівника Тренінгового центру прокурорів України;
- працівник державного нагляду (контролю);
- працівник правоохоронного органу.

Підставами для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності у порядку дисциплінарного провадження відповідно до норм чинного законодавства є такі:

- «1) невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків;
- 2) необґрунтоване зволікання з розглядом звернення;
- 3) розголошення таємниці, що охороняється законом, яка стала відомою прокуророві під час виконання повноважень;
- 4) порушення встановленого законом порядку подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- 5) вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури;
- 6) систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики;
- 7) порушення правил внутрішнього службового розпорядку;

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

9) публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості» [120].

Дійсно, важливого значення в аспекті захисту прокуратурою прав людини набуває принцип неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки. Правила прокурорської етики є закріпленими у Кодексі професійної етики та поведінки прокурорів (затверджений Всеукраїнською конференцією прокурорів). Відповідно до положень зазначеного Кодексу поряд із загальними засадами функціонування прокуратури, прокурори повинні дотримуватись професійної честі і гідності, формування довіри до прокуратури; «утримання від виконання незаконних наказів та вказівок; недопущення конфлікту інтересів; компетентності та професіоналізму; доброчесності, зразковості поведінки» та дисциплінованості. Зазначений документ також містить певні вимоги до прокурора і в позаслужбовій поведінці. Прокурор не повинен допускати поведінки, котра б зашкодила його репутації та авторитету прокуратури, не може брати участь у політичній діяльності, мітингах, страйках, публічно висловлювати свої політичні погляди та вподобання, не брати участі у релігійних та інших організаціях, діяльність яких спрямована на розпалювання різного роду ворожнечі. Кодексом професійної етики та поведінки прокурорів також певною мірою врегульовано взаємовідносини прокурорів з органами державної влади, місцевого самоврядування, учасниками судочинства та засобами масової інформації [39].

Слід зазначити, що правова поведінка (рефлексія) є ключовим показником правового виховання прокурора, а також вектором його ставлення до фундаментальних цінностей, котрі притаманні правовій державі [154]. Правова поведінка прокурора в ідеальному вигляді повинна відповідати базовим

(фундаментальним) принципам правової держави та громадянського суспільства.

Притягнення до дисциплінарної відповідальності передбачає можливість накладення на прокурора таких дисциплінарних стягнень: догана; заборона протягом одного року бути переведеним до прокуратури вищого рівня, або ж бути призначеним на вищу посаду у тому органі прокуратури, де він обіймає посаду (окрім Генпрокурора); звільнення. Прокурор вважається таким, що був притягнутий до дисциплінарної відповідальності, «протягом одного року з дня накладення на нього дисциплінарного стягнення». Виняток у цьому аспекті становить ситуація, за якої до закінчення зазначеного строку прокурор:

- 1) не допустив порушення законодавства;
- 2) сумлінно і професійно здійснював свої службові обов'язки [92].

За таких умов прокурор на підставі клопотання керівника органу прокуратури, де він працює, може бути визнаний таким, що не притягався до дисциплінарної відповідальності. Однак, тут також законодавчо встановлено певні часові обмеження. Так, така процедура можлива не раніше як:

- 1) через 6 місяців з дня накладення дисциплінарного стягнення у вигляді догани;
- 2) після закінчення половини строку із дня накладення дисциплінарного стягнення у вигляді заборона протягом одного року бути переведеним до прокуратури вищого рівня, або ж бути призначеним на вищу посаду у тому органі прокуратури, де він обіймає посаду (окрім Генерального прокурора).

Окрім зазначеного, щодо прокурора за результатами дисциплінарного провадження може бути прийнято рішення про неможливість його подальшого перебування на такій посаді (крім Генерального прокурора, оскільки щодо цієї посади передбачені окремі процедури). Прийняття такого рішення є можливим, якщо дисциплінарний проступок було вчинено уже у статусі прокурора, який притягувався до дисциплінарної відповідальності, або ж якщо такий проступок має характер грубого порушення.

Підставами для звільнення прокурора з посади є:

- неможливість виконувати свої повноваження за станом здоров'я (за наявності відповідного медичного висновку, наданого центральним органом виконавчої влади, що здійснює політику у сфері охорони здоров'я, або ж за рішенням суду про визнання такої особи обмежено дієздатною чи недієздатною);
- порушення прокурором вимог щодо несумісності (у цьому випадку звільнення прокурора здійснюється за поданням Вищої ради правосуддя);
- наявність судового рішення та набрання ним законної сили щодо передачі у власність держави активів прокурора чи тих активів, котрі набули інші особи за його дорученням (у результаті встановлення, що такі активи є необґрунтованими);
- наявність судового рішення та набрання ним законної сили щодо притягнення прокурора до адмінвідповідальності за порушення норм антикорупційного законодавства;
- припинення відповідно до підстав, визначених чинним законодавством, українського громадянства, або ж набуття прокурором громадянства іноземної держави;
- за особистою заявою з власних причин (однак, здійснює свої повноваження, доки не буде прийнято відповідне рішення щодо його звільнення);
- неможливості переведення на іншу посаду у зв'язку з прямим підпорядкуванням близькій особі;
- наявність щодо прокурора обвинувального вироку суду, що набрав законної сили;
- за певних законодавчо визначених умов – у випадку реорганізації або ж ліквідації органу прокуратури, де обіймає посаду прокурор;
- неможливості подальшого перебування на тимчасово вакантній посаді за умов, якщо:
  - прокурором не було подано протягом 15 днів заяви щодо переведення на роботу до іншої прокуратури;

- переведення прокурора є неможливим, оскільки вакантних посад в органах прокуратури немає;
- прокурор неуспішно пройшов добір на переведення до органу прокуратури вищого рівня [120].

Окрім підстав звільнення прокурора з посади, профільним законом про прокуратуру визначено і підстави, котрі передбачають припинення повноважень. У цьому контексті слушним буде зазначити, що Закон «Про прокуратуру» окремо розділяє умови, котрі мають своїм наслідком звільнення прокурора, та чітко виокремлює конкретні підстави, за яких повноваження прокурора припиняються, а також підстави зупинення повноважень прокурора, що відповідає міжнародним стандартам та принципам.

Припинення повноважень прокурора охоплює чотири підстави, перелік яких є вичерпним. До них належать такі: «досягнення шістдесяти п'яти років; смерть; визнання його безвісно відсутнім або оголошенням померлим; рішення відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора» [120].

Зупинення повноважень прокурора є процедурою, котра у темпоральному вимірі пов'язана з певним юридичним фактом та триває до його настання, після чого прокурор продовжує виконувати свої повноваження відповідно до мети та завдань, передбачених законом.

Статтею 64 Закону України «Про прокуратуру» регламентовано перелік підстав, за яких повноваження прокурора зупиняються:

- якщо прокурор був відсторонений з посади у зв'язку із відкриттям дисциплінарного провадження щодо нього (до скасування такого рішення/ закриття провадження/ звільнення прокурора з посади/ накладення дисциплінарного стягнення);
- якщо прокурор був відсторонений з посади у зв'язку із відкриттям кримінального провадження щодо нього відповідно до норм кримінально-процесуального законодавства, а саме статей 154-158 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України);

- якщо прокурор був відсторонений від здійснення повноважень відповідно до норм антикорупційного законодавства (до закінчення розгляду адмінсправи щодо нього);
- у разі звільнення з адмінпосади (до рішення про його звільнення/переведення/призначення в органі прокуратури на іншу посаду);
- у випадку відрядження прокурора для участі у діяльності інших органів, діяльність яких прямо чи опосередковано пов'язана з роботою прокурорів (до закінчення відрядження) [120].

Таким чином, у рамках дослідження нормативно-правових основ організації та діяльності прокуратури в Україні важливого значення набуває аналіз правового становища (режиму) прокуратури крізь призму її взаємопов'язаних складових, а саме, особливостей функціонального призначення прокуратури, принципів (засад) діяльності, організаційної системи, порядку зайняття посад кандидатами на посаду прокурорів, гарантії їх діяльності, притягнення до відповідальності, підстав звільнення, припинення та зупинення повноважень прокурорів тощо. Усі зазначені елементи фактично можна об'єднати у рамках поняття «конституційно-правовий статус прокуратури в Україні».

До ключових сутнісних ознак прокуратури, з яких беруть витоки усі інші її характеристики слід відносити, на наше переконання, такі:

- 1) є повноцінним елементом системи стримувань і противаг у державному механізмі здійснення владних повноважень;
- 2) є незалежним органом державної влади, на які покладені функції та повноваження, визначені Конституцією України та іншими нормами чинного законодавства;
- 3) є суб'єктом конституційно-правових відносин, взаємодіє у своїй діяльності з іншими органами державної влади, громадянами, недержавними інституціями тощо;

- 4) організаційно складається із системи, котра характеризується єдністю та ієрархічною підпорядкованістю її елементів на чолі з генеральним прокурором України;
- 5) є елементом інституційного виміру механізму захисту прав людини.

На жаль, в Україні і досі не визначено місце органів прокуратури у системі органів державної влади, у державному механізмі прокуратура не отримала свого чітко визначеного конституційно-правового статусу, оскільки станом на сьогодні вона не є віднесеною до жодної гілки державної влади; правовий статус прокуратури в Україні потребує свого подальшого реформування в аспекті відповідності міжнародним стандартам захисту прав людини. Зазначене спонукає сучасних дослідників до численних дискурсів із цієї проблематики.

## **2.2. Європейський досвід організації та функціонування прокуратури**

На сучасному етапі розвитку правових держав можна стверджувати, що у зарубіжних країнах моделі прокуратури суттєво різняться – від підтримання публічного обвинувачення у кримінальному провадженні до здійснення комплексного прокурорського нагляду із застосуванням необмежених контрольних-наглядових повноважень [152, с. 87].

Розглядаючи європейський досвід, С. Циганок зазначає, що існує декілька форм (моделей) організації та функціонування органів прокуратури у державному механізмі. Сюди сучасні дослідники відносять президентський, парламентський, змішаний та класичний різновиди. Особливістю класичної моделі є те, що прокуратура фактично є підпорядкованою у своїй діяльності органам виконавчої влади, а здебільшого конкретно Міністру юстиції. Така модель функціонування прокуратури є притаманною насамперед для Франції (власне, класичну модель і називають ще французькою), а також для таких держав як Нідерланди, Австрія, Німеччина, Іспанія тощо. Парламентська модель організації та функціонування прокуратури полягає у тому, що прокуратура перебуває у підпорядкуванні законодавчої гілки влади (Угорщина, Словенія, Білорусія). Президентська модель логічно передбачає наділення президента

держави повноваженнями призначати генерального прокурора (є характерною для Греції, Болгарії та ін.). Та, насамкінець, змішана «італійська» модель надає органам прокуратури ті ж гарантії діяльності, що є законодавчо встановленими для судової гілки влади. Специфіка зазначеної моделі і у тому, що прокуратура знаходиться у підпорядкуванні Вищої ради магістратури, яка наділена повноваженнями щодо призначення прокурорів [160].

Натомість В. Логоша пропонує виокремлювати такі моделі прокуратури у зарубіжних державах:

- 1) прокуратура є складовим елементом судової гілки влади (до прикладу, така модель є характерною для Італії, Іспанії);
- 2) прокуратура може фактично належати до судової гілки влади, проте знаходиться у підпорядкуванні Міністерства юстиції (Франція, Німеччина, Бельгія, США, Польща);
- 3) прокуратура знаходиться у підзвітності глави держави або законодавчої гілки влади (Угорщина, Словаччина, Португалія);
- 4) прокуратура є підзвітною керуючій партії держави (Китайська народна республіка, Куба, В'єтнам) [52, с. 479].

Розпочнемо дослідження особливостей організації і функціонування прокуратури у європейських державах із розгляду прокуратура в Італії, котра входить до судової системи, поряд з цим вона відповідно до чинного законодавства має дещо інші повноваження, аніж суди, з котрими вона має імплікативний зв'язок.

Текстуальне розміщення особливостей правового статусу прокуратури у Конституції Італії в аспекті питань судочинства підкреслює амбівалентний характер прокуратури у досліджуваній державі.

Прокуратура не є самостійною гілкою державної влади та діє при судах, а прокурор є членом суддівського корпусу. Що ж до взаємовідносин із виконавчою гілкою влади, то прокурор при здійсненні свого функціонального призначення є підпорядкованим Міністру юстиції. Прокурори призначаються на посаду

пожиттєво та можуть змінювати своє функціональне призначення з прокурорського на суддівське та навпаки.

Особливості правового статусу прокурора та прокуратури у Італії частково регламентуються у Положенні про судоустрій 1941 року[183] , котре визначає особливості здійснення прокуратурою повноважень у цивільних та кримінальних справах, а також щодо нагляду за виконанням судових рішень у місцях позбавлення волі [126].

Для прокуратури в Італії повноваження щодо здійснення загального нагляду в аспекті інтересів держави є другорядними, оскільки здійснюються у мірі та межах, котрі не є юрисдикцією інших державних органів [34]. Повноваження прокуратури, на відміну від інших європейських держав, є дещо обмеженими. Так, прокурор не наділений правом відмовитись від державного обвинувачення, однак, може просити суд винести виправдовувальний вирок.

Прокурор повинен збирати докази не лише з метою здійснення обвинувачення, але і аргументи, котрі виправдовують особу. Зазначене підтверджується і статтею 330 Кримінально-процесуального кодексу Італії, відповідно до якої прокурор повинен вивчати також усі фактичні обставини, які викликають сумніви у здійсненні особою кримінального правопорушення. Прокурор здійснює дізнання із дотриманням усіх матеріальних та процесуальних норм [170].

Як правило, дії прокурора, що пов'язані із здійсненням обшуків, інспекцій, прослуховуванням телефонних розмов, здійснюються у присутності адвоката. При доцільності проведення «спонтанних» слідчих дій прокурор не зобов'язаний попереджати про це адвоката, однак, адвокат може бути присутнім при їх здійсненні.

Прослуховування телефонних розмов прокурором є можливим лише щодо злочинів, за які передбачено покарання у вигляді ув'язнення строком більше 5 років або ж довічне позбавлення волі. Для здійснення прослуховування прокурор зобов'язаний отримати дозвіл суду у вигляді постанови, яка повинна містити інформацію щодо умов та строків проведення таких слідчих дій (але не більше

15-ти діб). Суд може подовжити строк здійснення таких прослуховувань. Щодо кожного зафіксованого запису прокурором складається відповідний протокол.

Прокуратура Італії не наділена повноваженнями щодо надання пропозиції судді щодо призначення міри покарання, припинення провадження без рішення суду. Поряд з цим, прокуратура має право здійснення нагляду за поліцейським розслідуванням, висування державного обвинувачення, представництва у суді, подання апеляції, здійснення нагляду за правозастосовною процедурою, а також має повноваження у справах про банкрутство, цивільних та адміністративних провадженнях [158, с. 2].

Відповідно до статті 112 Конституції Італії прокуратура наділена повноваженнями щодо здійснення кримінального переслідування. У випадках, передбачених законом, прокурор має право вимагати виконання судових рішень [177].

Ще однією особливістю італійської прокуратури є те, що вона не має жодних ієрархічних рівнів. Стаття 104 Конституції Італії закріплює принцип незалежності прокурора під час здійснення його повноважень. Прокурор повинен діяти відповідно до вимог закону та власної совісті, не виконувати вказівки та розпорядження, котрі не відповідають вищезазначеному принципу.

У кримінальному провадженні прокурор здійснює пошук доказів для здійснення обвинувачення, а також безпосереднє підтримання державного обвинувачення у судовому засіданні, у контексті цивільного процесуального права прокурор діє у суспільних інтересах. У нинішній італійській правовій системі можливість прокурора звертатися з цивільною справою до суду пов'язана із відповідним законодавчим положенням та ґрунтується на регламентованій функції здійснення загального нагляду [59].

У зв'язку із розвитком міжнародної злочинності роль прокуратури в Італії суттєво зростає в аспекті забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина, охорони правопорядку. Станом на сьогодні функціональне призначення прокурора виходить за межі участі у кримінальних справах та

передбачає серед іншого здійснення прокуратурою політики у кримінально-правовій сфері.

Переходячи до аналізу особливостей організації та функціонування прокуратури у Франції, варто зазначити, що засновником французької прокуратури пропонується вважати Філіпа IV. Поряд з цим, у той час прокурори виконували функції повірених короля у суді, а не представляли інтереси держави і суспільства. Згодом прокурори стали наділятися повноваженнями щодо здійснення податкового та фінансового нагляду [64, с.100].

Прокуратура Франції розпочала своє функціонування як інструмент контролю за правосуддям, і її історія пояснює, чому вона досі знаходиться на півдорозі між судовою владою та виконавчою владою. Стаття 5 Декрету від 22 грудня 1958 року про статут судової влади [184] затвердила централізовану структуру прокуратури «à la française», визначивши, що магістрати прокуратури перебувають одночасно у підпорядкуванні їхніх ієрархічних керівників та під юрисдикцією Міністра юстиції [189]. При цьому інституційна приналежність прокуратури до виконавчої влади неодноразово піддавалася критиці як неправильне тлумачення революціонерами концепту передачі суверенної влади від короля до нації.

Вища рада судової влади наполягала на незалежності, неупередженості та доброчесності прокурорів, у зв'язку з чим 10 червня 2010 року було оприлюднено збірник етичних зобов'язань магістратів. Основними програмними цілями прийняття зазначеного документа було забезпечення прокурорів від прагнення догодити органам виконавчої влади, представникам парламенту, органам судової влади, засобам масової інформації чи громадській думці [196].

Президент Республіки у 2017 році підтвердив перед Конгресом своє бажання здійснити фактичний розподіл виконавчої та судової влади шляхом посилення ролі Вищої ради судової влади та обмеження втручання виконавчої влади при призначенні прокурорів. Ідея цієї реформи конституційно-правового статусу прокуратури народилася ще у 1995 році після роботи над реформою правосуддя під головуванням магістрата П'єра Труше (1929-2020). Небажання

політичних сил довести розмежування гілок влади до кінця ставить під сумнів справжність таких намірів, у той час як судова влада залишається об'єктом жорсткої критики, є ослабленою, а її незалежність регулярно ставиться під сумнів. Реформа прокуратури, у свою чергу, ставить до її представників занадто високі вимоги з точки зору неупередженості та незалежності [174].

Французька модель обвинувачення проголошує незалежність прокурорів, одночасно ставлячи їх під владу Хранителя печаток – Міністра юстиції. Це робить прокурорів далекими спадкоємцями середньовічних магістратів, які діяли, за словами історика Жана-Марі Карбасса, «від імені свого господаря». Ця етимологія узагальнює шлях, що вловлює неоднозначність правового статусу представників прокуратури. Оскільки вони є магістратами, то певним чином належать до судового органу, проходять навчання за місцем проживання у Національній школі магістратів (ENM) [173].

Поряд з цим прокурори призначаються за пропозицією Міністра, застосовують його циркуляри. Повага до цієї «подвійності правового статусу» прокурорів, встановленої законом встановлює справжній баланс та запобігання випадкам неправомірного впливу на прокурорів з боку судової чи виконавчої влади [178].

Сучасний кримінальний процес та французька концепція державного обвинувачення є спадкоємцями Наполеонівського кодексу [182], у якому прокурори розглядалися як префекти [192]. Окрім Кримінально-процесуального кодексу [169], особливості конституційно-правового статусу прокурорів у Франції є закріпленими у Ордонансі №58-1270 та кодифікованому нормативно-правовому акті, котрий регламентує порядок організації та функціонування судової гілки влади.

У Франції прокуратура наділена повноваженнями:

- 1) проводити розслідування;
- 2) здійснювати нагляд за поліцейськими розслідуваннями;
- 3) підтримання державного обвинувачення;
- 4) звертатись до суду з проханням дозволу проводити слідчі дії;

- 5) надавати пропозицію судді щодо визначення міри покарання;
- 6) подавати апеляцію;
- 7) здійснювати нагляд за правозастосовною процедурою;
- 8) припиняти провадження без рішення суду;
- 9) завершувати провадження у вигляді прийняття рішення щодо покарання або запобіжного заходу;
- 10) повноваження у адміністративних та цивільних справах;
- 11) повноваження у справах про банкрутство;
- 12) інші важливі повноваження [158, с. 2].

У Висновку від 19 червня 2020 року Вища рада судової влади висловила слушну позицію, що повне узгодження способу призначення та дисципліни прокурорів із методами роботи суддів, що працюють на засіданні, сприятиме зміцненню громадської довіри до суддів та прокурорів [187].

Таким чином, французька прокуратура є елементом виконавчої гілки влади та знаходиться у підпорядкуванні Міністерства юстиції. Поряд з цим, посада прокурора є тісно пов'язаною із посадою судді, прокурорів та суддів у Франції називають магістратами, вони отримують ідентичну фахову підготовку, що впливає із дотримання декларованого французьким законодавством принципу єдності судової системи.

Однакове навчання для суддів та прокурорів сприяє можливості зміни функціонального призначення – із прокурорів у судді та навпаки. Зазначене є досить хорошою особливістю французької судової системи, оскільки сприяє збагаченню досвіду. Цікавим є і той факт, що прокурорів, котрі виконують повноваження щодо захисту у суді прав та свобод людини і громадянина, називають у деяких судових інстанціях адвокатами [60]

В Австрії прокуратура як правовий інститут зародилася у 1850 році, після набуття чинності Кримінально-процесуального кодексу [191] тоді існуючої держави – Австро-Угорської монархії. Витоки зазначеного нормативного акту беруть свій початок із Кодексу Наполеона. Згідно положень Кримінально-процесуального кодексу прокурор у своїй діяльності був інституційно

незалежний від органів судової влади, однак, все ж його висновок щодо обвинувачення особи у вчиненні злочину розглядався у суді.

Поряд з цим, прокурор був наділений повноваженням щодо надання згоди суду у контексті здійснення перекваліфікації злочинного діяння на більш тяжке, аніж те, котре містилося в обвинувальному акті. Таким чином, прокуратура мала досить широкий спектр функціонального призначення та займала вагоме місце в аспекті прийняття того чи іншого судового рішення.

У такій ролі прокуратура існувала декілька років, до тих пір, поки не було прийнято новий Кримінально-процесуальний кодекс 1953 року, який своїми положеннями скасував інститут Генерального прокурора [200].

Рівно через 20 років (1873 р.) було прийнято черговий Кримінально-процесуальний кодекс, котрий характеризувався більш ліберальним підходом. Зазначеним правовим актом передбачалося впровадження інституту слідчого судді, котрий здійснював попереднє (досудове) розслідування. Прокурор, у свою чергу, був наділений повноваженнями щодо продовження слідства.

У 1975 році в Австрійській республіці було прийнято новий Кримінально-процесуальний кодекс, який, однак, зовсім не змінив особливості функціонування прокуратури. У лютому 2004 р австрійський парламент прийняв Закон «Про реформу кримінального судочинства», внаслідок чого Кримінально-процесуальним кодексом було закріплено нову модель досудового провадження, котра передбачала ліквідацію стадії здійснення слідчим суддею досудового провадження та розширення повноважень прокурора.

З 2007 року у законодавство Австрії були внесені зміни та утворено прокуратуру по боротьбі із корупцією, котра здійснює процедуру попереднього розслідування та пред'являє державне обвинувачення у справах щодо корупційних діянь (розділи 20 та 28 Кримінально-процесуального кодексу) [7].

Кількісний склад працівників прокуратури у Австрії складає 210 прокурорів. Основною вимогою до прокурора є наявність вищої юридичної освіти. Спеціальне навчання прокурора є аналогічним як і щодо судді. Таке навчання передбачає своє логічне завершення у вигляді співбесіди, усного та

письмового іспиту, а також психологічного тесту. Після цього прокурор повинен пройти практику у суді тривалістю щонайменше 9 місяців та триває максимум до року [201].

Перехід на державну службу в якості стажера-судді на 4 роки здійснюється шляхом призначення Федеральним міністром юстиції на вакантну посаду. Призначення суддею-стажером відбувається без прив'язки до місця роботи. Таким чином, суддя-стажер призначається до різних судів протягом чотирирічного навчання в інтересах служби.

Суддя-стажер проходить навчання у судах, прокуратурі, кримінально-виконавчій установі та адвокатурі. Строки проходження такого навчання чітко регламентовані законом.

Наприкінці чотирирічного періоду навчання на посаді судді-стажера особа складає іспит, який складається з письмової та усної частин. Після складання іспиту суддя-стажер має звернутися до суду першої інстанції щодо оголошеної вакантної посади судді. Призначення здійснює знову ж таки Федеральний міністр юстиції. В принципі, будь-хто, хто є суддею, або хто був суддею принаймні один рік, або хто має принаймні один рік практики у прокуратурі, може бути призначений на посаду прокурора. Це суперечливе юридичне формулювання також дозволяє призначити прокурора, котрий не є суддею [172].

Прокуратура є незалежним судовим адміністративним органом, який не залежить від суду, і який насамперед здійснює державне обвинувачення. Генеральна прокуратура підпорядковується Федеральному міністерству юстиції.

Так, станом на сьогодні прокуратура Австрії має безпосередній зв'язок із виконавчою гілкою влади. До предмету відання Федерального міністра юстиції належать питання формування «політики» діяльності прокуратури, надання розпоряджень та інструкцій у цьому аспекті.

Особливості функціонування та порядок організації діяльності прокуратури у Австрії є закріплені у спеціальному профільному законі «Про прокуратуру», а також регламентуються у Постанові Міністра юстиції щодо

застосування цього закону. Прокуратура надає щорічний звіт щодо своєї діяльності до Міністерства юстиції. Прокурори повинні надавати доповіді прокурорам вищого рівня щодо справ, котрі становлять державний інтерес. Зазначений звіт повинен містити відомості про зроблені дії, а також ті, що плануються. За виконання злочинних наказів та розпоряджень прокурор притягається до кримінальної відповідальності [7].

Щодо кожної конкретної справи прокурор веде «щоденник», у якому записуються основні процесуальні кроки. Середнє навантаження для прокурора становить близько 700 справ на рік. Окрім основного акценту на кримінальні справи, відповідний закон про прокуратуру передбачає, що прокурори також можуть діяти у цивільно-правових справах.

Відповідно до принципу законності прокурори не можуть відмовитися від обвинувачення за мотивами доцільності. Прокурор повинен визначити, чи карається вчинене діяння кримінальним законом; якщо карається, він зобов'язаний висунути державне обвинувачення. Крім того, відповідно до § 90 КПК при недостатності доказів для обвинувачення прокурор закриває справу шляхом відкликання обвинувального акта (*Zurücklegen der Anzeige*).

Велика роль прокуратури у застосуванні альтернативних заходів. Зазначений правовий інститут альтернативних заходів в Австрії передбачає спрощене завершення судового процесу прокурором або судом, якщо справа стосується незначних злочинів.

З 1988 року альтернативні заходи застосовувалися лише щодо неповнолітніх, однак, у січні 2000 року поправкою до КПК були розширені права прокурора щодо їх застосування. Згідно з новими законодавчими змінами альтернативні заходи могли бути застосовані з моменту повідомлення прокурора про факт вчиненого правопорушення та до проведення судових дебатів.

Кримінально-процесуальний кодекс Австрії регламентує такі передумови застосування альтернативних заходів:

1) злочин є незначним, а покарання не перевищує п'яти років позбавлення волі;

2) злочин підпадає під юрисдикцію окружного суду або судді у земельному суді (Landesgericht);

3) повинна дотримуватися вимога добровільності (Freiwilligkeitserfordernis), котра передбачає, що підозрюваний повинен надати згоду на застосування щодо нього альтернативних заходів.

КПК Австрії передбачає чотири види альтернативних заходів, які не можуть призначатися одночасно:

а) виплата певної суми грошей (альтернативний штраф);

б) виправні роботи;

в) випробувальний термін (1-2 роки), який може бути поєднаний з наглядом за особою;

г) «посередництво» між жертвою і злочинцем (Aussergerichtlicher Tausgleich).

Закінчення розгляду справи, власне, прокурором запобігає винесенню судом вироку, що передбачає відсутність так званої «судової монополії» щодо застосування покарання (richterliches Sank-tionsmonopol), оскільки суддя «замінюється» прокурором. При цьому відмова обвинуваченого від запропонованих йому альтернативних заходів веде до продовження розгляду справи у рамках судового процесу.

Крім того, провадження у справі поновлюється, якщо обвинувачений вчасно не виконує зобов'язань щодо альтернативних заходів або вимагає продовження судового провадження. Успішно виконані призначені альтернативні заходи мають такий статус, як і виконання вироку суду. Недоліком альтернативних заходів є відсутність у потерпілого можливості оскарження рішень прокурора.

Важливим з точки зору захисту прав людини є участь прокурора у справах ювенальної юстиції. У провадженні у справах неповнолітніх менше обмежень застосування альтернативних заходів. Прокурор приймає рішення про використання альтернативних заходів, якщо злочин, вчинений неповнолітнім,

карається штрафом або позбавленням волі на строк не більше п'яти років, і дотримані всі умови, передбачені кримінально-процесуальним законодавством. Австрійське законодавство дозволяє в деяких випадках не вдаватися до альтернативних заходів.

Згідно з Конституцією Австрії кримінальне судочинство має відбуватися в усному вигляді, бути публічним і ґрунтуватися на принципі змагальності (ст. 90). При цьому суд обмежується при прийнятті судового рішення виключно представленими на його розгляд пунктами обвинувачення. Якщо в ході судового процесу прокурор відмовляється від того чи іншого пункту обвинувачення (що є можливим до проведення судових дебатів), суд повинен виправдати обвинуваченого у цій частині (принцип *Anklagegrundsatz*) [167].

Цікавим є той факт, що в австрійському КПК передбачена можливість приватного обвинувачення. Зазначене надає потерпілому право виступати в ролі приватного обвинувача і, відповідно, представляти в суді матеріали, що підтримують обвинувачення.

За дорученням суду прокурор здійснює у таких справах державне (публічне) обвинувачення. Відповідно до § 47а КПК Австрії потерпілий має право брати активну участь в кримінальному процесі, однак, щоб скористатися цим правом він повинен заявити про своє бажання брати участь у процесі у такій ролі.

Право на активну участь приватного обвинувача у рамках судового засідання включає передачу доказів до суду, ознайомлення з матеріалами справи, допит підсудного, свідків і експертів, особисті свідчення, а також подання цивільного позову. Якщо доказів для задоволення цивільного позову достатньо, суд повинен, не передаючи такий позов до суду, котрий здійснює розгляд цивільно-правових справ, самостійно прийняти рішення. Якщо прокурор в ході судового процесу відмовляється від підтримання державного (публічного) обвинувачення, приватний обвинувач вправі самостійно здійснювати функцію обвинувачення, виконуючи за таких умов фактично роль прокурора [62].

Важливим є те, що в ході судового провадження прокурор може розширити обвинувачення, якщо під час слухання впливають докази вчинення особою іншого злочину.

У стислому вигляді судове засідання в Австрії виглядає таким чином. Спочатку головує суддя допитує обвинуваченого, свідків і експертів. Після цього він пропонує судовим засідателям, присяжним, прокурору, приватному обвинувачу та адвокатам сторін задати питання. Ця ж процедура застосовується для свідків захисту, перехресний допит в Кримінально-процесуальному кодексі Австрії не передбачений.

Після дослідження доказів по справі прокурор вимовляє заключну промову і просить суд визнати обвинуваченого винним. Після заключної промови прокурора приватний обвинувач також наділений правом вимовити прикінцеве слово, далі слово надається обвинувачуваному і його адвокату.

Таким чином, прокурор в Австрії має статус сторони у судовому процесі та представляє інтереси держави. Прокурори зобов'язані бути об'єктивними, з'ясувати істину, а також забезпечити, щоб всі докази, у тому числі на користь обвинуваченого, були представлені на розгляд суду (§ 3 Кримінально-процесуального кодексу Австрії). Прокурор також має право вирішити справу альтернативними заходами до суду або відмовитися від обвинувачення до закінчення судового слідства.

Особливості конституційно-правового статусу прокуратури у Польщі, правові засади організаційного характеру, а також її функціонального призначення, регламентуються у профільному законі «Про прокуратуру» від 28.01. 2016 р. Генеральний прокурором та Міністром юстиції є одна і та ж особа.

Серед кваліфікаційних вимог, котрі пред'являються до такої особи є наявність громадянства, дієздатності, юридичної освіти, а також відсутність незнятої чи непогашеної судимості. Прокуратура здійснює повноваження щодо забезпечення верховенства права, повинна бути політично нейтральною, незалежною та неупередженою у своїй діяльності, вільною від будь-якого різновиду тиску чи впливу [199].

Прокуратура Польщі зазнала суттєвих змін у напрямку до міжнародних стандартів після вступу держави до Європейського Союзу у 2004 році.

До складу прокуратури входить Генеральний прокурор, Національний прокурор, інші заступники Генерального прокурора та прокурори організаційних підрозділів прокуратури та прокурори Інституту національної пам'яті (Instytut Pamięci Narodowej) – Комісії з питань переслідування злочинів проти польської нації.

На виконання зобов'язань у сфері переслідування злочинів та забезпечення верховенства права прокурори наділені такими повноваженнями:

1) ведення або нагляд за підготовчим провадженням у кримінальних справах, участь у судових засіданнях;

2) подання позовів у цивільних справах, а також подання заяв та участь у судових провадженнях щодо цивільних справ у сфері трудового та соціального забезпечення, якщо цього вимагає забезпечення верховенства права, суспільних інтересів, власності чи прав громадян;

3) вжиття передбачених законом заходів, спрямованих на правильне та єдине застосування закону у судовому та адміністративному провадженні, у справах про кримінальні правопорушення та в інших провадженнях;

4) нагляд за виконанням рішень про тимчасовий арешт та інших рішень про позбавлення волі;

5) проведення розслідувань у сфері злочинності, а також боротьба з ними та запобігання їм, співпраця з науково-дослідними установами у рамках проведення досліджень, що стосуються питання злочинності, боротьби з нею та запобігання їй;

6) збір, обробка та аналіз даних в ІТ-системах, включаючи персональні дані із проваджень, що провадяться відповідно до Закону «Про прокуратуру», дані щодо адміністративних проваджень, у справах про кримінальні правопорушення чи інші провадження, передбачені Законом «Про прокуратуру», передача даних для здійснення аналізу їх результатів компетентними органами, включаючи

органи іншої держави, якщо це передбачено Законом «Про прокуратуру» або міжнародною угодою, ратифікованою Республіка Польща;

7) оскарження до суду незаконних адміністративних рішень та участь у судових розглядах у справах про дотримання законодавства в аспекті таких рішень;

8) співпраця з державними органами влади, громадськими організаціями та місцевим самоврядуванням щодо запобігання злочинності;

9) співпраця з структурними підрозділами Національного центру кримінальної інформації в обсязі, необхідному для виконання статутних завдань;

10) співпраця та участь у заходах, що здійснюються міжнародними або наднаціональними організаціями та міжнародними групами, що діють на основі міжнародних угод, включаючи угоди, укладені міжнародними організаціями, що ратифіковані Республікою Польща;

11) надання висновків щодо проєктів нормативно-правових актів;

12) співпраця з організаціями, що об'єднують прокурорів або працівників прокуратури, включаючи співфінансування спільних дослідницьких або навчальних проєктів;

13) здійснення іншої діяльності, передбаченої чинним законодавством Республіки Польща.

У питаннях, що підпадають під юрисдикцію військових судів, вищевказані завдання виконуються прокурорами спільних організаційних підрозділів прокуратури, що діють при Департаменті з військових питань, у відділах обласних прокуратур та відділах районних прокуратур, до предмету відання яких відносяться військові питання.

Прокурори з військових питань також виконують повноваження щодо питань, що не належать до компетенції військових судів.

Військові прокурори, які є професійними солдатами, виконують службові завдання у випадках:

- 1) перебування Збройних Сил Республіки Польща за межами держави;
- 2) мобілізації;

3) введення на території держави або її окремих адміністративно-територіальних одиниць воєнного стану.

Прокурор може брати участь як сторона або учасник судового процесу у будь-яких провадженнях, які провадяться судами та трибуналами, якщо чинним законодавством Польщі не передбачено інше. Прокурор зобов'язаний здійснювати свої повноваження, керуючись принципом неупередженості та рівного ставлення до всіх громадян.

Важливим з точки зору здійснення функціонального призначення прокурорів є обов'язок виконання наказів та вказівок прокурора вищого рівня. Наказ щодо змісту процесуального акта видається вищестоячим прокурором у письмовій формі, а на вимогу прокурора – разом з обґрунтуванням. У разі виникнення перешкод при наданні письмового розпорядження допустимо передавати наказ усно. Якщо прокурор не згоден з наказом щодо змісту процесуальної дії, то може вимагати зміни вказівки, або повного її виключення.

Генеральний прокурор керує діяльністю прокуратури особисто або через Національного прокурора та інших заступників Генерального прокурора. Генеральний прокурор є керівником прокурорів універсальних організаційних підрозділів прокуратури та прокурорів Інституту національної пам'яті. У разі наявності вакансії на посаду Генерального прокурора або тимчасової нездатності Генерального прокурора виконувати обов'язки, повноваження Генерального прокурора здійснює Національний прокурор.

Доходи та витрати загальних організаційних підрозділів прокуратури становлять окрему частину державного бюджету. Розпорядником частини бюджету, що відповідає універсальним організаційним одиницям прокуратури, є Генеральний прокурор.

Прокурор відповідно до положень Закону Польщі «Про прокуратуру» ініціює та проводить підготовче провадження або наказує розпочати або провести таке провадження іншому уповноваженому органу, а потім виконує дії прокурора в суді у випадках, якщо керівник вищого організаційного підрозділу прокуратури не видає наказ про інше. У ході підготовчого провадження

прокурор застосовує у випадках, передбачених статутом, запобіжні заходи щодо підозрюваних.

Підготовче провадження може проводитися у електронній формі. Прокурор може пред'явити обвинувальний акт до суду разом з матеріалами такого підготовчого провадження, складеними в електронній формі. Документи, складені в електронній формі, підписуються прокурором електронним підписом. Прокурор контролює процедуру підготовчого провадження, проведеного іншим уповноваженим органом. Накази прокурора, видані в ході підготовчого провадження, є обов'язковими для такого уповноваженого органу.

Щодо участі прокурора у судовому провадженні, то тут він виконує традиційну функцію висунення публічного (державного) обвинувачення. Якщо результати судового провадження не підтверджують пункти обвинувачення, прокурор може відкликати обвинувальний акт. Прокурор відповідно до положень статті 66 закону про прокуратуру наділений повноваженнями подавати апеляційні скарги на судові рішення [199].

Конституційно-правовий статус прокуратури в Угорщині закріплений в Основному законі 2011 року та низці профільних нормативно-правових актів. Конституція Угорщини регламентує фундаментальні засади організації та функціонування прокуратури.

Відповідно до положень статті 29 Конституції Угорщини прокуратура є незалежним органом державної влади, котрий покликаний сприяти здійсненню судочинства, та здійснює функцію державного обвинувачення.

Генеральний прокурор обирається Парламентом з числа прокурорів за пропозицією Президента Республіки строком на дев'ять років, якщо за його кандидатуру проголосувало не менше двох третин голосів депутатів парламенту. Генеральний прокурор щорічно звітує перед Парламентом про свою діяльність. На прокурорів поширюються вимоги щодо несумісності, так, до прикладу, вони не можуть бути членами політичних партій [180].

Основний закон Угорщини вніс дві суттєві зміни в правовий статус прокуратури, а отже, і в її роль у системі конституційних інститутів. По перше,

стаття 29 (1) Конституції визначає Генерального прокурора та прокуратуру як «помічників» у здійсненні правосуддя, а також у забезпеченні підтримання державного обвинувачення. По-друге, Основний Закон своїми повноваженнями дає зрозуміти, що діяльність прокурора більше не забезпечує так звану «абстрактну законність».

З огляду на зміни, регламентовані Основним законом, відразу стає очевидним, що відповідно до статті 29 (1) Основного закону Генеральний прокурор та прокуратура загалом посідають своє окреме місце у рамках правосуддя.

Як зауважує професор Католицького університету Петера Пазманя Varga Zs. András, функція державного обвинувачення одночасно наближає та усуває прокурорів від інституту судової влади. Поряд з цим, незважаючи на існування у прокуратури сильних правових інструментів, характерних для органів виконавчої влади (розслідування, нагляд правоохоронних органів), прокуратуру Угорщини навряд чи можна віднести до органів виконавчої влади [166]

Таким чином, для досягнення завдань, викладених у матеріальному праві *pro futuro*, прокурор висуває публічне обвинувачення, що дає можливість прийняти на їх основі рішення суду. Однак, участь прокурора у судовому засіданні також вказує на те, що роль обвинувачення не є «прямим» правосуддям у буквальному сенсі в аспекті прийняття, власне, судового рішення, іншими словами, публічного обвинувача не можна вважати таким, що здатен замінити суд (судовий орган). У такій мірі особливе конституційно-правове регулювання інституту прокуратури в Угорщині певним чином слідує розвитку європейського права.

У рамках вивчення зарубіжного досвіду організації та функціонування прокуратури хотілося б також розглянути і особливості конституційно-правового статусу прокуратури у Словацькій Республіці. У цьому аспекті слід зазначити, що зазначена держава все ще знаходиться у пошуках оптимальної моделі прокуратури конкретно для себе.

Конституція Словацької Республіки від 1 вересня 1992 року регламентує правовий статус органів прокуратури досить обмежено [46,с.15]. Прокуратурі відведена окрема глава Основного закону під назвою «Прокуратура Словацької Республіки та омбудсмен», а саме розділ 1 цієї глави, котрий представлений статтями 149-151 [198].

Прокуратура Словацької Республіки захищає права та інтереси фізичних осіб, юридичних осіб, а також держави. Прокуратуру очолює Генеральний прокурор, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом Словацької Республіки за пропозицією Національної ради Словацької Республіки. Детальні відомості про призначення та звільнення, права та обов'язки прокурорів та організацію прокуратури встановлюються відповідним профільним законом [185].

Відповідно до Закону Словацької Республіки «Про прокуратуру» від 28 березня 2001 року прокуратура є окремою ієрархічно організованою єдиною системою державних органів на чолі з Генеральним прокурором, в якій прокурори діють у відносинах ієрархічного підпорядкування.

У межах своєї компетенції прокуратура зобов'язана в суспільних інтересах вживати заходів щодо запобігання порушенню законності, виявляти та усувати порушення законності, відновлювати порушені права та брати на себе відповідальність за їх порушення. Реалізуючи свої повноваження, прокуратура зобов'язана використовувати правові засоби таким чином, щоб забезпечити послідовний, ефективний та швидкий захист прав та охоронюваних законом інтересів фізичних осіб, юридичних осіб та держави без будь-якого впливу [202].

До предмету відання прокурорів відповідно до Закону Словацької Республіки «Про прокуратуру» належать такі повноваження:

- 1) кримінальне переслідування осіб, підозрюваних у вчиненні кримінальних правопорушень, нагляд за додержанням законності до початку кримінального переслідування;

- 2) нагляд за забезпеченням верховенства права в місцях позбавлення волі щодо осіб, особиста свобода яких обмежена рішенням суду чи іншого уповноваженого державного органу;
- 3) здійснення повноважень у судовому провадженні, представництво держави в рамках судового засідання;
- 4) нагляд за додержанням законності органами державного управління в межах, передбачених чинним законодавством;
- 5) здійснення повноважень у сфері міжнародного співробітництва в межах, передбачених спеціальними законами, міжнародними договорами, ратифікованими в порядку, встановленому спеціальним законом, юридично обов'язковими актами Європейського Союзу;
- 6) участь у підготовці та застосуванні запобіжних заходів, спрямованих на запобігання порушенням законів та інших загальнообов'язкових правових норм, шляхом участі у ліквідації причин та умов злочинності, участь у розробці відповідних законопроектів з цих питань;
- 7) виконання інших завдань, якщо це передбачено спеціальним законом, міжнародним договором, проголошеним у встановленому законом порядку, або відповідно до юридично обов'язкових актів Європейського Союзу.

Прокурор не дає інтерпретаційних висновків щодо правових норм іншим органам чи іншим юридичним чи фізичним особам. Прокурор виконує свої завдання на підставі закону та із використанням засобів, передбачених чинним законодавством.

Прокурор зобов'язаний виконувати своє функціональне призначення із використанням положень Конституції Словацької Республіки, конституційних законів та інших нормативно-правових актів, міжнародних договорів, до яких приєдналася Словацька Республіка, а також відповідно до інших загальнообов'язкових правових норм. Під час здійснення повноважень прокурор повинен поважати та захищати людську гідність, основні права та свободи людини та уникати будь-якої дискримінації, захищати суспільні інтереси, діяти справедливо, неупереджено та без зволікань.

До повноважень прокурора у кримінальному провадженні належать такі:

- 1) здійснює нагляд за додержанням законності до початку кримінального переслідування та у підготовчому провадженні;
- 2) приймає рішення у підготовчому провадженні та вносить пропозиції судді щодо підготовчого провадження;
- 3) укладає з обвинуваченим договір про вину та покарання та вносить пропозицію до суду для його затвердження;
- 4) пред'являє публічне обвинувачення;
- 5) у кримінальному переслідуванні перед судом виконує інші завдання в обсязі та порядку, передбачених Кримінально-процесуальним кодексом [195];
- 6) піклується про забезпечення прав потерпілої сторони в межах, передбачених спеціальними законами;
- 7) забезпечує виконання зобов'язань щодо міжнародного співробітництва у кримінальних справах у межах, передбачених спеціальними нормативними актами, міжнародними договорами.

Прокурор здійснює свої повноваження у цивільному процесі в межах, передбачених спеціальними нормативними актами [168]. Прокурор також здійснює нагляд за дотриманням законів та інших загальнообов'язкових правових норм органами державного управління при здійсненні державного управління в межах, передбачених цим Законом Словацької Республіки «Про прокуратуру».

Виконання нагляду функціонально пов'язане із здійсненням повноважень прокурора у провадженні в адміністративному суді. Під органами державного управління у досліджуваному контексті розуміються: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні органи, інші органи, юридичні особи та фізичні особи, які уповноважені приймати рішення щодо прав, охоронюваних законом інтересів та обов'язків фізичної особи та юридичної особи у сфері державного управління.

Під час нагляду за дотриманням законів та інших загальнообов'язкових правових норм органами державного управління прокурор повинен стежити за

тим, щоб його юридичні зобов'язання активно виконувалися, зокрема органами контролю.

Прокурор здійснює нагляд за додержанням органів державного управління законів та інших загальнообов'язкових правових норм шляхом перевірки законності адміністративних актів органів державного управління, а також перевірки порядку діяльності органів державного управління.

Якщо говорити про держави, котрі є членами Ради Європи, то варто зазначити, що відповідно до Рекомендації Rec (2000) 19 є певні спільні ознаки щодо участі прокурорів у кримінальному провадженні. Так, «в усіх системах кримінального судочинства прокурори: приймають рішення про порушення і продовження кримінального переслідування; підтримують кримінальне обвинувачення в суді; подають апеляції на деякі судові рішення. У деяких системах кримінального судочинства прокурори також: здійснюють національну політику щодо злочинності, пристосовуючи її за необхідності до дійсності на місцях і в регіонах; проводять, керують і здійснюють нагляд за слідством; стежать, щоб потерпілі отримували необхідну допомогу і сприяння; розглядають альтернативи кримінальному переслідуванню; наглядають за виконанням судових рішень; тощо» [137].

Система кримінального правосуддя відіграє ключову роль у забезпеченні верховенства права, і важливу роль у ній покладено на прокурорів. Прокурори застосовують закон і стежать за його дотриманням, прокурор діє не від свого імені чи від імені будь-якої політичної влади, а від імені суспільства, а отже, має дотримуватись двох суттєвих вимог: з одного боку, прав особи та, з іншого – необхідної ефективності системи кримінального правосуддя, за яку частково відповідальний прокурор.

Хоча прокурори відіграють ключову роль у всіх системах кримінального правосуддя, їхні конкретні завдання, визначені національним законодавством про кримінальне правосуддя кожної окремої країни, відрізняються. Існують великі відмінності в інституційному становищі прокурора від однієї країни до іншої; по-перше, з точки зору його взаємовідносин з виконавчою владою

держави (яка може варіюватися від підпорядкування до незалежності); і, по-друге, щодо відносин між прокурорами та суддями. У деяких системах прокурори та судді належать до єдиного професійного корпусу, а в інших – ні.

Є відмінності і в інших аспектах. У деяких країнах поліцейська служба не залежить від прокуратури і користується значними повноваженнями не лише у проведенні розслідування, а й часто у вирішенні питання про кримінальне переслідування. В інших випадках діяльність поліції контролюється або навіть керується прокурором. Наприклад, інколи прокурор діє під час розслідування лише тоді, коли відбувається порушення законодавства органами поліції, а в інших випадках передбачається можливість прокурора відігравати активну роль у здійсненні розслідування.

Роль прокурора також різниться щодо виконання судових рішень. У деяких юрисдикціях прокурор видає наказ про виконання судового рішення; в інших випадках контролює виконання; або ж немає взагалі повноважень у цій сфері.

Таким чином, функціональне призначення та особливості здійснення повноважень прокуратурою у зарубіжних державах може різнитися залежно від особливостей системи кримінального судочинства, взаємовідносин прокуратури з іншими органами державної влади, насамперед виконавчої та судової, специфіки та давнини впровадження зазначеного правового інституту.

Насамкінець зазначимо, що універсальної оптимальної моделі організації та функціонування прокуратури у міжнародному просторі не існує. Тому, при реформуванні моделі прокуратури в Україні з урахуванням її ролі у механізмі захисту прав людини слід виходити із сучасних правових реалій життя Української держави. Незважаючи на всі існуючі у світі відмінності у завданнях прокурора, він повинен поважати та гарантувати права особи, оскільки відіграє ключову роль не тільки у забезпеченні виконання законів, але і, що ще важливіше, у повному забезпеченні прав людини.

## Висновки до розділу 2

У ході дослідження конституційно-правових засад організації та функціонування прокуратури в Україні та європейських державах дисертант дійшов таких висновків.

Визначено, що прокуратура в Україні пройшла свій шлях трансформаційних змін. Станом на сьогодні конституційно-правовий статус прокуратури, прокурорів, регламентується, поряд з Основним Законом України та відповідним профільним законом і міжнародними договорами, котрі ратифіковані Україною.

Встановлено, в Україні і досі не визначено місце органів прокуратури у системі органів державної влади, у державному механізмі прокуратура не отримала свого чітко визначеного конституційно-правового статусу, оскільки станом на сьогодні вона не є віднесеною до жодної гілки державної влади; правовий статус прокуратури в Україні потребує свого подальшого реформування в аспекті відповідності міжнародним стандартам захисту прав людини.

На основі аналізу положення Закону України «Про прокуратуру» щодо щорічного звітування Генерального прокурора перед Верховною Радою України зроблено висновок, що прокуратура не є підконтрольною у своїй діяльності Верховній Раді України, прямої вказівки на підзвітність у Конституції України немає (до прикладу, у формулюванні «Прокуратура є підзвітною у своїй діяльності Верховній Раді України»). Незважаючи на той факт, що прокуратура здійснює нагляд за додержанням законів (одна із функцій прокуратури), чинне законодавство України не передбачає здійснення таких функцій від імені парламенту.

Сформульовано авторське визначення терміно-поняття «конституційно-правові засади (принципи) організації та функціонування прокуратури в Україні», під яким пропонується розуміти сукупність фундаментальних положень, ідей та концепцій, закріплених у національному законодавстві

України, котрі визначають основоположну мету та сферу функціонального призначення, організаційну систему, а також специфіку та форми взаємодії прокуратури з іншими органами державної влади.

Визначено, дотримання принципу законності у діяльності усіх елементів державного механізму сприятиме розвитку України як демократичної, правової держави. Так, прокурор зобов'язаний діяти відповідно до чинного законодавства України; не розголошувати інформацію, котра є таємницею; з повагою ставитись до інших осіб під час реалізації свого функціонального призначення; дотримуватись правил прокурорської етики, що також включає недопущення поведінки, котра може дискредитувати його як працівника органів прокуратури, або ж шкодити авторитету прокуратури. Ще одним із обов'язків прокурора є щорічне проходження таємної перевірки доброчесності.

Аргументовано, що важливого значення в аспекті захисту прокуратурою прав людини набуває принцип неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки. Відповідно до змісту положень Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів зроблено висновок, що правова поведінка (рефлексія) прокурора в ідеальному вигляді повинна відповідати базовим (фундаментальним) принципам правової держави та громадянського суспільства.

Підкреслено, що Тренінговий центр прокурорів України є не лише установою, котра забезпечує спеціальну підготовку прокурорів, але і фактично інститутом їх правового виховання та формування правової культури, фундаментальних цінностей, спрямованих на повагу до прав людини та їх захист крізь призму впливу на правову свідомість.

Встановлено, що чинне законодавство України не містить чітких критеріїв, котрі дозволять сформулювати уявлення про усі аспекти професійної компетентності прокурорів. Натомість Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів частково, виходячи із засад належної поведінки прокурорів певним чином настановує на ті ключові засадничі цінності, котрими повинен володіти прокурор.

Підкреслено, прокуратура відноситься до органів влади державної, а церква і держава є відділені у своїй компетенції та сферах діяльності. У зв'язку з цим запропоновано виключити п.2 ч.1 статті 18 закону України «Про прокуратуру»: «Вимоги щодо несумісності не поширюються на участь прокурорів у діяльності виборних органів релігійних та громадських організацій».

Встановлено, процедура проведення атестації включає три етапи, з яких – два іспити та одна співбесіда. Поряд з цим, закон, котрий регламентує внесення змін до чинного законодавства у контексті реформування прокуратури, містить положення, відповідно до якого можуть бути передбачені і інші етапи. Ця суттєва проблема та недосконалість правових норм у цьому ключі можуть стати поштовхом для проведення комісією, котра здійснює добір, будь-яких інших випробувань різноманітного характеру. Зроблено висновок, що задля забезпечення прозорості процесу атестації прокурорів у Наказі Генерального прокурора «Про затвердження порядку проходження прокурорами атестації» слід чітко регламентувати усі можливі стадії атестації, котрі може ініціювати до проведення комісія з добору.

Визначено, що зупинення повноважень прокурора є процедурою, котра у темпоральному вимірі пов'язана з певним юридичним фактом та триває до його настання, після чого прокурор продовжує виконувати свої повноваження відповідно до мети та завдань, передбачених законом.

Аргументовано, належне здійснення функціонального призначення прокуратури певним чином залежить від особливостей законодавчого закріплення конституційно-правового статусу Генерального прокурора. При встановленні ключових засад діяльності Генерального прокурора слід застосовувати принцип правової визначеності, особливо при формулюванні кваліфікаційних вимог до кандидата на таку посаду.

Встановлено, законодавче закріплення загальновідомих спеціальностей вищої юридичної освіти «правознавство», «міжнародне право» та «правоохоронна діяльність» як одного із кваліфікаційних цензів на посаду

Генерального прокурора неминуче призвело б до виникнення питань у цьому ж напрямку і щодо інших посад, котрі передбачають вимогу вищої юридичної освіти. Як наслідок, інші спеціальності вищої юридичної освіти фактично перестали б користуватись попитом у сфері надання освітніх послуг. З іншого боку, особи, котрі все ж мають вищу юридичну освіту, але іншого напрямку, були б позбавлені можливостей обіймати відповідні посади.

Визначено, у рамках дослідження нормативно-правових основ організації та діяльності прокуратури в Україні важливого значення набуває аналіз правового становища (режиму) прокуратури крізь призму її взаємопов'язаних складових, а саме, розгляд особливостей функціонального призначення прокуратури, принципів (засад) діяльності, організаційної системи, порядку зайняття посад кандидатами на посаду прокурорів, гарантій їх діяльності, а також особливостей притягнення до відповідальності. Усі зазначені елементи фактично можна об'єднати у рамках поняття «конституційно-правовий статус прокуратури в Україні».

Встановлено, що до ключових сутнісних ознак прокуратури, з яких беруть витоки усі інші її характеристики, належать такі: є повноцінним елементом системи стримувань і противаг у державному механізмі здійснення владних повноважень; є незалежним органом державної влади, на які покладені функції та повноваження, визначені Конституцією України та іншими нормами чинного законодавства; є суб'єктом конституційно-правових відносин, взаємодіє у своїй діяльності з іншими органами державної влади, громадянами, недержавними інституціями тощо; організаційно складається із системи, котра характеризується єдністю та ієрархічною підпорядкованістю її елементів на чолі з генеральним прокурором України; є елементом інституційного виміру механізму захисту прав людини.

Аргументовано, текстуальне розміщення особливостей правового статусу прокуратури у Конституції Італії в аспекті питань судочинства підкреслює амбівалентний характер прокуратури у досліджуваній державі, оскільки прокуратура не є самостійною гілкою державної влади та діє при судах, а

прокурор є членом суддівського корпусу. Визначено, у зв'язку із розвитком міжнародної злочинності роль прокуратури в Італії суттєво зростає в аспекті забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина, охорони правопорядку. Станом на сьогодні функціональне призначення прокурора в Італії виходить за межі участі у кримінальних справах та передбачає серед іншого здійснення прокуратурою політики у кримінально-правовій сфері.

Встановлено неоднозначність правового статусу представників прокуратури у Франції, котра пояснюється проголошенням їх незалежності з одночасним перебуванням під владою Міністра юстиції, призначаються за його пропозицією та виконують циркуляри. Водночас будучи магістратами, прокурори певним чином належать до судового органу, проходять навчання за місцем проживання у Національній школі магістратів (ENM). Однакове навчання для суддів та прокурорів сприяє можливості зміни функціонального призначення – із прокурорів у судді та навпаки. Повага до цієї «подвійності правового статусу» прокурорів, визначеної законом встановлює справжній баланс та запобігання випадкам неправомірного впливу на прокурорів з боку судової чи виконавчої влади. Прокурорів, котрі виконують повноваження щодо захисту у суді прав та свобод людини і громадянина, називають у деяких судових інстанціях адвокатами.

Визначено, прокуратура Австрії має безпосередній зв'язок із виконавчою гілкою влади. До предмету відання Федерального міністра юстиції належать питання формування «політики» діяльності прокуратури, надання розпоряджень та інструкцій у цьому аспекті. Відповідно до принципу законності прокурори не можуть відмовитися від обвинувачення за мотивами доцільності. Встановлено роль прокуратури у застосуванні альтернативних заходів (спрошене завершення судового процесу прокурором або судом, якщо справа стосується незначних злочинів). Важливим з точки зору захисту прав людини у Австрії є участь прокурора у справах ювенальної юстиції, котрі також передбачають можливість застосування альтернативних заходів.

Встановлено, у контексті захисту прав людини прокуратура Польщі наділена повноваженнями щодо подання позовів у цивільних справах, а також подання заяв та участь у судових провадженнях щодо цивільних справ у сфері трудового та соціального забезпечення, якщо цього вимагає забезпечення верховенства права, суспільних інтересів, власності чи прав громадян; вжиття передбачених законом заходів, спрямованих на правильне та єдине застосування закону у судовому та адміністративному провадженні, у справах про кримінальні правопорушення та в інших провадженнях; нагляд за виконанням рішень про тимчасовий арешт та інших рішень про позбавлення волі; проведення розслідувань у сфері злочинності, а також боротьба з ними та запобігання їм, співпраця з науково-дослідними установами у рамках проведення досліджень, що стосуються питання злочинності, боротьби з нею та запобігання їй; оскарження до суду незаконних адміністративних рішень та участь у судових розглядах у справах про дотримання законодавства в аспекті таких рішень.

Доведено, незважаючи на існування у прокуратури Угорщини сильних правових інструментів, характерних для органів виконавчої влади (розслідування, нагляд правоохоронних органів), вона не належить до органів виконавчої влади. Визначено, для досягнення завдань, викладених у матеріальному праві *pro futuro*, прокурор висуває публічне обвинувачення, що дає можливість прийняти на їх основі рішення суду. Однак, участь прокурора у судовому засіданні також вказує на те, що роль обвинувачення не є «прямим» правосуддям у буквальному сенсі в аспекті прийняття, власне, судового рішення, іншими словами, публічного обвинувача не можна вважати таким, що здатен замінити суд (судовий орган). У такій мірі особливе конституційно-правове регулювання інституту прокуратури в Угорщині певним чином слідує розвитку європейського права.

Встановлено, прокуратура Словацької Республіки захищає права та охоронювані законом інтереси фізичних та юридичних осіб та держави. У межах своєї компетенції прокуратура зобов'язана в суспільних інтересах вживати заходів щодо запобігання порушенню законності, виявляти та усувати

порушення законності, відновлювати порушені права та брати на себе відповідальність за їх порушення. Реалізуючи свої повноваження, прокуратура зобов'язана використовувати правові засоби таким чином, щоб забезпечити послідовний, ефективний та швидкий захист прав та охоронюваних законом інтересів фізичних осіб, юридичних осіб та держави без будь-якого впливу.

Визначено, захист прав людини прокуратурою Словацької республіки передбачає здійснення повноважень щодо: нагляду за забезпеченням верховенства права в місцях позбавлення волі щодо осіб, особиста свобода яких обмежена рішенням суду чи іншого уповноваженого державного органу; нагляд за додержанням законності органами державного управління в межах, передбачених чинним законодавством тощо. Під час здійснення повноважень прокурор повинен поважати та захищати людську гідність, основні права та свободи людини та уникати будь-якої дискримінації, захищати суспільні інтереси, діяти справедливо, неупереджено та без зволікань.

Встановлено, система кримінального правосуддя відіграє ключову роль у забезпеченні верховенства права, і важливу роль у ній покладено на прокурорів. Прокурори застосовують закон і стежать за його дотриманням, прокурор діє не від свого імені чи від імені будь-якої політичної влади, а від імені суспільства, а отже, має дотримуватись двох суттєвих вимог: з одного боку, прав особи та, з іншого – необхідної ефективності системи кримінального правосуддя, за яку частково відповідальний прокурор.

Аргументовано, функціональне призначення та особливості здійснення повноважень прокуратурою у зарубіжних державах може різнитися залежно від особливостей системи кримінального судочинства, взаємовідносин прокуратури з іншими органами державної влади, насамперед виконавчої та судової, специфіки та давнини впровадження зазначеного правового інституту. Хоча прокурори відіграють ключову роль у всіх системах кримінального правосуддя, їхні конкретні завдання, визначені національним законодавством про кримінальне правосуддя кожної окремої країни, відрізняються. Існують відмінності в інституційному становищі прокурора від однієї країни до іншої;

по-перше, з точки зору його взаємовідносин з виконавчою владою держави (яка може варіюватися від підпорядкування до незалежності); і, по-друге, щодо відносин між прокурорами та суддями. У деяких системах прокурори та судді належать до єдиного професійного корпусу, а в інших – ні. Є відмінності і в інших аспектах. У деяких країнах поліцейська служба не залежить від прокуратури і користується значними повноваженнями не лише у проведенні розслідування, а й часто у вирішенні питань про кримінальне переслідування. В інших випадках діяльність поліції контролюється або навіть керується прокурором. Інколи прокурор діє під час розслідування лише тоді, коли відбувається порушення законодавства органами поліції, а в інших випадках передбачається можливість прокурора відігравати активну роль у здійсненні розслідування. Роль прокурора також різниться щодо виконання судових рішень. У деяких юрисдикціях прокурор віддає наказ про виконання судового рішення; в інших випадках контролює виконання; або ж немає взагалі повноважень у цій сфері.

Визначено, універсальної оптимальної моделі організації та функціонування прокуратури у міжнародному просторі не існує. Тому, при реформуванні моделі прокуратури в Україні з урахуванням її ролі у механізмі захисту прав людини слід виходити із сучасних правових реалій життя Української держави.

### РОЗДІЛ 3

## ПРАКСЕОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ КРІЗЬ ПРИЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

### 3.1. Проблеми правозахисного функціонального призначення прокуратури в Україні в умовах розбудови правової держави

Під функціями прокуратури прийнято розуміти основні напрями її діяльності у межах повноважень відповідно до чинного законодавства, відповідно до покладених на прокуратуру завдань, котрі є обумовлені її соціальним призначенням [30].

Як зазначає О. Коломоєць, функціональне призначення держави слід розуміти у нерозривному контексті із інституційними елементами, котрі є присутніми та здійснюють свої повноваження у конкретній державі [40, с. 41].

У механізмі захисту прав людини прокуратура виконує правозахисну функцію держави, котра знаходить свій вияв насамперед у захисті основоположних конституційних прав та свобод людини і громадянина та повазі до них. Прокуратура у межах своїх повноважень сприяє забезпеченню національного правопорядку.

Так, до повноважень прокуратури Конституція України відносить:

- підтримання публічного обвинувачення в суді;
- організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;
- представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [44].

У Рішенні від 5 червня 2019 р. Конституційний Суд України зазначає, що в Основному Законі Української держави «встановлено вичерпний перелік повноважень прокуратури, визначено характер її діяльності і в такий спосіб

передбачено її існування і стабільність функціонування. Наведене гарантує неможливість зміни основного цільового призначення вказаного органу, дублювання його повноважень/функцій іншими державними органами, адже протилежне може призвести до зміни конституційно визначеного механізму здійснення державної влади її окремими органами або вплинути на обсяг їхніх конституційних повноважень» [142].

Більше детально положення Основного Закону станом на сьогодні регламентуються у Законі України «Про прокуратуру» у редакції від 10 червня 2021 року. Відповідно до статті 2 Розділу I «Засади організації і діяльності прокуратури» зазначеного нормативно-правового акту до функцій прокуратури належить:

- підтримання державного обвинувачення в суді;
- представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України;
- 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 громадян (витяг з закону) [120].

Виходячи з наведеного, можемо стверджувати, що положення Закону України «Про прокуратуру» не повною мірою відповідають Конституції України в аспекті визначення повноважень, що суперечить принципу верховенства права, котрий закріплений у статті 8 Основного Закону. Зазначений закон, як і інші нормативно-правові акти, повинен відповідати Конституції України [56].

Перше повноваження прокуратури, закріплене у Конституції України та перша функція прокуратури, регламентоване у Законі України «Про прокуратуру», фактично збігаються за змістом, за винятком визначення ознаки «публічного» та «державного» обвинувачення. Тому, на наше переконання,

доцільно було розглянути категорії «публічне обвинувачення» та «державне обвинувачення» для їх співставлення.

Синонімами до слова «публічний» відповідно до Всесвітнього словника української мови є «громадський», «привселюдний», «прилюдний», «гласний» [128].

Однорідними до слова «державний» відповідно до цього ж словника є «урядовий», «коронний», «казенний», «камеральний» [22].

Як бачимо, підхід до визначення співвідношення понять «публічне обвинувачення» та «державне обвинувачення» через дослідження етимології понять «публічний» та «державний» є недоцільним та не дозволяє дійти коректного висновку у цьому аспекті.

Підтримання державного обвинувачення прокурором стосується безпосередньо кримінального судочинства. Так, відповідно до статті 36 Кримінального процесуального кодексу України прокурор є стороною обвинувачення, здійснює процесуальні повноваження самостійно.

До повноважень прокурора у сфері досудового розслідування (далі – ДР) серед іншого належать такі:

- розпочинати здійснення ДР відповідно до підстав, визначених кримінально-процесуальним законодавством;
- давати доручення органу ДР щодо здійснення ДР;
- щодо слідчих (розшукових) та інших дій процесуального характеру – доручати проведення таких дій слідчому, оперативним підрозділам, органу досудового розслідування, брати участь у таких діях, або проводити їх самостійно;
- звертатись до керівника органу ДР щодо відсторонення (відводу) від здійснення ДР слідчого та призначення іншого слідчого;
- повноваження щодо скасування необґрунтованих та/або незаконних постанов слідчих;
- прийняття рішення щодо закриття провадження;

- прийняття рішення про продовження строків ДР відповідно до положень КПК України;
- мати доступ до інформації та документів ДР;
- повідомляти про підозру;
- повноваження щодо самостійного складення/ затвердження обвинувального акта/ відмови у такому затвердженні, внесення до нього змін;
- повноваження щодо затвердження клопотань щодо застосування примусових виховних чи медичних заходів;
- щодо державного обвинувачення – підтримувати його/ відмовлятися від нього/ висувати додаткове;
- повноваження щодо оскарження рішення суду відповідно до процедури, передбаченої КПК України;
- інші повноваження [50].

Поряд з функцією підтримання державного обвинувачення, прокурор здійснює і функцію представництва у суді. Особливістю останньої є те, що прокурор може представляти як інтереси держави, так і громадянина.

Сутність представництва прокурора у цьому аспекті полягає відповідно до п.1 статті 23 Закону України «Про прокуратуру» у «здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом».

Цікавим є той факт, що вже у пункті 2 цієї ж статті встановлено, що прокурор, поряд з інтересами, власне, громадянина, здійснює представництво «громадянина України, іноземця або особи без громадянства».

Так, «прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, якщо така особа не спроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники

або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист» [120].

На наше переконання, п.1. та п. 2 цієї статті не узгоджуються за змістом, оскільки відповідно до Закону України «Про громадянство України»:

- громадянин України – «особа, яка набула громадянство України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України»;
- іноземець – «особа, яка не перебуває в громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав»;
- особа без громадянства – «особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином» [104].

Так, якщо у пункті 1 статті 23 Закону України «Про прокуратуру» вжито термін «громадянин», то у це поняття можна вкладати, як категорію «громадянин України», так і «іноземець», оскільки приналежність до громадянства держави є присутньою, однак, без вказівки на конкретну країну (Україну чи іноземну державу).

Поряд з цим, поняття «громадянин» та «особа без громадянства» суттєво відрізняються за обсягом та змістом.

Що ж до представництва прокурором у суді інтересів держави, то варто зауважити, що до 22 серпня 2020 року діяв Наказ Генерального прокурора України від 21.09.2018 № 186 «Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень» [116], однак, він втратив чинність на підставі Наказу «Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді» зі змінами від 8.06.2021 р. [117].

Відповідно до п. 3 статті 23 Закону України «Про прокуратуру» «прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого

віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу» [120].

Почати аналіз зазначеної норми, на наше переконання, слід із дослідження терміну «законні інтереси держави». Так, при аналізі представництва прокурором інтересів держави у суді в аспекті виявлення ознак державних інтересів варто звернути увагу на рішення Верховного Суду з досліджуваної проблематики.

Об'єднана палата Касаційного господарського суду у постанові від 7 грудня 2018 року у справі № 924/1256/17 із посиланням на Рішення Конституційного Суду України зазначає, що інтереси держави регламентуються як положеннями Основного Закону, так і іншими нормами чинного законодавства. Такі інтереси є відмінними від інтересів інших суб'єктів конституційно-правових відносин, оскільки вони передбачають насамперед вчинення дій різноманітного спрямування, насамперед у сфері захисту основ конституційного ладу, території, кордону, незалежності держави, забезпечення усіх можливих різновидів безпеки, захист права власності тощо. Звичайно, зазначене терміно-поняття є доволі оціночного характеру, а тому прокурор повинен із урахуванням конкретних обставин кожної справи, самостійно визначати, чому, власне, інтереси держави було порушено. Суд при цьому також повинен розглядати кожен випадок звернення прокурора щодо порушення державних інтересів окремо. Заслуговує уваги і така думка Суду: «щоб інтереси держави не залишилися незахищеними, прокурор виконує субсидіарну роль, замінює у судовому провадженні відповідного суб'єкта владних повноважень, який відсутній або всупереч вимог закону не здійснює захисту чи робить це неналежно. У кожному такому випадку прокурор повинен навести (а суд перевірити) причини, які перешкоджають захисту інтересів держави належним суб'єктом і які є підставами для звернення прокурора до суду. Підставою для представництва прокурором інтересів держави в суді є належне обґрунтування, підтвержене достатніми доказами, зокрема, але не виключно, повідомленням прокурора на адресу відповідного суб'єкта владних повноважень про звернення

до суду від його імені, відповідними запитами, а також копіями документів, отриманих від суб'єкта владних повноважень, що свідчать про наявність підстав для такого представництва» [97].

У постанові Великої Палати Верховного Суду від 11 лютого 2020 року у справі № 922/614/19 ВП ВС зазначено, що «прокурор звернувся до суду в інтересах держави з позовом до органу, уповноваженого розпоряджатися землею державної власності у спірних правовідносинах, до фізичної особи та до створеного останньою фермерського господарства про визнання незаконними та скасування наказів, визнання недійсними договорів оренди земельних ділянок, зобов'язання повернути державі земельні ділянки, надані для ведення фермерського господарства». У Постанові також міститься положення і про те, що «наявність підстав для представництва має бути обґрунтована прокурором у суді. Прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва. Прокурор зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це громадянина та його законного представника або відповідного суб'єкта владних повноважень. У разі підтвердження судом наявності підстав для представництва прокурор користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу». Таким чином, суд завжди повинен встановлювати відповідно до отриманої інформації щодо обставин справи, чи є підстава представництва, зазначена прокурором, обґрунтованою і правомірною. У досліджуваному випадку суд для початку повинен визначити факт відсутності органу, котрий би зміг фактично представляти інтереси держави у провадженні. При цьому, якщо прокурор подає позовну заяву «в інтересах держави в особі органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, зазначений орган набуває статусу позивача. У разі відсутності такого органу або відсутності у нього повноважень щодо звернення до суду прокурор зазначає про це в позовній заяві, і в такому разі прокурор набуває статусу позивача» [93].

Велика Палата Верховного у Постанові від 26 червня 2019 року у справі № 587/430/16-ц знову ж таки наголошує, що «наявність підстав для представництва

інтересів держави прокурор має обґрунтувати у суді. Таке представництво він здійснює виключно після підтвердження судом підстав». Поряд з цим, на думку Головного Управління Держгеокадастру у Сумській області «позовна заява не відповідає вимогам закону, зокрема статті 45 ЦПК України у редакції, чинній на час постановлення оскаржених ухвал, і статті 23 Закону України «Про прокуратуру», оскільки прокурор лише формально вказав на відсутність органу, уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах ... Прокурор не надав доказів, які би свідчили про невиконання або неналежне виконання ГУ Держгеокадастру у Сумській області його повноважень у сфері розпорядження земельними ділянками або про відсутність у цього органу повноважень на звернення до суду». Велика Палата Верховного Суду у цьому контексті висловила позицію, що «коли держава вступає у цивільні правовідносини, вона має цивільну правоздатність нарівні з іншими їх учасниками. Держава набуває і здійснює цивільні права й обов'язки через відповідні органи, які діють у межах їхньої компетенції. Отже, поведінка органів, через які діє держава, розглядається як поведінка держави у відповідних, зокрема у цивільних, правовідносинах. Тому у відносинах, в які вступає держава, органи, через які вона діє, не мають власних прав і обов'язків, а наділені повноваженнями (компетенцією) представляти державу у відповідних правовідносинах». Так, «системне тлумачення абзацу другої частини другої статті 45 ЦПК України й абзацу першого частини третьої статті 23 Закону дозволяє дійти висновку, що прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави у двох випадках: 1) якщо *захист* цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені повноваження здійснювати такий *захист у спірних правовідносинах*; 2) якщо немає органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесені повноваження здійснювати *захист законних інтересів держави у спірних правовідносинах*» [94].

У Постанові Верховного Суду від 12.06.2019 року у справі N 487/10128/14-ц також наголошується, що «представництво прокуратурою інтересів держави в суді полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів держави у випадках, передбачених законом... Підтримка, що надається прокуратурою одній зі сторін, може бути виправдана за певних обставин, наприклад, у тих випадках, коли відповідне правопорушення зачіпає інтереси великого числа громадян, або у випадках, коли потрібно захистити інтереси держави» [95].

Важливо звернути увагу і на тлумачення поняття «державні інтереси» Конституційним Судом України. Так, у Рішенні № 3-рп/99 від 08.04.1999 року суд зазначає, що «державні інтереси закріплюються як нормами Конституції України, так і нормами інших правових актів. Інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин. В основі перших завжди є потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо». В зазначеному рішенні вказується на те, що «інтереси держави можуть збігатися повністю, частково або не збігатися зовсім з інтересами державних органів, державних підприємств та організацій чи з інтересами господарських товариств з часткою державної власності у статутному фонді. Проте держава може вбачати свої інтереси не тільки в їх діяльності, але й в діяльності приватних підприємств, товариств». Також заслуговує на увагу і позиція Конституційного Суду, відповідно до якої «представництво прокуратурою України інтересів держави в суді є одним із видів представництва в суді. За правовою природою представництво в суді є правовідносинами, в яких одна особа (представник) на підставі певних повноважень виступає від імені іншої особи (довірителя) і виконує процесуальні дії в суді в її

інтересах, набуваючи (змінюючи, припиняючи) для неї права та обов'язки. Представництво прокурором інтересів держави в суді відрізняється від інших видів представництва рядом специфічних ознак: складом представників та колом суб'єктів, інтереси яких вони представляють, обсягом повноважень, формами їх реалізації» [141].

З точки зору Я. Берназюка, судді Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, правова категорія «державний інтерес» «у сталій практиці Верховного Суду є оціночним поняттям, що охоплює широке і водночас чітко не визначене коло законних інтересів, які не піддаються однозначній класифікації, а тому їх наявність повинна бути предметом самостійної оцінки суду у кожному випадку звернення прокурора з позовом, апеляційною або касаційною скаргою; надмірна формалізація поняття «інтереси держави», особливо у сфері публічних правовідносин, може призвести до необґрунтованого обмеження повноважень прокурора щодо захисту суспільних (публічних) інтересів там, де це дійсно потрібно (питань охорони земель, безпеки довкілля, благоустрою населених пунктів, розпорядження комунальною та державною власністю, запобігання виникнення техногенних катастроф тощо)». Державні інтереси, як правило, включають і інтереси суспільства у цілому. У цьому контексті їх сутність та зміст корелюються із ключовою метою функціонування держави – найбільш повним та широким захистом прав та свобод усіх верств населення із урахування засади справедливості. Державні інтереси відрізняються від приватних тим, що вони у більшості випадків не можуть бути захищеними їх носієм. Для цього функціонує спеціально уповноважений суб'єкт – прокуратура [6].

Відповідно до статті 53 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) «у визначених законом випадках прокурор звертається до суду з позовною заявою, бере участь у розгляді справ за його позовами, вступає за своєю ініціативою у справу, провадження у якій відкрито за позовом іншої особи, до початку розгляду справи по суті, подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними

обставинами. Прокурор, який звертається до суду в інтересах держави, в позовній чи іншій заяві, скарзі обґрунтовує, в чому полягає порушення інтересів держави, необхідність їх захисту, визначені законом підстави для звернення до суду прокурора, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах» (норма закону). Якщо позовна заява не відповідає вимогам, котрі містяться у статті 160 Кодексу адміністративного судочинства України, або ж якщо до суду не подано документи, котрі повинні відповідно до статті 161 Кодексу адміністративного судочинства України додаватися до неї, то суд «протягом п'яти днів з дня подання позовної заяви постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без руху». Якщо у прокурора підстав для звернення до суду задля захисту державних інтересів немає, суд повертає позовну заяву прокурору (стаття 169 Кодексу адміністративного судочинства України) [38].

Так, Верховний Суд у Постанові від 14 листопада 2018 року у справі № 183/1617/16 зазначає, що «у публічно-правовому спорі сторони правовідносин виступають одна щодо іншої не як рівноправні: одна зі сторін - суб'єкт владних повноважень - виконує публічно-владні управлінські функції та може вказувати або забороняти іншому учаснику правовідносин певну поведінку, давати дозвіл на передбачену законом діяльність тощо. Зазначені функції суб'єкт владних повноважень має виконувати саме у тих правовідносинах, в яких виник спір. Так, «приватноправові відносини вирізняються наявністю майнового чи немайнового особистого інтересу учасника. Спір має приватноправовий характер, якщо він обумовлений порушенням або загрозою порушення, як правило, майнового приватного права чи інтересу» [96].

Досліджуючи п. 3 статті 23 Закону України «Про прокуратуру» слід звернути увагу і на формулювання «неналежним чином», а точніше на «неналежне здійснення повноважень» органами державної влади та місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних повноважень.

Існування такого оціночного поняття, з точки зору К. Гузе, «може призвести до неоднакового його тлумачення суб'єктами процесу та допущення

помилку у правозастосуванні як із боку прокуратури – в контексті необґрунтованого звернення до суду (вступу в розпочату справу) на захист державних інтересів, так і з боку суду – в контексті безпідставного відкриття провадження у справі, повернення прокурору позовної заяви або залишення її без розгляду. Із цього приводу в юридичній літературі справедливо зазначається, що якщо норма законодавцем не конкретизована, правозастосовному органу доводиться надавати їй «вільне бачення»...». Звичайно, може скластись ситуація, що така оцінка індивідуального характеру може не відповідати задуму законодавця [16, с.79].

Ми повністю поділяємо таку позицію, оскільки формулювання «неналежним чином» щодо здійснення повноважень державно-владними суб'єктами суперечить принципу правової визначеності, може піддаватись неоднозначному розумінню та створює перешкоди для виявлення фактичних підстав представництва прокурором інтересів держави у суді.

Цілком обґрунтованою є і думка К. Гузе, відповідно до якої «словосполучення «неналежним чином здійснюють» як одна з підстав реалізації прокурором функції представництва інтересів держави має оціночний характер, за цієї підставою вбачається, що суб'єкт владних повноважень здійснює представництво інтересів держави в суді, контроль за належним здійсненням суб'єктом владних повноважень своїх функцій (так саме, як і оцінка їх діяльності), в першу чергу, покладається на вищестоячі органи (їх керівництво), діяльність прокурора з реалізації функції представництва інтересів держави в цивільному процесі повинна мати *субсидіарний*, а не контрольний характер» [16, с.80].

Такої позиції дотримується і сучасний дослідник Я. Берназюк та вважає, що «представництво прокурором інтересів держави у суді носить допоміжний характер, оскільки основну роль у цьому процесі мають відігравати органи державної влади чи органи місцевого самоврядування». Також, з точки зору дослідника, аналіз питань представництва прокурором державних інтересів не може бути позиціоновано окремо від розгляду фундаментальних засад

здійснення судочинства, зокрема, справедливого, безстороннього, незалежного судочинства, принципу змагальності тощо. Поряд з цим, справедливою, на наш погляд, видається позиція, відповідно до якої «прокурор під час звернення до суду з позовом, апеляційною чи касаційною скаргою зобов'язаний обґрунтувати та надати належні докази наявності підстав для представництва інтересів держави в суді, що є обов'язковою умовою для виникнення у прокурора права на звернення до суду. При цьому, для встановлення наявності підстав для представництва прокурором інтересів держави в судах, у кожному конкретному випадку суди перевіряють доводи всіх сторін щодо наявності чи відсутності підстав для такого представництва» [6].

Т. Кравченко, досліджуючи питання представництва прокурором інтересів держави так само наголошує, що «прокурор не підміняє суб'єктів виконання владних управлінських функцій, на яких покладено здійснення захисту інтересів держави, а виконує субсидіарну роль, замінює в судовому провадженні відповідного суб'єкта владних повноважень. Саме тому законодавець вказує на виключні випадки, за яких прокурор може представляти інтереси держави в суді» [49].

В Ухвалі від 19 липня 2018 року у справі № 822/1169/17 Верховний Суд наголошує на тому, що «участь прокурора в судовому процесі в адміністративних судах (в тому числі касаційне оскарження судових рішень) стає можливою за умови, крім іншого, обґрунтування підстав для звернення до суду, а саме нездійснення або неналежного здійснення захисту інтересів держави у спірних правовідносинах органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, або підтвердження відсутності такого органу». Так, «прокурор може представляти інтереси держави в суді лише у двох випадках: 1) якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження; 2) у разі відсутності такого органу. Перший "виключний

випадок" передбачає наявність органу, який може здійснювати захист інтересів держави самостійно, а другий - відсутність такого органу. Однак, підстави представництва інтересів держави прокуратурою у цих двох випадках істотно відрізняються. У першому випадку прокурор набуває право на представництво, якщо відповідний суб'єкт владних повноважень не здійснює захисту або здійснює неналежно. "Не здійснення захисту" виявляється в усвідомленій пасивній поведінці уповноваженого суб'єкта владних повноважень - він усвідомлює порушення інтересів держави, має відповідні повноваження для їх захисту, але всупереч цим інтересам за захистом до суду не звертається. "Здійснення захисту неналежним чином" виявляється в активній поведінці (сукупності дій та рішень), спрямованій на захист інтересів держави, але яка є неналежною. "Неналежність" захисту може бути оцінена з огляду на встановлений порядок захисту інтересів держави, який, серед іншого, включає досудове з'ясування обставин порушення інтересів держави, обрання способу їх захисту та ефективного здійснення процесуальних прав позивача ... Суд звертає увагу, що захищати інтереси держави повинні, насамперед, відповідні суб'єкти владних повноважень, а не прокурор. Щоб інтереси держави не залишилися незахищеними, прокурор виконує субсидіарну роль, замінює в судовому провадженні відповідного суб'єкта владних повноважень, який всупереч вимог закону не здійснює захисту або робить це неналежно. У кожному такому випадку прокурор повинен навести (а суд перевірити) причини, які перешкоджають захисту інтересів держави належним суб'єктом, і які є підставами для звернення прокурора до суду». Важливою є і позиція Суду, відповідно до якої «прокурор не може вважатися альтернативним суб'єктом звернення до суду і замінювати належного суб'єкта владних повноважень, який може і бажає захищати інтереси держави» [157].

В Ухвалі Великої Палати Верховного Суду від 7 листопада 2019 року у справі №912/2385/18 вказується на те, що «саме лише посилання в позовній заяві на те, що уповноважений орган не здійснює або неналежним чином здійснює відповідні повноваження, для прийняття заяви для розгляду недостатньо. У

такому разі прокурор повинен надати належні та допустимі докази відповідно до вимог процесуального закону». При цьому необхідним є «обґрунтування та з'ясування судом причин, які перешкоджають захисту інтересів держави належним суб'єктом і які є підставами для звернення прокурора до суду» [156].

Так, прокурор у судовому засіданні є позивачем за обов'язкової наявності таких умов:

- 1) прокурор подає позовну заяву;
- 2) провадження за такою заявою здійснюється судом;
- 3) прокурор здійснює представництво інтересів держави;
- 4) орган, уповноважений здійснювати функції держави у спірних правовідносинах:

- є відсутнім;

- такий орган немає повноважень щодо звернення до суду [58].

Відповідно до статті 249 Кодексу адміністративного судочинства України «суд може постановити окрему ухвалу у випадку зловживання процесуальними правами, порушення процесуальних обов'язків, неналежного виконання професійних обов'язків (в тому числі якщо підписана адвокатом чи прокурором позовна заява містить суттєві недоліки) або іншого порушення законодавства адвокатом або прокурором. Окрема ухвала щодо прокурора або адвоката надсилається органу, до повноважень якого належить притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора або адвоката відповідно». Згідно положень цієї ж статті «окрему ухвалу може бути винесено судом першої інстанції, судами апеляційної чи касаційної інстанцій. Окрема ухвала може бути оскаржена особами, яких вона стосується. Окрема ухвала Верховного Суду є остаточною і оскарженню не підлягає» [38].

Та ж сама норма міститься і в статті 246 Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК України) «суд може постановити окрему ухвалу у випадку зловживання процесуальними правами, порушення процесуальних обов'язків, неналежного виконання професійних обов'язків (в тому числі якщо

підписана адвокатом чи прокурором позовна заява містить суттєві недоліки) або іншого порушення законодавства адвокатом або прокурором» [15].

Прокурор не має права представляти у суді інтереси держави у справах, котрі пов'язані з виборчим чи референдумним процесом, діяльністю парламенту, глави держави, політичних партій, громадських об'єднань, організацій, що здійснюють професійне самоврядування, а також релігійних організацій.

Поряд з цим, прокурор Офісу Генерального прокурора або обласної прокуратури за письмовою вказівкою або наказом Генерального прокурора (його першого заступника чи заступника, відповідно до їх компетенції) може представляти у суді інтереси держави в особі Національного банку України та Кабінету Міністрів.

Як вже зазначалося нами раніше, саме прокурор повинен обґрунтувати у суді підстави для представництва. При представництві інтересів громадянина або держави у суді у кримінальному провадженні цивільний позов має право подавати лише той прокурор, котрий безпосередньо здійснює таке представництво.

Відповідно до Наказу Офісу Генерального прокурора від 4.11.2020 р. «Про особливості виконання функцій прокуратури з питань захисту інтересів дітей та протидії насильству» у випадках та порядку, передбачених законом, «прокурор може здійснювати представницьку діяльність у сфері охорони дитинства щодо захисту інтересів держави з метою забезпечення повноцінного життя, всебічного виховання і розвитку дітей та захисту їхніх прав». При цьому, прокурор повинен приділяти особливу увагу питанням: «забезпечення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних повноважень прав та обов'язків щодо організації охорони дитинства, розроблення і здійснення державних, галузевих та інших програм, спрямованих на поліпшення становища дітей, створення, перепрофілювання, реорганізації та ліквідації навчальних, оздоровчих, лікувальних, а також інших закладів для дітей; витрачання бюджетних коштів, виділених на реалізацію програм та заходів з охорони дитинства, закупівлю відповідних товарів, робіт і послуг;

користування та розпорядження органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних повноважень майном і землями навчальних, оздоровчих, лікувальних, а також інших закладів для дітей; бездіяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень, внаслідок якої порушені або існує загроза порушення інтересів держави у сфері охорони дитинства; відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок вчинення кримінальних правопорушень у сфері охорони дитинства; забезпечення гарантованих державою прав дітей» [118].

Однією із проблем в аспекті визначення місця та ролі прокуратури у механізмі захисту прав людини є те, що прокурор здійснює повноцінний нагляд за процедурою виконання покарань, у той час як процесу відбування покарання стосується лише частково. Це має своїм наслідком порушення діалектичної єдності двох взаємопов'язаних процедур – виконання та відбування кримінального покарання у кожній конкретній справі [25, с.5-6].

Кримінально-виконавча діяльність прокуратури повинна передбачати чіткий правовий механізм, котрий має бути спрямований на запобігання злочинності з боку засуджених осіб. Серйозною проблемою при здійсненні прокуратурою такої діяльності є те, що кримінальні покарання виконуються та відбуваються в Україні не на належному рівні. Тому задля забезпечення ефективності повноважень прокуратури у кримінально-виконавчій сфері необхідно працювати на загальносоціальному, індивідуальному та кримінологічному рівнях. Зазначене дозволить виявити причини та умови, котрі сприяють вчиненню правопорушень, визначити ключові орієнтири для формування базових засад у сфері виконання покарань, а також дотримання прав та свобод людини і громадянина [73, с.4].

Безперечно, важливою проблемою в аспекті механізму захисту прав людини є і декларативний характер Основного Закону України. Відповідно до статті 3 Конституції, людина є найвищою цінністю, поряд з цим, порядку захисту її прав та свобод у зазначеному документі належним чином не визначено. Відповідно до Стратегії розвитку прокуратури на 2021-2023 роки «повага до прав

і свобод, честі та гідності людини, прагнення захищати людину, її життя і здоров'я, недоторканність та безпеку, висока довіра до роботи прокурорів – найважливіші орієнтири у діяльності прокуратури ... У своїй діяльності прокурор керується затвердженими стандартами, які відповідають найвищим міжнародним вимогам і практиці Європейського суду з прав людини» [151]. Поряд з цим, практика показує, що це той ідеал, до якого прокуратура станом на сьогодні все ще намагається наблизитись.

Р. Жоган справедливо зазначає, що доцільність існування та успішного функціонування прокуратури як незалежного органу державної влади, її системне нормативне та організаційно-правове оновлення відповідно до міжнародних засад прав людини та їх захисту, а також положень Основного Закону видається можливим насамперед за умови вирішення низки проблемних аспектів загальнотеоретичного рівня, які сьогодні спостерігаються під час фактичної реалізації функціонального призначення прокуратури. У цьому ключі слід враховувати, що прокуратура має основною метою своєї діяльності охорону та захист прав та свобод людини і громадянина, а також покликана боротись із злочинністю [30].

На думку Є. Дудко, мета діяльності прокуратури щодо захисту прав людини не може бути належним імplementована у правову дійсність. Таку позицію дослідник обґрунтовує кількома причинами. Так, науковець стверджує, що сутнісні характеристики поняття «прокурорський нагляд» у соціально-правовому розрізі передбачають виключно на виявлення уже вчинених правопорушень. У цьому контексті дослідник дійшов висновку, що прокуратура у межах своїх повноважень не сприяє попередженню вчинення правопорушень, їх нейтралізацію, усунення первинних причин злочинності [25, с.5-6].

Ми певною мірою поділяємо таку думку, оскільки прокуратура за своїм функціональним призначенням, незважаючи на те, що вона покликана сприяти охороні правопорядку, все ж не виконує завдань щодо зменшення випадків злочинної поведінки.

Поряд з цим, ми цілком погоджуємось із позицією Ю. Новосада, відповідно до якої численні наукові публікації сучасних дослідників, котрі розглядають проблеми у сфері діяльності прокуратури, не використовуються належним чином на практиці, не беруться для вивчення законодавчою гілкою влади, що негативно впливає на ефективність процесу реформування прокуратури [72].

Серйозною проблемою, котра безпосередньо торкається діяльності прокуратури, є недостатній рівень правової культури та правової свідомості населення Української держави, та, як наслідок, відсутність у людей уявлення про фундаментальні права та свободи людини і громадянина, особливості їх реалізації та захисту, специфіку діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, їх повноваження тощо.

Ще одним з чинників, котрий слід «усунути», є низький рівень довіри громадян до державних органів, і, як наслідок, до елементів механізму захисту прав людини.

Насамкінець зазначимо, що правозахисна робота прокуратури пройшла певний шлях свого розвитку [3], а реформування конституційно-правового статусу прокуратури в Україні відповідно до взятих на себе зобов'язань перед Радою Європи необхідно розпочати із поетапного вирішення комплексу питань відповідності української прокуратури міжнародним стандартам. При цьому слід враховувати, що в Українській державі прокуратура займає важливе місце у системі органів державної влади, оскільки її діяльність абсорбує у собі два амбівалентні компоненти, котрі імплікативно доповнюють один одного – забезпечення законності та охорона правопорядку [61].

### **3.2. Основні напрями впровадження оптимальної моделі прокуратури у системі механізму захисту прав людини**

Модернізація інститутів публічної влади шляхом проведення чергових реформ вимагає, серед іншого, підвищення ефективності функціонування державних органів [29]. Основним завданням на шляху до впровадження

оптимальної моделі прокуратури у системі механізму прав людини є реальне забезпечення незалежності, політичної нейтральності прокурорів в Україні, а також невтручання у їхню діяльність [48, с. 93-101].

Дослідник М. Косюта стверджує, що поняття незалежності прокуратури включає декілька аспектів. По-перше, сюди варто віднести самостійність прокурорів під реалізації ними своїх повноважень. Другим моментом є наділення прокурорів правом виконувати свої функції без перешкод, відповідно до положень чинного законодавства. І, нарешті, третім аспектом є те, що прокурор як суб'єкт застосування права повинен бути та відчувати себе захищеним в особистому, соціальному та правовому контексті [47, с. 247-248].

Прокурори є незалежними у своїй діяльності та виконують своє функціональне призначення відповідно повноважень, котрі покладені на них чинним законодавством. Поряд з цим, все ж прокурори знаходяться у підпорядкуванні керівників в аспекті виконання письмових адміністративних наказів, котрі стосуються організаційних питань їх діяльності. Генеральний прокурор наділений правом надавати вказівки прокурору будь-якого рівня прокуратури, такі накази є обов'язковими до виконання [57].

У цьому аспекті зазначимо, що прокурори зобов'язані:

- виконувати свої обов'язки без страху, будь-якої прихильності чи упередження;
- не піддаватися впливу окремих осіб чи груп осіб, тиску засобів масової інформації та повинні враховувати лише суспільні інтереси;
- діяти об'єктивно;
- врахувати всі обставини, що мають значення, незалежно від того, йдуть вони на користь чи на шкоду підозрюваному;
- завжди шукати істину, допомагати суду прийти до неї, встановити справедливість згідно із законом і велінням совісті.

Українська держава, у свою чергу, повинна вживати належних заходів для забезпечення того, щоб правовий статус, компетенція та процесуальна роль

прокурорів були встановлені законом таким чином, щоб не було законних сумнівів щодо незалежності та неупередженості суддів.

Прокурори повинні мати можливість безперешкодно переслідувати державних службовців за вчинені ними злочини, зокрема, корупцію, незаконне використання влади, серйозні порушення прав людини та інші злочини, визнані міжнародним правом. При цьому вони повинні суворо поважати незалежність та неупередженість суддів; зокрема, вони не можуть піддавати сумнівам судові рішення чи перешкоджати їх виконанню, за винятком випадків, коли вони реалізують своє право на оскарження судового рішення.

Незалежність прокуратури не її привілеєм, це базова засада її функціонування, котра будучи задекларованою у чинному законодавстві, повинна бути реально дотриманою у всіх аспектах. Незалежність прокуратури, її органів, посадових осіб є однією із гарантій того, що права, свободи, законні інтереси людини і громадянина, суспільства у цілому, буде забезпечено та захищено.

Здійснення повноважень прокуратури у сфері захисту прав людини повинно відбуватись відповідно до засад, котрі передбачені положеннями Національної стратегії у сфері прав людини. До них належать такі основоположні принципи як верховенство права, законність і справедливість; рівність та недискримінація у забезпеченні прав і свобод людини; об'єктивність та обґрунтованість визначення проблем у сфері прав людини, оцінка їх масштабу, пошук оптимальних варіантів їх розв'язання; забезпечення своєчасного реагування на нові виклики, що існують у сфері прав людини [115].

У сучасному світі неодноразово зустрічаються випадки впливу державно-владних органів на прокуратуру з метою вирішення кадрових питань для особистої вигоди, або ж навіть звільнення від можливості притягнення до відповідальності осіб, котрі винні у вчиненні злочинів. Якщо говорити про Україну у цьому аспекті, то відповідно до заяви М. Потебенька, одного із колишніх очільників Генеральної прокуратури, найчастіше такі прохання були від парламентаріїв [98, с. 7].

Відповідно до Антикорупційної програми Офісу Генерального прокурора на 2021-2022 роки заходами, котрі сприятимуть запобіганню та протидії корупції в органах прокуратури є:

- 1) аналіз ситуації, яка спостерігається станом на сьогодні;
- 2) вдосконалення механізму добору кандидатів на посади прокурорів;
- 3) контроль у сфері дотримання нормативно-правових актів щодо врегулювання конфлікту інтересів;
- 4) здійснення консультування прокурорів у контексті дотримання належної етичної поведінки;
- 5) створення умов для уникнення корупційних випадків;
- 6) невідворотне притягнення до юридичної відповідальності осіб, котрі вчинили корупційне діяння, або ж причетні до нього [1].

Також у рамках дослідження шляхів удосконалення організаційних аспектів функціонування прокуратури хотілося б звернути увагу на процедуру переведення прокурора на посаду до іншого органу прокуратури. Порядок здійснення такої процедури передбачається статтею 38 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до положень якої переведення на вакантну або тимчасово вакантну посаду здійснюється за результатами конкурсу, котрий включає виявлення професійних знань, умінь та навичок, перевірку морально-етичних та ділових характеристик, наявність досвіду, а також перевірку готовності особи займати таку посаду [120]. У цьому аспекті важливо зауважити, що переведення прокурора не повинно розцінюватись як можливість впливу на нього, бути інструментом тиску на нього, або ж навіть імпліцитним різновидом дисциплінарного стягнення.

Прокуратура посідає особливе місце у системі органів державної влади, що зумовлено наявністю специфічних функцій. Тому її політична залежність повинна бути цілком знищена, що не відбулося ще із самого початку здобуття Українською державою незалежності чи навіть прийняття Конституції [81].

На жаль, цілком обмежити політичний вплив на систему прокуратури неможливо. Поряд з цим, слід прикласти максимальних зусиль для мінімізації

такого впливу. З іншого боку, прокуратура не повинна втручатися у здійснення повноважень інших органів державної влади.

Сучасні науковці вкотре наголошують, що слід перестати сприймати прокуратуру як інструмент вирішення політичними силами своїх питань. З такою позицією не можна не погодитись, оскільки прокуратура фактично є імпліцитним елементом системи стримувань і противаг, а тому безперечно повинна бути політично нейтральним правовим інститутом [4, с. 241].

Ряд сучасних дослідників (Р. Скринковський, М. Ковалів, А. Приведа, М.Хмиз, С. Князь, Д. Павлов) зазначає, що питанням, котре треба вирішити задля забезпечення незалежності та політичної нейтральності прокуратури є «відсутність обмежень як у Конституції України, так і у інших законах щодо того, що Президент має право пропонувати особу на посаду Генерального прокурора» [146].

Якщо звернути увагу на специфіку незалежності Генерального прокурора, то можна помітити, що така незалежність повинна в ідеальному вигляді характеризуватися такими ознаками:

- 1) незалежне здійснення повноважень Генеральним прокурором є «прикладом для наслідування» іншими прокурорами, котрі перебувають у підпорядкуванні;
- 2) Генеральний прокурор є незалежним не тільки у межах системи прокуратури, але і у відносинах з органами державної влади;
- 3) Генеральний прокурор у межах своїх повноважень здатен захистити не лише власну незалежність, але і убезпечити від незаконного втручання та неправомірного впливу на діяльність інших прокурорів [63].

На наш погляд, з метою убезпечення сучасної української прокуратури від неправомірного впливу з боку Верховної Ради України, спроб народних депутатів певним чином «політизувати» прокуратуру, варто усунути підстави можливого маніпулювання народними депутатами діяльністю Генерального прокурора як очільника органу прокуратури вищого рівня щодо обласних та окружних прокуратур. У зв'язку з цим доцільно було звільнити Верховну Раду

України від можливості надавати згоду на призначення на посаду Генерального прокурора. Натомість, щоб не наділяти Президента України «одноособовим» повноваженням щодо призначення Генерального прокурора на цю адміністративну посаду, слід покласти функцію надання згоди з цього питання на Вищу раду правосуддя. Процедуру звільнення з посади Генерального прокурора, на наш погляд, слід залишити без змін. На реалізацію цієї мети слід внести зміни до Конституції України (статті 131,1), п. 1 статті 40 Закону України «Про прокуратуру», Регламенту Верховної Ради України тощо.

Вкрай важливою умовою для ефективного здійснення повноважень прокуратури у сфері захисту прав людини є те, щоб процедура добору осіб на посади прокурорів повинна бути максимально прозорою та об'єктивною, здійснюватись незалежно та неупереджено.

Відповідно до Стратегії розвитку прокуратури на 2021-2023 роки в аспекті розвитку професійних компетентностей працівників прокуратури важливого значення набуває «залучення до роботи у прокуратурі вмотивованих професіоналів із високим рівнем знань, умінь і навичок шляхом проведення незалежної, прозорої та об'єктивної процедури добору прокурорів на вакантні посади» [151].

Прокурори, як одні з найважливіших суб'єктів здійснення правосуддя, завжди повинні зберігати честь і гідність своєї професії. Держава, у свою чергу, повинні забезпечити створення усіх необхідних умов для здійснення прокурорами повноважень без залякування, перешкод, переслідувань, неправомірного втручання або невинуватого їх піддавання цивільній, кримінальній чи іншим різновидам юридичної відповідальності відповідальності.

Професійна компетентність прокурорів передбачає насамперед володіння необхідним рівнем знань, умінь та навичок, комунікативних характеристик, доброчесності, наявність високого рівня правової свідомості та професійної культури, поведінки та етики, що може бути досягнуто шляхом безперервного

навчання та систематичного підвищення кваліфікації, у тому числі завдяки проходженню інтенсивних тренінгів.

За результатами проходження атестації лише 68, 1 % прокурорів успішно пройшли перший та другий етапи, а успішно пройшли атестацію станом на 21.01.2021 р. близько 66,3% прокурорів [33, с. 3].

Зазначене дозволяє дійти висновку, що навчання прокурорів є швидше не їх правом, а обов'язком, та повинно бути безперервним. У цьому аспекті слід зазначити, що прокурор, окрім знання поточного законодавства у сфері прав та свобод людини і громадянина, їх захисту, особливостей реалізації, повинен також володіти необхідними морально-етичними характеристиками, які відповідатимуть займаній посаді, сфері функціонального призначення прокурора, загальнолюдським цінностям.

Прокурори повинні відвідувати освітні програми з прав людини (наприклад, програми безперервної юридичної освіти) для того, щоб краще розуміти:

- міжнародну систему прав людини, включаючи всі правозастосовні закони, принципи та стандарти на міжнародному, регіональному та національному рівнях;

- роль, яку відіграють прокурори у заохоченні прав людини, зокрема, у виявленні, попередженні та пом'якшенні фактичних і потенційних порушень прав людини, пов'язаних з їхньою роботою [181].

Важливої ролі у контексті підготовки висококваліфікованих кадрів набуває ефективність здійснення повноважень Тренінговим центром прокурорів. Програми зазначеного «закладу освіти для прокурорів» повинні бути побудовані таким чином, щоб відповідати європейським стандартам, а також охоплювати нові виклики, які постають перед сучасною прокуратурою.

Не менш сутнісним фактором, котрий сприятиме високому рівню професійності прокуратури та ефективності її діяльності у механізмі захисту прав людини є спеціалізація. Доцільність запровадження тематичної та галузевої спеціалізації є важливим кроком на шляху до вдосконалення діяльності

прокурорів відповідно до повноважень прокуратури, котрі містяться в Основному Законі та профільному законодавстві [151].

Окрім зазначеного, варто зауважити, що спеціалізація повинна охоплювати і такі сфери злочинної поведінки як міжнародна контрабанда, злочини у сфері ІТ-технологій, відмивання коштів, інші серйозні операції фінансового характеру міжнародного масштабу тощо.

Так, протягом минулого 2020 року ювенальні прокурори активно зосередили свою увагу на оптимальному здійсненні досудового розслідування щодо злочинів, котрі були вчинені дітьми та неповнолітніми особами крізь призму додержання їх конституційних прав та свобод у зазначених провадженнях, дослідженні причин та обставин, які спричинили вчинення правопорушень, а також максимально ефективному використанні повноважень прокуратури у напрямку охорони дитинства. Так, станом на сьогодні «спостерігається позитивна тенденція до зниження рівня дитячої злочинності. Порівняно з 2019 роком у 2020 році цей показник знизився на 9% (з 4 тис. до 3,7 тис.). Водночас завдяки вжитим скоординованим заходам у 2020 році на 16% зменшилася кількість неповнолітніх, які вчинили кримінальні правопорушення (з 3,5 тис. до 2,9 тис.)» [33, с. 45].

Для визначення плану дій у сфері відновлення для неповнолітніх було прийнято спільний Наказ Міністерства юстиції та Генеральної прокуратури від 21.01. 2019 року «Про реалізацію пілотного проекту «Програма відновлення для неповнолітніх, які є підозрюваними у вчиненні кримінального правопорушення», котрий діє сьогодні у редакції від 14.08.2020 року. Зазначена програма «ґрунтується на відновних підходах у кримінальних провадженнях про кримінальні проступки та нетяжкі злочини, вчинені неповнолітніми, і включає в себе скоординовану організацію ефективної комунікації між такими неповнолітніми і потерпілими від вчинених ними кримінальних правопорушень з метою забезпечення відшкодування заподіяної шкоди, максимально раннього виведення неповнолітніх правопорушників із кримінального процесу з

обов'язковим ужиттям узгоджених заходів для їх ресоціалізації та запобігання повторним кримінальним правопорушенням» [122].

Суттєвим кроком у сфері захисту прав дітей стало підписання Меморандуму про взаєморозуміння між Офісом Генерального прокурора та Представництвом Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ) в Україні у червні 2020 року. Відновне правосуддя для неповнолітніх осіб, а також запровадження оптимальної системи ювенальної юстиції на основі дружнього до дитини ставлення, сприятимуть формуванню якісно нових підходів не лише щодо неповнолітніх, котрі вчинили правопорушення, але і тих, що стали свідками злочинів [82].

Основна мета удосконалення конституційно-правового статусу прокуратури пов'язана із ключовими завданнями зазначеного інституту – відновлення правопорядку та забезпечення законності [164, с. 5–10]. Слід відмітити важливу роль прокуратури в боротьбі з тероризмом, міжнародно-правове регулювання якої зустрічаємо у відповідних «м'яких законах» [176]. Модернізація конституційно-правового статусу прокуратури в Україні, оптимізація її моделі, сприятиме посиленню боротьби зі злочинністю не лише у межах Української держави, але і на міжнародному рівні.

У січні 2020 року розпочав свою роботу переформатований Офіс Генерального прокурора [89]. У звіті про діяльність прокуратури за 2020 рік зазначається, що «вперше за останні 10 років на нараді під головуванням Генерального прокурора визначено скоординовані з керівниками правоохоронних органів заходи щодо протидії катуванням працівниками органів правопорядку, а також нелюдському та такому, що принижує гідність, поводженню і покаранню ... розпорядчими актами Генерального прокурора визначено загальні засади організації роботи в органах прокуратури, основні питання діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді, з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового порядку, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, особливості виконання

функцій прокуратури з питань захисту інтересів дітей та протидії насильству». Водночас щодо рівня кримінальних правопорушень, то статистика є такою: «зменшилася кількість кримінальних правопорушень проти життя та здоров'я особи (37,3 тис. проти 41,1 тис., або -9%), зокрема очевидних умисних вбивств (з 1,5 тис. до 1,4 тис., або -7%), тяжких тілесних ушкоджень (з 2 тис. до 1,7 тис., або -12%) та тяжких тілесних ушкоджень, що спричинили смерть потерпілого (з 579 до 506). Меншим є число кримінальних правопорушень проти волі, честі та гідності особи (з 981 до 712), фактів торгівлі людьми або інших незаконних угод щодо людини (з 320 до 206) та щодо незаконного позбавлення волі або викрадення людини (414 проти 563)» [33, с. 3].

Так, відповідно до Наказу Міністерства юстиції України «Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань установах виконання покарань» засуджені мають право: «одержувати інформацію про свої права і обов'язки, порядок та умови виконання та відбування призначеного судом покарання; на гуманне ставлення до них та на повагу до їх людської гідності; засуджені не повинні підлягати жорстокому, нелюдському або такому, що принижує їх гідність, поводженню; на особисту безпеку; на соціальне забезпечення, у тому числі на оформлення пенсій, соціальної допомоги, відповідно до законодавства; користуватися послугами, які надаються в установах виконання покарань, у тому числі додатковими оплачуваними (перукарня, ремонт одягу, взуття та побутових текстильних виробів, електропобутової техніки та інших побутових приладів тощо); брати участь у трудовій діяльності; на оплачувану працю, організовану відповідно до вимог законодавства про працю; отримувати медичну допомогу і лікування, у тому числі платні медичні послуги за рахунок особистих грошових коштів чи коштів рідних та близьких, у закладах охорони здоров'я; розпоряджатися грошовими коштами, придбавати, володіти і розпоряджатися предметами, речами, виробами, за винятком тих, використання яких заборонено» та ін. [110].

Меморандум про співпрацю між Офісом Генерального прокурора та Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини від 01.07.2020 року був

прийнятий фактично як план дій на 2 роки у сфері протидії порушенням прав людини правоохоронними органами. У місцях несвободи спостерігається перевищення владних повноважень та неналежне поводження з громадянами. Так, з початку 2020 року до липня цього ж року було відкрито 50 кримінальних проваджень внаслідок здійснення прокурорами перевірок у місцях позбавлення чи обмеження волі, тримання під вартою та попереднього ув'язнення. Такі порушення прав людини проявляються в обмеженні особистого простору, ненаданні медичної допомоги, катуванні, жорстокому поводженні, приниженні [83]. У рамках підписаного меморандуму було прийнято рішення про надання рекомендацій правоохоронним органам у цій сфері, а також залучення до цього процесу громадськості [55].

Проблематика заборони катувань у місцях несвободи частково регламентована у Стратегії протидії катуванням у системі кримінальної юстиції, метою прийняття якої є активне реагування на порушення прав людини у такий спосіб, та Плані заходів її реалізації [155].

Стратегія «розрахована на середньостроковий період та обмежена визначеною метою - протидія катуванням у системі кримінальної юстиції, виконання Україною зобов'язань перед Радою Європи та побудова ефективної системи протидії катуванням, що передбачає належну координацію та взаємодію державних органів, а також міжнародне співробітництво». У зазначеному документі визначено «причини виникнення та існування проблеми катування у системі кримінальної юстиції», серед яких: «“кругова порука” або замовчування катування всередині системи кримінальної юстиції. Працівники правоохоронних органів не вірять у невідворотність покарання. Силкові методи отримання зізнання у вчиненні злочину є проблемою. За інформацією, викладеною на офіційних веб-сайтах МВС та СБУ, невинуватене насильство також є джерелом доходу для працівників правоохоронних органів і, як наслідок, корупції; неефективність розслідування катувань, уникнення відповідальності та перешкоджання здійсненню правосуддя; брак релевантних достовірних системних даних про катування, що призводить до замовчування цієї проблеми

у суспільстві та нежиття дієвих заходів для її розв'язання; тотальна недовіра до правоохоронних органів, у зв'язку з чим жертви не завжди скаржаться на катування; низький рівень чутливості суспільства до проблеми» [150].

Відповідно до Плану заходів з реалізації Стратегії протидії катуванням у системі кримінальної юстиції основними завданнями на шляху до забезпечення від такого поведження є: «усвідомлення суспільством проблеми катування та його наслідків (соціальних, економічних, психологічних); інформування суспільства про реальні масштаби проблеми катування; розроблення і затвердження методичних рекомендацій для правоохоронних органів у разі надходження до них повідомлень про катування; проведення інформаційно-просвітницької кампанії з метою інформування суспільства про алгоритм дій у разі, коли особа стала свідком чи жертвою катування; забезпечення погоджених державними органами стандартів збору, зберігання, обліку, аналізу, оприлюднення та обміну статистичною інформацією; наявність в аналітичних відділах судів та правоохоронних органів фахівців із системного аналізу; творення у структурі обласних прокуратур центрального апарату і територіальних управлінь Державного бюро розслідувань підрозділів, які спеціалізуються виключно на розслідуванні фактів неналежного поведження із затриманими особами та особами, які тримаються під вартою/відбувають покарання, та здійсненні процесуального керівництва у провадженнях цієї категорії; уніфікація стандартів фіксації тілесних ушкоджень, завданих працівниками правоохоронних органів; налагодження ефективної взаємодії між прокурором і слідчим Державного бюро розслідувань в межах проведення досудового розслідування» та інші напрямки роботи» [88].

Прокурори, яким стало відомо про порушення прав людини, повинні вжити всіх необхідних заходів для притягнення винних у правопорушеннях до відповідальності. Зокрема, прокурори мають забезпечити на всіх етапах своєї роботи, щоб будь-яка особа, яка застосовувала катування чи інше жорстоке поведження під час слідства, була притягнута до відповідальності.

Відповідно до міжнародних стандартів прокуратура повинна ставитися до жертв злочинів із «співчуттям і повагою до їхньої гідності» та інформувати їх про їхню роль, масштаби, час і хід провадження та результати розслідування. Більше того, з тих самих причин, які були зазначені вище, прокурори повинні дозволяти таким особам висловлювати свої погляди та занепокоєння [194].

Слід зазначити, що особи, котрі перебувають у місцях несвободи не можуть «займати проактивну позицію щодо відстоювання своїх прав та протистояння ситуаціям свавілля з боку працівників правоохоронної системи» [70]. Певною мірою жертви порушень прав людини у місцях несвободи мають багато спільних інтересів і потреб, наприклад, щодо надання допомоги при проблемах психологічного характеру, різні форми спеціального захисту та/або допомоги.

Способи боротьби з порушенням прав людини повинен залежати від конкретних обставин, включаючи серйозність порушення прав людини.

Залежно від тяжкості порушення прав людини та вичерпання національних засобів правового захисту, прокурори повинні повідомляти про відповідні порушення прав людини регіональним та міжнародним правозахисним механізмам, таким як Спеціальний доповідач ООН з питань катувань, Європейський суд з прав людини, Міжнародний кримінальний суд, міжнародні професійні асоціації чи міжнародні правозахисні групи.

У разі, якщо прокурор не може продовжити розслідування порушення прав людини через внутрішній тиск та/або залякування, фізичні погрози чи стеження за прокурором та/або членами його родини, він повинен:

- 1) ретельно обмірковувати свої дії, зберігати резервну копію інформації про порушення прав людини (використовуючи, наприклад, зовнішній сервер);
- 2) інформувати професійні організації, правозахисні групи та ЗМІ про порушення прав людини;
- 3) виявити та проаналізувати загрозу та її виконавців і, якщо можливо, протистояти загрозі.

Діяння, що становлять порушення прав людини, вчиняються державними органами або їх посадовими особами, наприклад, урядом, парламентом, судами, прокуратурою, поліцейськими та іншими посадовими особами правоохоронних органів. Ці дії можуть являти собою порушення основних прав і свобод людей згідно з міжнародним правом та/або національним конституційним чи звичайним законодавством.

Міжнародні правила, що регулюють юридичні обов'язки держав щодо забезпечення ефективного захисту прав людини, їхні обов'язки щодо запобігання порушенням прав людини, забезпечення ефективних внутрішньо-державних засобів правового захисту у разі ймовірних порушень прав людини, роль юридичних професій, зокрема, прокуратури у забезпеченні захисту та відшкодуванні збитків жертвам злочинів і порушень прав людини, повинні стати основою національного законодавства [186, р.753].

Суттєвим кроком на шляху до вирішення проблем у сфері правопорядку та кримінальної юстиції є обговорення у Тренінговому центрі прокурорів проєкту Концепції розвитку кримінальної юстиції та системи органів правопорядку [75]. Передбачається, що основна мета зазначеного документа полягає у формуванні довіри суспільства до прокуратури, або як зазначила І. Венедіктова «візія до 2030 року створення збалансованої і злагодженої системи, що сприятиме запобіганню злочинності та зменшенню її рівня, покращенню якості і скороченню строків слідства та судового розгляду, підвищенню доступу громадян до правосуддя», що є досить позитивним напрямом комплексної роботи із удосконалення ефективності зазначеного державного органу [10].

Концепція, котра існує станом на сьогодні [45] є застарілою, положення її є фактично виконаними, тому у зв'язку із зміною правових реалій та криміногенної ситуації в Україні, виникає потреба у прийнятті якісно нового документа, котрий би певним чином модернізував концептуальні підходи у сфері кримінальної та кримінально-виконавчої політики, а також визначив би пріоритети у розвитку положень кримінально-процесуального законодавства

[14]. Для розробки концепції та формування її положень планується провести соціологічне дослідження щодо стану злочинності в Україні [71].

Як вже зазначалося нами у роботі, прокурори повинні обмінюватись досвідом, співпрацювати у рамках міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю, постійно підвищувати стандарти професійного рівня [188].

На сьогодні однією з важливих установ міжнародного рівня, котра є причетною безпосередньо до прокуратури, є створена при ООН як всесвітнє неурядове об'єднання прокурорів Міжнародна асоціація прокурорів. На сайті Генеральної прокуратури України міститься перелік ключових завдань Міжнародної асоціації прокурорів, серед яких: «сприяння ефективному, справедливому, неупередженому та дієвому розслідуванню кримінальних справ; дотримання та захист прав людини, як це визначено у Загальній Декларації прав людини, проголошеній Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 10 грудня 1948 р.; сприяння досягненню високих стандартів та принципів здійснення правосуддя у кримінальних справах, включаючи процедури, спрямовані як на захист від судових помилок, так і їх вирішення з метою забезпечення верховенства закону; сприяння досягненню та розвитку принципів і стандартів, що визнані міжнародним співтовариством як необхідні для здійснення належного і незалежного розслідування кримінальних справ; міжнародне сприяння прокурорам у боротьбі з організованою злочинністю з метою підтримки міжнародного співробітництва на стадії зібрання та надання доказів; виявлення, вилучення та конфіскації коштів, отриманих злочинним шляхом, і кримінального переслідування злочинців, що переховуються від слідства; сприяння оперативному та ефективному міжнародному співробітництву з даних питань; сприяння реалізації заходів для усунення корупції в державному управлінні; сприяння просуванню професійних інтересів прокурорів та визнанню їхньої ключової ролі в досягненні цілей правосуддя у кримінальних справах; сприяння встановленню добрих стосунків між індивідуальними прокурорами і органами прокуратури, полегшенню обміну та поширенню інформації, експертних знань і досвіду між ними та, з цією метою,

заохочення використання інформаційних технологій; сприяння вивченню порівняльного кримінального права та процесу і сприяння прокурорам, які займаються проектами реформування системи правосуддя; співробітництво з міжнародними юридичними організаціями з метою розвитку вищевказаних цілей» [65].

Україна почала активно співпрацювати із Європейським судом з прав людини в аспекті запобігання порушенням прав людини, вирішення проблеми неналежної поведінки правоохоронців (до прикладу, заборони катувань). Як зауважує Генеральний прокурор І. Венедіктова, станом на сьогодні активна робота проводиться у сфері здійснення контролю за відбуванням покарання у місцях позбавлення волі [35].

Важливим кроком співпраці з міжнародними інституціями є також зустріч Генпрокурора із Генеральним секретарем Ради Європи, у рамках якої було обговорено цілі, котрі вже досягнуто у напрямку до реформування прокуратури в Україні, а також акцентовано увагу на проблемі незалежності прокуратури та прокурорів, питаннях боротьби з корупцією [11]. Ряд зустрічей Генерального прокурора було проведено у Бельгії, Нідерландах та Люксембурзі [21].

Прокурори повинні підтримувати зусилля своїх професійних асоціацій та ініціатив щодо захисту стандартів прав людини у своїй професії. Задля оптимального здійснення своїх повноважень прокуратура повинна також мати повноцінний комунікативний зв'язок із науковими інституціями, експертами у сфері захисту конституційних прав людини та основоположних свобод.

У контексті нашого дослідження варто звернути окрему увагу і на те, що прокуратура буде відігравати максимально ефективну роль у механізмі захисту прав людини лише тоді, якщо буде орієнтована на суспільство. Це означає, що прокуратура повинна інформувати громадськість щодо справ, котрі стосуються порушення прав людини, вести «чесний діалог» із суспільством для становлення авторитету прокуратури та підвищення суспільної довіри до неї. У цьому аспекті слід зазначити, що прокуратура неодмінно має стати відкритою до співпраці із засобами масової інформації. Гуманізм та людиноцентризм повинні стати

основоположними ціннісними засадами парадигми модернізації прокуратури в Україні.

У цьому контексті цілком слушною, на наш погляд, видається позиція О.Єрахторіної, відповідно до якої «становлення особистості, для якої гуманістичні цілі, інтереси і потреби інших людей набувають провідного значення, можливе за тієї умови, коли гуманістичне ставлення особистості до самої себе, до іншої людини, до суспільства, до природи, до майбутнього є не тільки запорукою реалізації власного «Я», а й умовою розвитку суспільства як цілісної системи» [28].

В аспекті вивчення динаміки та планування сталого розвитку прокуратури варто провести певну аналогію із діяльністю судді, котрий реактивно займається вирішенням справ, які надійшли до судового розгляду, у той час як «прокурор активно “забезпечує” застосування закону. Судді на засіданнях приймають рішення; прокурори займаються наглядом і передачею справ до суду. Діючи від імені суспільства, а не від імені якогось (політичного або економічного) органу влади і не від свого імені, прокурори повинні керуватися при виконанні своїх обов'язків державними інтересами. Вони повинні додержуватися двох необхідних вимог, що мають відношення, з одного боку, до прав фізичних осіб, і з іншого боку — пов'язані із необхідністю результативності системи кримінального судочинства, яку прокурор певною мірою повинен гарантувати». Виходячи з наведеного, слід звернути увагу на термін «результативність». Власне, від суддів значною мірою залежить вирішення справ, що стосуються прав та свобод людини і громадянина. Поряд з цим, прокурори забезпечують та певним чином гарантують із урахуванням суспільних інтересів результативність в аспекті системи кримінального судочинства [137].

Комплексний системний порядок реформування прокуратури видається неможливим без чіткого бачення кінцевого результату, який планується досягти у короткостроковій та довгостроковій перспективі. Таким чином, до основних напрямів впровадження оптимальної моделі прокуратури у контексті належного

виконання функціонального призначення прокуратури у сфері захисту прав людини відносимо такі:

- здійснення функцій у сфері захисту прав людини із урахуванням принципів гуманізму та людиноцентризму;
- комплексні підходи до формування особового складу органів прокуратури відповідно до принципів ефективного добору кадрів – компетентності, доброчесності, професійної етики;
- оптимальний розподіл та унормування навантаження прокурорів, встановлення «достатньої» кількості прокурорів для ефективного здійснення повноважень відповідно до приписів правових норм;
- належний рівень матеріально-фінансового забезпечення та соціального захисту прокурорів;
- мультидисциплінарна координація діяльності із іншими органами державної влади, котра передбачає ефективне, справедливе, неупереджене, незалежне та об'єктивне виконання функціонального призначення відповідно до приписів поточного законодавства, а також дотримання принципу поваги до прав людини, їх рівності, а також принципу заборони дискримінації за тими чи іншими ознаками індивідуального конституційно-правового статусу особи тощо;
- узгоджена діяльність усіх рівнів прокуратури задля єдиної спільної мети – здійснення законодавчо визначених функцій з метою захисту прав людини, загальних інтересів суспільства, держави;
- забезпечення якості діяльності органів самоврядування прокурорів, встановлення належного рівня їх бюджетного фінансування;
- робота із правовою свідомістю та правовою культурою людини, котра передбачає формування у неї уявлення про позитивний образ прокурора та прокуратури загалом шляхом здійснення правового виховання та навчання правовій культурі усіх верств населення;

- підвищення довіри громадськості до органів прокуратури шляхом ведення прокурорами відкритої та прозорої діяльності, забезпечення вільного доступу громадян до інформації щодо такої діяльності;
- визначення якісно нових підходів у діяльності ювенальних прокурорів у сфері охорони дитинства, на основі ставлення, дружнього до дитини;
- збільшення кількості та удосконалення якості прокурорських перевірок у місцях несвободи для виявлення фактів порушення прав людини (катування, обмеження особистого простору, ненадання медичної допомоги, незаконне утримання у таких місцях, жорстоке поводження, приниження, порушення строків тримання під вартою, );
- методично-тактичне удосконалення нагляду у сфері кримінально-виконавчої діяльності;
- прийняття окремого документа «Порядок оцінки діяльності прокурорів» з метою забезпечення ефективності здійснення повноважень прокуратурою;
- боротьба з бюрократією та корупцією.

При виконанні своїх професійних обов'язків прокурори повинні діяти незалежно, без незаконного втручання уряду, парламенту та іншого зовнішнього впливу, дотримуватись принципу верховенства права, зокрема, права на справедливий суд, захищати підсудного від усіх форм дискримінації та *поважати стандарти прав людини на всіх етапах своєї роботи*, зокрема щодо:

- поліцейських розслідувань у контексті забезпечення права особи на приватність, гарантування того, що катування чи інше жорстоке поводження не застосовуються, і що право не свідчити проти себе поважається;
- арештів та попереднього ув'язнення, наприклад, утримання від катувань або іншого жорстокого поводження;
- судових процедур, зокрема, гарантування того, що заяви, зроблені у результаті катувань, не використовуються в судовому процесі, забезпечується

рівність сторін, не приховуються доказів, які можуть звільнити особу від відповідальності, дотримується принцип презумпції невинуватості;

- засуджених до позбавлення волі, котрі не повинні зазнавати катувань чи іншого жорстокого поводження, а поводження з ними повинно здійснюватись з гуманністю та повагою.

Реформування прокуратури як важливого елемента механізму захисту прав людини повинно здійснюватись з урахуванням позитивного досвіду європейських держав шляхом стратегічного планування сталого розвитку зазначеного правового інституту у напрямку до реалізації фундаментальних демократичних засад правової держави, котра визнає людину найвищою цінністю, а також євроінтеграційних перетворень у рамках асоціації Україна-ЄС.

### **Висновки до розділу 3**

У ході дослідження проблем правозахисного функціонального призначення прокуратури в Україні в умовах розбудови правової держави, а також визначення основних напрямів впровадження оптимальної моделі прокуратури у системі механізму захисту прав людини дисертант дійшов таких висновків.

Визначено, у механізмі захисту прав людини прокуратура виконує правозахисну функцію держави, котра знаходить свій вияв насамперед у захисті основоположних конституційних прав та свобод людини і громадянина та повазі до них. Прокуратура у межах своїх повноважень сприяє забезпеченню національного правопорядку.

Зауважено, що положення Закону України «Про прокуратуру» не повною мірою відповідають Конституції України в аспекті визначення повноважень, що суперечить принципу верховенства права, котрий закріплений у статті 8 Основного Закону. Зазначений закон, як і інші нормативно-правові акти, повинен відповідати Конституції України.

Встановлено, поряд з функцією підтримання державного обвинувачення, прокурор в Україні здійснює і функцію представництва у суді. Саме прокурор

повинен обґрунтувати у суді підстави для представництва. При представництві інтересів громадянина або держави у суді у кримінальному провадженні цивільний позов має право подавати лише той прокурор, котрий безпосередньо здійснює таке представництво.

При дослідженні п. 3 статті 23 Закону України «Про прокуратуру» акцентовано увагу на формулюванні «неналежне здійснення повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних повноважень». Зазначено, що зміст такого формулювання є оціночним, а тлумачення правозастосовувачем може суттєво відрізнитися від волі законодавця. Встановлено, що формулювання «неналежним чином» щодо здійснення повноважень державно-владними суб'єктами суперечить принципу правової визначеності, може піддаватись неоднозначному розумінню та створює перешкоди для виявлення фактичних підстав представництва прокурором інтересів держави у суді.

На основі аналізу положень Конституції України, Закону України «Про прокуратуру», Кримінального процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, Господарського процесуального кодексу України, ухвал та постанов Верховного Суду, постанов Великої Палати Верховного Суду, наказів Генерального прокурора України, рішень Конституційного Суду України, позицій сучасних дослідників, встановлено, що прокурор у судовому засіданні є позивачем за обов'язкової наявності таких умов:

- 5) прокурор подає позовну заяву;
- 6) провадження за такою заявою здійснюється судом;
- 7) прокурор здійснює представництво інтересів держави;
- 8) орган, уповноважений здійснювати функції держави у спірних правовідносинах:

- є відсутнім;

- такий орган немає повноважень щодо звернення до суду.

Визначено серйозною проблемою, котра безпосередньо торкається діяльності прокуратури, є недостатній рівень правової культури та правової

свідомості населення Української держави, та, як наслідок, відсутність у людей уявлення про фундаментальні права та свободи людини і громадянина, особливості їх реалізації та захисту, специфіку діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, їх повноваження тощо. Ще одним з чинників, котрий слід «усунути», є низький рівень довіри громадян до державних органів, і, як наслідок, до елементів механізму захисту прав людини.

Встановлено, реформування конституційно-правового статусу прокуратури в Україні відповідно до взятих на себе зобов'язань перед Радою Європи необхідно розпочати із поетапного вирішення комплексу питань відповідності української прокуратури міжнародним стандартам. При цьому слід враховувати, що в Українській державі прокуратура займає важливе місце у системі органів державної влади, оскільки її діяльність абсорбує у собі два амбівалентні компоненти, котрі імплікативно доповнюють один одного – забезпечення законності та охорона правопорядку.

Наголошено, що прокурори зобов'язані виконувати свої обов'язки без страху, будь-якої прихильності чи упередження; не піддаватися впливу окремих осіб чи груп осіб, тиску засобів масової інформації та повинні враховувати лише суспільні інтереси; діяти об'єктивно; врахувати всі обставини, що мають значення, незалежно від того, йдуть вони на користь чи на шкоду підозрюваному; завжди шукати істину, допомагати суду прийти до неї, встановити справедливість згідно із законом і велінням совісті. Прокурори повинні мати можливість безперешкодно переслідувати державних службовців за вчинені ними злочини, зокрема, корупцію, незаконне використання влади, серйозні порушення прав людини та інші злочини, визнані міжнародним правом. При цьому вони повинні суворо поважати незалежність та неупередженість суддів; зокрема, вони не можуть піддавати сумнівам судові рішення чи перешкоджати їх виконанню, за винятком випадків, коли вони реалізують своє право на оскарження судового рішення. Українська держава, у свою чергу, повинна вживати належних заходів для забезпечення того, щоб правовий статус, компетенція та процесуальна роль прокурорів були встановлені законом таким

чином, щоб не було законних сумнівів щодо незалежності та неупередженості суддів.

Визначено, незалежність прокуратури не її привілеєм, це базова засада її функціонування, котра будучи задекларованою у чинному законодавстві, повинна бути реально дотриманою у всіх аспектах. Незалежність прокуратури, її органів, посадових осіб є однією із гарантій того, що права, свободи, законні інтереси людини і громадянина, суспільства у цілому, буде забезпечено та захищено. Поряд з цим, цілком обмежити політичний вплив на систему прокуратури неможливо, однак, слід прикласти максимальних зусиль для мінімізації такого впливу. З іншого боку, прокуратура не повинна втручатися у здійснення повноважень інших органів державної влади.

Встановлено, з метою забезпечення сучасної української прокуратури від неправомірного впливу з боку Верховної Ради України, спроб народних депутатів певним чином «політизувати» прокуратуру, варто усунути підстави можливого маніпулювання народними депутатами діяльністю Генерального прокурора як очільника органу прокуратури вищого рівня щодо обласних та окружних прокуратур. У зв'язку з цим доцільно було звільнити Верховну Раду України від можливості надавати згоду на призначення на посаду Генерального прокурора. Натомість, щоб не наділяти Президента України «одноособовим» повноваженням щодо призначення Генерального прокурора на цю адміністративну посаду, слід покласти функцію надання згоди з цього питання на Вищу раду правосуддя. Процедура звільнення з посади Генерального прокурора, на наш погляд, слід залишити без змін. На реалізацію цієї мети слід внести зміни до Конституції України (статті 131,1), п. 1 статті 40 Закону України «Про прокуратуру», Регламенту Верховної Ради України тощо.

Аргументовано, навчання прокурорів є швидше не їх правом, а обов'язком, та повинно бути безперервним. Прокурор, окрім знання поточного законодавства у сфері прав та свобод людини і громадянина, їх захисту, особливостей реалізації, повинен також володіти необхідними морально-етичними характеристиками, які відповідатимуть займаній посаді, сфері

функціонального призначення прокурора, загальнолюдським цінностям. Професійна компетентність прокурорів передбачає володіння необхідним рівнем знань, умінь та навичок, комунікативних характеристик, доброчесності, наявність високого рівня правової свідомості та професійної культури, поведінки та етики, що може бути досягнуто шляхом безперервного навчання та систематичного підвищення кваліфікації, у тому числі завдяки проходженню інтенсивних тренінгів.

Визначено, певною мірою жертви порушень прав людини у місцях несвободи мають багато спільних інтересів і потреб, наприклад, щодо надання допомоги при проблемах психологічного характеру, різні форми спеціального захисту та/або допомоги.

Встановлено, що прокурори, яким стало відомо про порушення прав людини, повинні вжити всіх необхідних заходів для притягнення винних у правопорушеннях до відповідальності. Зокрема, прокурори мають забезпечити на всіх етапах своєї роботи, щоб будь-яка особа, яка застосовувала катування чи інше жорстоке поводження під час слідства, була притягнута до відповідальності. Відповідно до міжнародних стандартів прокуратура повинна ставитися до жертв злочинів із «співчуттям і повагою до їхньої гідності» та інформувати їх про їхню роль, масштаби, час і хід провадження та результати розслідування. Більше того, з тих самих причин, які були зазначені вище, прокурори повинні дозволяти таким особам висловлювати свої погляди та занепокоєння.

Аргументовано, способи боротьби з порушенням прав людини повинен залежати від конкретних обставин, включаючи серйозність порушення прав людини. Залежно від тяжкості порушення прав людини та вичерпання національних засобів правового захисту, прокурори повинні повідомляти про відповідні порушення прав людини регіональним та міжнародним правозахисним механізмам, таким як Спеціальний доповідач ООН з питань катувань та інших жорстоких, нелюдських і таких, що принижують гідність видів поводження, Європейський суд з прав людини, Міжнародний

кримінальний суд, міжнародні професійні асоціації чи міжнародні правозахисні групи.

Визначено основні аспекти поведінки прокурора за умов, якщо він не може продовжити розслідування порушення прав людини через внутрішній тиск та/або залякування, фізичні погрози чи стеження за прокурором та/або членами його родини: ретельно обмірковувати свої дії, зберігати резервну копію інформації про порушення прав людини (використовуючи, наприклад, зовнішній сервер); інформувати професійні організації, правозахисні групи та ЗМІ про порушення прав людини; виявити та проаналізувати загрозу та її виконавців і, якщо можливо, протистояти загрозі.

Встановлено, прокуратура задля оптимального здійснення своїх повноважень повинна також мати повноцінний комунікативний зв'язок із науковими інституціями, експертами у сфері захисту конституційних прав людини та основоположних свобод.

Аргументовано, що прокуратура буде відігравати максимально ефективну роль у механізмі захисту прав людини лише тоді, якщо буде орієнтована на суспільство. Це означає, що прокуратура повинна інформувати громадськість щодо справ, котрі стосуються порушення прав людини, вести «чесний діалог» із суспільством для становлення авторитету прокуратури та підвищення суспільної довіри до неї. У цьому аспекті слід зазначити, що прокуратура неодмінно має стати відкритою до співпраці із засобами масової інформації. Визначено, гуманізм та людиноцентризм повинні стати основоположними ціннісними засадами парадигми модернізації прокуратури в Україні.

Визначено, до основних напрямів впровадження оптимальної моделі прокуратури у контексті належного виконання функціонального призначення прокуратури у сфері захисту прав людини належать такі:

- здійснення функцій у сфері захисту прав людини із урахуванням принципів гуманізму та людиноцентризму;

- комплексні підходи до формування особового складу органів прокуратури відповідно до принципів ефективного добору кадрів – компетентності, доброчесності, професійної етики;
- оптимальний розподіл та унормування навантаження прокурорів, встановлення «достатньої» кількості прокурорів для ефективного здійснення повноважень відповідно до приписів правових норм;
- належний рівень матеріально-фінансового забезпечення та соціального захисту прокурорів;
- мультидисциплінарна координація діяльності із іншими органами державної влади, котра передбачає ефективне, справедливе, неупереджене, незалежне та об'єктивне виконання функціонального призначення відповідно до приписів поточного законодавства, а також дотримання принципу поваги до прав людини, їх рівності, а також принципу заборони дискримінації за тими чи іншими ознаками індивідуального конституційно-правового статусу особи тощо;
- узгоджена діяльність усіх рівнів прокуратури задля єдиної спільної мети – здійснення законодавчо визначених функцій з метою захисту прав людини, загальних інтересів суспільства, держави;
- забезпечення якості діяльності органів самоврядування прокурорів, встановлення належного рівня їх бюджетного фінансування;
- робота із правовою свідомістю та правовою культурою людини, котра передбачає формування у неї уявлення про позитивний образ прокурора та прокуратури загалом шляхом здійснення правового виховання та навчання правовій культурі усіх верств населення;
- підвищення довіри громадськості до органів прокуратури шляхом ведення прокурорами відкритої та прозорої діяльності, забезпечення вільного доступу громадян до інформації щодо такої діяльності;
- визначення якісно нових підходів у діяльності ювенальних прокурорів у сфері охорони дитинства, на основі ставлення, дружнього до дитини;

- збільшення кількості та удосконалення якості прокурорських перевірок у місцях несвободи для виявлення фактів порушення прав людини (катування, обмеження особистого простору, ненадання медичної допомоги, незаконне утримання у таких місцях, жорстоке поводження, приниження, порушення строків тримання під вартою, );
- методично-тактичне удосконалення нагляду у сфері кримінально-виконавчої діяльності;
- прийняття окремого документа «Порядок оцінки діяльності прокурорів» з метою забезпечення ефективності здійснення повноважень прокуратурою;
- боротьба з бюрократією та корупцією.

Встановлено, модернізація конституційно-правового статусу прокуратури в Україні, оптимізація її моделі, сприятиме посиленню боротьби зі злочинністю не лише у межах Української держави, але і на міжнародному рівні. Доведено, комплексний системний порядок реформування прокуратури видається неможливим без чіткого бачення кінцевого результату, який планується досягти у короткостроковій та довгостроковій перспективі.

Визначено, реформування прокуратури як важливого елемента механізму захисту прав людини повинно здійснюватись з урахуванням позитивного досвіду європейських держав шляхом стратегічного планування сталого розвитку зазначеного правового інституту у напрямку до реалізації фундаментальних демократичних засад правової держави, котра визнає людину найвищою цінністю, а також євроінтеграційних перетворень у рамках асоціації Україна-ЄС.

Аргументовано, міжнародні правила, що регулюють юридичні обов'язки держав щодо забезпечення ефективного захисту прав людини, їхні обов'язки щодо запобігання порушенням прав людини, забезпечення ефективних внутрішньо-державних засобів правового захисту у разі ймовірних порушень прав людини, роль юридичних професій, зокрема, прокуратури у забезпеченні захисту та відшкодуванні збитків жертвам злочинів і порушень прав людини, повинні стати основою національного законодавства.

## ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні наведено теоретичне узагальнення та подано нове науково-обгрунтоване вирішення проблематики визначення ролі прокуратури у механізмі захисту прав людини в Україні та зарубіжних державах.

Дисертантом сформульовано висновки та пропозиції, основними з яких є такі:

1. Сформульовано авторське визначення поняття «інституційний вимір механізму захисту прав людини», під яким пропонується розуміти сукупність державно-владних та недержавних інституцій, котрі відповідно до положень чинного законодавства та норм міжнародного права покликані виконувати завдання та функції щодо забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина. Розглянуто інституційний вимір механізму захисту прав людини крізь призму національних інституцій, а також у зв'язку з реалізацією громадянами права безпосередньо звертатися за захистом порушених прав до міжнародних правозахисних організацій, котрі традиційно поділяють на два різновиди – універсальні (діяльність яких поширюється на увесь світ) та регіональні (які, логічно, функціонують в окремих регіонах).

2. Встановлено, важливого значення у сфері захисту прав людини набуває Універсальний періодичний огляд (УПО) як унікальний керований державою процес під егідою Ради ООН з прав людини, який передбачає перегляд даних про права людини в усіх державах-членах ООН та надає кожній державі можливість заявити, які дії вони вжили для покращення ситуації з правами людини у своїх країнах та у якому статусі перебуває виконання їх зобов'язань у сфері прав людини. Універсальний періодичний огляд має на меті забезпечити рівне ставлення до кожної країни при оцінці ситуації з правами людини, а кінцевою метою цього механізму є покращення ситуації з правами людини в усіх державах. Зауважено, що такий «огляд держави» ґрунтується на: національному звіті, підготовленому державою, яка розглядається; добірці інформації ООН про державу, яка розглядається, підготовлену Управлінням Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ); інформації, поданій іншими зацікавленими

сторонами (включаючи суб'єктів громадянського суспільства, національні правозахисні установи та регіональні організації).

3. Визначено, що документи з прав людини зазвичай класифікуються за трьома основними категоріями: географічним охопленням (регіональним чи універсальним), категорією передбачених прав та, де це доречно, конкретною категорією осіб чи груп, яким надається захист. Підкреслено, Стандарти ІАР не відображають міжнародну угоду держав про те, яким чином повинен діяти прокурор, а проголошують набір мінімальних норм і цінностей, які підтримує Міжнародна асоціація прокурорів. Незалежно від того, як організована система кримінального судочинства та які конкретні завдання були покладені на прокуратуру на національному рівні, такі мінімальні стандарти та цінності повинні бути дотримані.

Доведено, національні стандарти мають більш прямий вплив, а національні процедури є більш доступними, ніж ті, що функціонують на регіональному та міжнародному рівнях. Обов'язок держави поважати, сприяти та захищати права є первинним, а обов'язки регіональних або міжнародних трибуналів – допоміжними. Як правило, до регіональних та міжнародних механізмів захисту прав людини вдаються тоді, коли є необхідним визнання того, що порушення відбуваються на національному рівні.

Аргументовано, міжнародні правила, що регулюють юридичні обов'язки держав щодо забезпечення ефективного захисту прав людини, їхні обов'язки щодо запобігання порушенням прав людини, забезпечення ефективних внутрішньо-державних засобів правового захисту у разі ймовірних порушень прав людини, роль юридичних професій, зокрема, прокуратури у забезпеченні захисту та відшкодуванні збитків жертвам злочинів і порушень прав людини, повинні стати основою національного законодавства.

4. Встановлено, в Україні і досі не визначено місце органів прокуратури у системі органів державної влади, у державному механізмі прокуратура не отримала свого чітко визначеного конституційно-правового статусу, оскільки станом на сьогодні вона не є віднесеною до жодної гілки державної влади;

правовий статус прокуратури в Україні потребує свого подальшого реформування в аспекті відповідності міжнародним стандартам захисту прав людини.

На основі аналізу положення Закону України «Про прокуратуру» щодо щорічного звітування Генерального прокурора перед Верховною Радою України зроблено висновок, що прокуратура не є підконтрольною у своїй діяльності Верховній Раді України, прямої вказівки на підзвітність у Конституції України немає (до прикладу, у формулюванні «Прокуратура є підзвітною у своїй діяльності Верховній Раді України»). Незважаючи на той факт, що прокуратура здійснює нагляд за додержанням законів (одна із функцій прокуратури), чинне законодавство України не передбачає здійснення таких функцій від імені парламенту.

5. Сформульовано авторське визначення терміно-поняття «конституційно-правові засади (принципи) організації та функціонування прокуратури в Україні», під яким пропонується розуміти сукупність фундаментальних положень, ідей та концепцій, закріплених у національному законодавстві України, котрі визначають основоположну мету та сферу функціонального призначення, організаційну систему, а також специфіку та форми взаємодії прокуратури з іншими органами державної влади.

Аргументовано, що важливого значення в аспекті захисту прокуратурою прав людини набуває принцип неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки. Визначено, що правова поведінка (рефлексія) прокурора в ідеальному вигляді повинна відповідати базовим (фундаментальним) принципам правової держави та громадянського суспільства. Підкреслено, що Тренінговий центр прокурорів України є не лише установою, котра забезпечує спеціальну підготовку прокурорів, але і фактично інститутом їх правового виховання та формування правової культури, фундаментальних цінностей, спрямованих на повагу до прав людини та їх захист крізь призму впливу на правову свідомість.

Встановлено, що чинне законодавство України не містить чітких критеріїв, котрі дозволять сформулювати уявлення про усі аспекти професійної

компетентності прокурорів. Натомість Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів частково, виходячи із засад належної поведінки прокурорів, певним чином настановує на ті ключові засадничі цінності, котрими повинен володіти прокурор. Визначено, що професійна компетентність прокурорів передбачає володіння необхідним рівнем знань, умінь та навичок, комунікативних характеристик, доброчесності, наявність високого рівня правової свідомості та професійної культури, поведінки та етики, що може бути досягнуто шляхом безперервного навчання та систематичного підвищення кваліфікації, у тому числі завдяки проходженню інтенсивних тренінгів. Аргументовано, навчання прокурорів є швидше не їх правом, а обов'язком, та повинно бути безперервним.

Наголошено, що прокурори зобов'язані виконувати свої обов'язки без страху, будь-якої прихильності чи упередження; не піддаватися впливу окремих осіб чи груп осіб, тиску засобів масової інформації та повинні враховувати лише суспільні інтереси; діяти об'єктивно; врахувати всі обставини, що мають значення, незалежно від того, йдуть вони на користь чи на шкоду підозрюваному; завжди шукати істину, допомагати суду прийти до неї, встановити справедливість згідно із законом і велінням совісті. Прокурори повинні мати можливість безперешкодно переслідувати державних службовців за вчинені ними злочини, зокрема, корупцію, незаконне використання влади, серйозні порушення прав людини та інші злочини, визнані міжнародним правом. При цьому вони повинні суворо поважати незалежність та неупередженість суддів; зокрема, вони не можуть піддавати сумнівам судові рішення чи перешкоджати їх виконанню, за винятком випадків, коли вони реалізують своє право на оскарження судового рішення. Українська держава, у свою чергу, повинна вживати належних заходів для забезпечення того, щоб правовий статус, компетенція та процесуальна роль прокурорів були встановлені законом таким чином, щоб не було законних сумнівів щодо незалежності та неупередженості суддів.

6. Визначено, у рамках дослідження нормативно-правових основ організації та діяльності прокуратури в Україні важливого значення набуває

аналіз правового становища (режиму) прокуратури крізь призму її взаємопов'язаних складових, а саме, розгляд особливостей функціонального призначення прокуратури, принципів (засад) діяльності, організаційної системи, порядку зайняття посад кандидатами на посаду прокурорів, гарантій їх діяльності, а також особливостей притягнення до відповідальності. Усі зазначені елементи фактично можна об'єднати у рамках поняття «конституційно-правовий статус прокуратури в Україні».

Встановлено, що до ключових сутнісних ознак прокуратури, з яких беруть витоки усі інші її характеристики, належать такі: є повноцінним елементом системи стримувань і противаг у державному механізмі здійснення владних повноважень; є незалежним органом державної влади, на які покладені функції та повноваження, визначені Конституцією України та іншими нормами чинного законодавства; є суб'єктом конституційно-правових відносин, взаємодіє у своїй діяльності з іншими органами державної влади, громадянами, недержавними інституціями тощо; організаційно складається із системи, котра характеризується єдністю та ієрархічною підпорядкованістю її елементів на чолі з Генеральним прокурором України; є елементом інституційного виміру механізму захисту прав людини.

Підкреслено, прокуратура відноситься до органів влади державної, а церква і держава є відділені у своїй компетенції та сферах діяльності. У зв'язку з цим запропоновано виключити п.2 ч.1 статті 18 закону України «Про прокуратуру»: «Вимоги щодо несумісності не поширюються на участь прокурорів у діяльності виборних органів релігійних та громадських організацій».

Встановлено, процедура проведення атестації включає три етапи, з яких – два іспити та одна співбесіда. Поряд з цим, закон, котрий регламентує внесення змін до чинного законодавства у контексті реформування прокуратури, містить положення, відповідно до якого можуть бути передбачені і інші етапи. Ця суттєва проблема та недосконалість правових норм у цьому ключі можуть стати поштовхом для проведення комісією, котра здійснює добір, будь-яких інших

випробувань різноманітного характеру. Зроблено висновок, що задля забезпечення прозорості процесу атестації прокурорів у Наказі Генерального прокурора «Про затвердження порядку проходження прокурорами атестації» слід чітко регламентувати усі можливі стадії атестації, котрі може ініціювати до проведення комісія з добору.

Визначено, що зупинення повноважень прокурора є процедурою, котра у темпоральному вимірі пов'язана з певним юридичним фактом та триває до його настання, після чого прокурор продовжує виконувати свої повноваження відповідно до мети та завдань, передбачених законом.

Аргументовано, належне здійснення функціонального призначення прокуратури певним чином залежить від особливостей законодавчого закріплення конституційно-правового статусу Генерального прокурора. При встановленні ключових засад діяльності Генерального прокурора слід застосовувати принцип правової визначеності, особливо при формулюванні кваліфікаційних вимог до кандидата на таку посаду.

Встановлено, законодавче закріплення загальновідомих спеціальностей вищої юридичної освіти «правознавство», «міжнародне право» та «правоохоронна діяльність» як одного із кваліфікаційних цензів на посаду Генерального прокурора неминуче призвело б до виникнення питань у цьому ж напрямку і щодо інших посад, котрі передбачають вимогу вищої юридичної освіти. Як наслідок, інші спеціальності вищої юридичної освіти фактично перестали б користуватись попитом у сфері надання освітніх послуг. З іншого боку, особи, котрі все ж мають вищу юридичну освіту, але іншого напрямку, були б позбавлені можливостей обіймати відповідні посади.

7.3а результатами дослідження питання визначення ролі прокуратури у механізмі захисту прав людини відповідно до положень нормативно-правових актів європейських держав (Італія, Франція, Австрія, Польща, Угорщина, Словацька Республіка) встановлено, що функціональне призначення та особливості здійснення повноважень прокуратурою у зарубіжних державах може різнитися залежно від особливостей системи

кримінального судочинства, взаємовідносин прокуратури з іншими органами державної влади (насамперед виконавчої та судової), специфіки та давнини впровадження зазначеного правового інституту. Хоча прокурори відіграють ключову роль у всіх системах кримінального правосуддя, їхні конкретні завдання, визначені національним законодавством про кримінальне правосуддя кожної окремої країни, відрізняються. Існують відмінності в інституційному становищі прокурора від однієї країни до іншої; по-перше, з точки зору його взаємовідносин з виконавчою владою держави (яка може варіюватися від підпорядкування до незалежності); і, по-друге, щодо відносин між прокурорами та суддями. У деяких системах прокурори та судді належать до єдиного професійного корпусу, а в інших – ні. У деяких країнах поліцейська служба не залежить від прокуратури і користується значними повноваженнями не лише у проведенні розслідування, а й часто у вирішенні питання про кримінальне переслідування. В інших випадках діяльність поліції контролюється або навіть керується прокурором. Інколи прокурор діє під час розслідування лише тоді, коли відбувається порушення законодавства органами поліції, а в інших випадках передбачається можливість прокурора відігравати активну роль у здійсненні розслідування. Роль прокурора також різниться щодо виконання судових рішень. У деяких юрисдикціях прокурор віддає наказ про виконання судового рішення; в інших випадках контролює виконання; або ж немає взагалі повноважень у цій сфері.

Визначено, універсальної оптимальної моделі організації та функціонування прокуратури у міжнародному просторі не існує. Тому, при реформуванні моделі прокуратури в Україні з урахуванням її ролі у механізмі захисту прав людини слід виходити із сучасних правових реалій життя Української держави.

8.Визначено, у механізмі захисту прав людини прокуратура виконує правозахисну функцію держави, котра знаходить свій вияв насамперед у захисті основоположних конституційних прав та свобод людини і громадянина та повазі

до них. Прокуратура у межах своїх повноважень сприяє забезпеченню національного правопорядку.

Зауважено, що положення Закону України «Про прокуратуру» не повною мірою відповідають Конституції України в аспекті визначення повноважень, що суперечить принципу верховенства права, котрий закріплений у статті 8 Основного Закону. Зазначений закон, як і інші нормативно-правові акти, повинен відповідати Конституції України.

Встановлено, поряд з функцією підтримання державного обвинувачення, прокурор в Україні здійснює і функцію представництва у суді. Саме прокурор повинен обґрунтувати у суді підстави для представництва. При представництві інтересів громадянина або держави у суді у кримінальному провадженні цивільний позов має право подавати лише той прокурор, котрий безпосередньо здійснює таке представництво.

При дослідженні п. 3 статті 23 Закону України «Про прокуратуру» акцентовано увагу на формулюванні «неналежне здійснення повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних повноважень». Зазначено, що зміст такого формулювання є оціночним, а тлумачення правозастосовувачем може суттєво відрізнитися від волі законодавця. Встановлено, що формулювання «неналежним чином» щодо здійснення повноважень державно-владними суб'єктами суперечить принципу правової визначеності, може піддаватись неоднозначному розумінню та створює перешкоди для виявлення фактичних підстав представництва прокурором інтересів держави у суді.

На основі аналізу положень Конституції України, Закону України «Про прокуратуру», Кримінального процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, Господарського процесуального кодексу України, ухвал та постанов Верховного Суду, постанов Великої Палати Верховного Суду, наказів Генерального прокурора України, рішень Конституційного Суду України, позицій сучасних дослідників, встановлено, що прокурор у судовому засіданні є позивачем за обов'язкової наявності таких умов:

прокурор подає позовну заяву; провадження за такою заявою здійснюється судом; прокурор здійснює представництво інтересів держави; орган, уповноважений здійснювати функції держави у спірних правовідносинах: є відсутнім; такий орган немає повноважень щодо звернення до суду.

9. Визначено, незалежність прокуратури не її привілеєм, це базова засада її функціонування, котра будучи задекларованою у чинному законодавстві, повинна бути реально дотриманою у всіх аспектах. Незалежність прокуратури, її органів, посадових осіб є однією із гарантій того, що права, свободи, законні інтереси людини і громадянина, суспільства у цілому, буде забезпечено та захищено. Поряд з цим, цілком обмежити політичний вплив на систему прокуратури неможливо, однак, слід прикласти максимальних зусиль для мінімізації такого впливу. З іншого боку, прокуратура не повинна втручатися у здійснення повноважень інших органів державної влади.

Встановлено, з метою забезпечення сучасної української прокуратури від неправомірного впливу з боку Верховної Ради України, спроб народних депутатів певним чином «політизувати» прокуратуру, варто усунути підстави можливого маніпулювання народними депутатами діяльністю Генерального прокурора як очільника органу прокуратури вищого рівня щодо обласних та окружних прокуратур. У зв'язку з цим доцільно було звільнити Верховну Раду України від можливості надавати згоду на призначення на посаду Генерального прокурора. Натомість, щоб не наділяти Президента України «одноособовим» повноваженням щодо призначення Генерального прокурора на цю адміністративну посаду, слід покласти функцію надання згоди з цього питання на Вищу раду правосуддя. Процедуру звільнення з посади Генерального прокурора, на наш погляд, слід залишити без змін. На реалізацію цієї мети слід внести зміни до Конституції України (статті 131,1), п. 1 статті 40 Закону України «Про прокуратуру», Регламенту Верховної Ради України тощо.

10. Встановлено, що прокурори, яким стало відомо про порушення прав людини, повинні вжити всіх необхідних заходів для притягнення винних у правопорушеннях до відповідальності. Зокрема, прокурори мають забезпечити

на всіх етапах своєї роботи, щоб будь-яка особа, яка застосовувала катування чи інше жорстоке поводження під час слідства, була притягнута до відповідальності. Відповідно до міжнародних стандартів прокуратура повинна ставитися до жертв злочинів із «співчуттям і повагою до їхньої гідності» та інформувати їх про їхню роль, масштаби, час і хід провадження та результати розслідування. Більше того, з тих самих причин, які були зазначені вище, прокурори повинні дозволяти таким особам висловлювати свої погляди та занепокоєння.

Визначено, певною мірою жертви порушень прав людини у місцях несвободи мають багато спільних інтересів і потреб, наприклад, щодо надання допомоги при проблемах психологічного характеру, різні форми спеціального захисту та/або допомоги.

Аргументовано, способи боротьби з порушенням прав людини повинен залежати від конкретних обставин, включаючи серйозність порушення прав людини. Залежно від тяжкості порушення прав людини та вичерпання національних засобів правового захисту, прокурори повинні повідомляти про відповідні порушення прав людини регіональним та міжнародним правозахисним механізмам, таким як Спеціальний доповідач ООН з питань катувань та інших жорстоких, нелюдських і таких, що принижують гідність видів поводження, Європейський суд з прав людини, Міжнародний кримінальний суд, міжнародні професійні асоціації чи міжнародні правозахисні групи.

Визначено основні аспекти поведінки прокурора за умов, якщо він не може продовжити розслідування порушення прав людини через внутрішній тиск та/або залякування, фізичні погрози чи стеження за прокурором та/або членами його родини: ретельно обмірковувати свої дії, зберігати резервну копію інформації про порушення прав людини (використовуючи, наприклад, зовнішній сервер); інформувати професійні організації, правозахисні групи та ЗМІ про порушення прав людини; виявити та проаналізувати загрозу та її виконавців і, якщо можливо, протистояти загрозі.

11. Встановлено, модернізація конституційно-правового статусу прокуратури в Україні, оптимізація її моделі, сприятиме посиленню боротьби зі злочинністю не лише у межах Української держави, але і на міжнародному рівні. Доведено, комплексний системний порядок реформування прокуратури видається неможливим без чіткого бачення кінцевого результату, який планується досягти у короткостроковій та довгостроковій перспективі та повинно здійснюватись з урахуванням позитивного досвіду європейських держав шляхом стратегічного планування сталого розвитку зазначеного правового інституту у напрямку до реалізації фундаментальних демократичних засад правової держави, котра визнає людину найвищою цінністю, а також євроінтеграційних перетворень у рамках асоціації Україна-ЄС.

Встановлено, реформування конституційно-правового статусу прокуратури в Україні відповідно до взятих на себе зобов'язань перед Радою Європи необхідно розпочати із поетапного вирішення комплексу питань відповідності української прокуратури міжнародним стандартам. При цьому слід враховувати, що в Українській державі прокуратура займає важливе місце у системі органів державної влади, оскільки її діяльність абсорбує у собі два амбівалентні компоненти, котрі імплікативно доповнюють один одного – забезпечення законності та охорона правопорядку.

Визначено, до основних напрямів впровадження оптимальної моделі прокуратури у контексті належного виконання функціонального призначення прокуратури у сфері захисту прав людини належать такі: здійснення функцій у сфері захисту прав людини з орієнтацією на суспільство та із урахуванням принципів гуманізму та людиноцентризму; комплексні підходи до формування особового складу органів прокуратури відповідно до принципів ефективного добору кадрів – компетентності, доброчесності, професійної етики; оптимальний розподіл та унормування навантаження прокурорів, встановлення «достатньої» кількості прокурорів для ефективного здійснення повноважень відповідно до приписів правових норм; належний рівень матеріально-фінансового забезпечення та соціального захисту прокурорів; мультидисциплінарна

координація діяльності із іншими органами державної влади, котра передбачає ефективне, справедливе, неупереджене, незалежне та об'єктивне виконання функціонального призначення відповідно до приписів поточного законодавства, а також дотримання принципу поваги до прав людини, їх рівності, а також принципу заборони дискримінації за тими чи іншими ознаками індивідуального конституційно-правового статусу особи тощо; узгоджена діяльність усіх рівнів прокуратури задля єдиної спільної мети – здійснення законодавчо визначених функцій з метою захисту прав людини, загальних інтересів суспільства, держави; забезпечення якості діяльності органів самоврядування прокурорів, встановлення належного рівня їх бюджетного фінансування; робота із правовою свідомістю та правовою культурою людини, котра передбачає формування у неї уявлення про позитивний образ прокурора та прокуратури загалом шляхом здійснення правового виховання та навчання правовій культурі усіх верств населення; підвищення довіри громадськості до органів прокуратури шляхом ведення прокурорами відкритої та прозорої діяльності, забезпечення вільного доступу громадян до інформації щодо такої діяльності; забезпечення повноцінного комунікативного зв'язку із науковими інституціями, експертами у сфері захисту конституційних прав людини та основоположних свобод; визначення якісно нових підходів у діяльності ювенальних прокурорів у сфері охорони дитинства, на основі ставлення, дружнього до дитини; збільшення кількості та удосконалення якості прокурорських перевірок у місцях несвободи для виявлення фактів порушення прав людини (катування, обмеження особистого простору, ненадання медичної допомоги, незаконне утримання у таких місцях, жорстоке поводження, приниження, порушення строків тримання під вартою); методично-тактичне удосконалення нагляду у сфері кримінально-виконавчої діяльності; прийняття окремого документа «Порядок оцінки діяльності прокурорів» з метою забезпечення ефективності здійснення повноважень прокуратурою; боротьба з бюрократією та корупцією.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Антикоруptionна програма Офісу Генерального прокурора на 2021-2022 роки. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/04/Antykoruptsijna-programa-Ofisu-Generalnogo-prokurora.pdf> (дата звернення: 14.06.2021).
2. Асірян С.Р. Рада ООН з прав людини (інституційно-організаційний аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2016. 20 с.
3. Бабкова В. Правозахисна діяльність прокуратури України на сучасному етапі. 2017. URL: [https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/16115/1/Babkova\\_41-48.pdf](https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/16115/1/Babkova_41-48.pdf) (дата звернення: 12.04.2020).
4. Басараб Р.І. Організаційно-правові засади діяльності Генерального прокурора України : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10. Національна академія прокуратури України. К., 2015. 245 с.
5. Берназюк Я. Міжнародні стандарти участі прокурора у судовому провадженні поза межами кримінального процесу. *Судова влада України*. 11 червня 2020 р. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/952570> (дата звернення: 15.08.2020).
6. Берназюк Я. Особливості представництва прокурором інтересів держави у суді: нове законодавство та актуальні підходи Верховного Суду. *Судебно-юридическая газета*. 2020. URL: <https://www.supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/941986/> (дата звернення: 12.06.2020).
7. Бирюков П. Прокуратура Австрійської республіки. *Електронне приложение к «Российскому юридическому журналу»*. № 4/2011. С.37-44.
8. Боняк В. Органи охорони правопорядку України в сучасному вимірі: конституційно-правовий аспект: монограф. Дніпропетровськ. Ліра. 2015. 372 с.
9. Бордун-Комар Н.І. Принцип верховенства права як метод ефективного судового захисту прав людини в Україні. *Sciences of Europe*. 2020. №61-2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/printsip-verhovenstva-prava-yak->

[metod-efektivnogo-sudovogo-zahistu-prav-lyudini-v-ukrayini](#) (дата звернення: 26.10.2021).

10. В Україні розробляють Концепцію розвитку кримінальної юстиції та системи органів правопорядку. URL: <https://sud.ua/ru/news/ukraine/207051-v-ukrayini-rozroblyayut-kontseptsiyu-rozvitku-kriminalnoyi-yustitsiyi-ta-sistemi-organiv-pravoporyadku> (дата звернення: 09.11.2021).

11. Венедіктова у Страсбурзі зустрілася з генсеком Ради Європи та президентом ЄСПЛ. URL: <https://www.unian.ua/politics/venediktova-u-strasburzi-zustrilasya-z-gensekom-radi-yevropi-ta-prezidentom-yespl-foto-novini-ukrajina-11541184.html> (дата звернення: 02.10.2021).

12. Висновок № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_590#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_590#Text) (дата звернення: 12.04.2020).

13. Ганзицька Т. С. Правоохоронні органи в механізмі забезпечення гендерної рівності в Україні. *Вісник Маріупольського державного університету. Сер.: Право.* 2013. №5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravoohoronni-organi-v-mehanizmi-zabezpechennya-gendernoyi-rivnosti-v-ukrayini> (дата звернення: 26.10.2021).

14. Генеральний прокурор провела міжвідомчу нараду щодо створення Концепції розвитку кримінальної юстиції та системи органів правопорядку. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/news?\\_m=publications&\\_c=view&\\_t=rec&id=298908](https://www.gp.gov.ua/ua/news?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=298908) (дата звернення: 08.07.2021).

15. Господарський процесуальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 1992, № 6, ст.56.

16. Гузе К. Неналежне здійснення суб'єктом владних повноважень захисту інтересів держави як підстава реалізації прокурором функції представництва в суді: теоретико-прикладний аспект. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2020. №8. С. 78-81.

17. Данильян О.Г. Механизм защиты прав человека в современном обществе: теоретико-правовой дискурс. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія. 2013. №4 (18). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mehanizm-zaschity-prav-cheloveka-v-sovremennom-obschestve-teoretiko-pravovoy-diskurs> (дата звернення: 18.10.2021).

18. Данильян О.Г. Теоретико-методологические проблемы защиты прав человека в современном обществе. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія. 2013. №3 (17). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoretiko-metodologicheskie-problemy-zaschity-prav-cheloveka-v-sovremennom-obschestve> (дата звернення: 18.10.2021).

19. Декларація прав дитини. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_384#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_384#Text) (дата звернення: 13.08.2021).

20. Денисов С. Формирование контрольной ветви власти и ограничение коррупции. *Государство и право*. 2002. № 3. С. 8-10.

21. Держава має задихати по-новому. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3197632-irina-venediktova-generalnij-prokuror.html> (дата звернення: 01.03.2021).

22. Державний. *Всесвітній словник української мови*. URL: <https://uk.worldwidedictionary.org/%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%B9> (дата звернення: 15.06.2021).

23. Добровольський Д. Незалежність як засада організації та діяльності органів прокуратури: дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук. Спеціальність 12.00.10 – судоустрій, прокуратура та адвокатура. Одеса. 2016. 195 с.

24. Документы, принятые ассамблеей. 2003. Кишнев. Молдова. URL: <https://rm.coe.int/16806413b5> (дата звернення: 12.04.2020).

25. Дудко Є. Прокуратура України як учасник кримінально-виконавчих правовідносин 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право . канд. Київ. 2015. 297 с.

26. Дяченко В.І. Система правоохоронних органів : навч. посіб. К.: КНЕУ, 2003. 320 с.
27. Данильян О. Г. Єрахторіна О.М. Людиноцентризм в філософії освіти інноваційної доби. Соціально-гуманітарні вектори педагогіки вищої школи : зб. матеріалів IV Міжнар. наук. конф., м. Харків, ХДАДМ, 25-26 квіт. 2013 р. Х., 2013. С. 48–49.
28. Єщук О.М. Деякі аспекти реформування органів прокуратури. *Судова та слідча практика в Україні*. 2016. Вип. 2. С. 7-10. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/jipu\\_2016\\_2\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/jipu_2016_2_3) (дата звернення: 11.02.2021).
29. Жоган Р. Конституційно-правовий статус прокуратури в Україні. Київ, 2010.
30. Заборовський В.В. Місце і роль адвокатури у механізмі здійснення правосуддя в Україні. *Конституційно-правові академічні студії*. № 2/2017. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/30626/1/%D0%97%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B2%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9%20%D0%92.pdf> (дата звернення: 12.04.2020).
31. Загальна декларація прав людини. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text) (дата звернення: 12.04.2020).
32. Звіт про діяльність прокуратури за 2020 рік. 82 с.
33. Италия: Конституция и законодательные акты. Сост. Н.Ю. Попов. Под ред. В.А. Туманова: Пер. с итал. М.: Прогресс, 1988. С.306-307.
34. Ірина Венедіктова зустрілась із Президентом Європейського суду з прав людини. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/news?\\_m=publications&\\_c=view&\\_t=rec&id=303694](https://www.gp.gov.ua/ua/news?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=303694) (дата звернення: 02.10.2021).
35. Керівні принципи ООН, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судові переслідування. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_859#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_859#Text) (дата звернення: 12.04.2020).
36. Ковалів М., Єсімов С., Крамар Р., Скринковський Р. Перспективи реформування організаційно-правового механізму забезпечення прав і свобод

людини та громадянина. *Traektoriâ Nauki = Path of Science*. 2017. №10. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/perspektivi-reformuvannya-organizatsiyno-pravovogo-mehanizmu-zabezpechennya-prav-i-svobod-lyudini-ta-gromadyanina> (дата звернення: 28.10.2021).

37. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 35-36. № 37. Ст.446.

38. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів. 2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17#Text> (дата звернення: 07.08.2020).

39. Коломєць О.В. Функції держави у сучасному державознавстві: теоретичні проблеми. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2013. № 5 С. 41-44.

40. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text) (дата звернення: 04.04.2020).

41. Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_207#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207#Text) (дата звернення: 08.04.2020).

42. Конвенція про права дитини ООН. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_021#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text) (дата звернення: 10.04.2020).

43. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 12.04.2020).

44. Концепція реформування кримінальної юстиції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311/2008#Text> (дата звернення: 09.11.2021).

45. Копча В.В. Правозахисна функція держав Центральної Європи: теоретичні та порівняльно-правові аспекти: автореф. На здоб. Наук. Ступ. Канд. Юрид. наук. Київ. 2021. 38 с.

46. Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. Одеса: Юрид. л-ра, 2002. 375 с.

47. Кошинець В. Принципи діяльності та визначення статусу органів прокуратури в контексті рішень Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 2. С. 93–101.
48. Кравченко Т. Окремі аспекти представництва прокурором інтересів держави в суді. *Місьцеве самоврядування*. № 8 (1). 2020. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2020/august/issue-8/1/article-110235.html> (дата звернення: 12.06.2020).
49. Кримінальний процесуальний Кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2013. № 9-10. № 11-12. № 13. Ст.88.
50. Лемак В., Туряниця В. Складові механізми захисту та гарантії прав і свобод людини. *Visegrad Journal on Human Rights*. №2. 2014. С. 183-187.
51. Логоша В.В. Місце прокуратури в системі органів державної влади. *Форум права*. 2011. № 3. С. 478-485.
52. Ломовский В.Д. Прокурорско-надзорные правоотношения. Ростов: Изд-во Ростовского ун-та. 1987. 221 с.
53. Ломовский В.Д. Какой власти принадлежит прокуратура? *Законность*. 2001. № 9. С.12–14.
54. Людмила Денісова та Ірина Венедіктова підписали меморандум про співпрацю. URL: <https://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/lyudmila-den%D1%96sova-ta-%D1%96rina-vened%D1%96ktova-p%D1%96dpisali-memorandum-pro-sp%D1%96vpraczu/> (дата звернення: 06.08.2020).
55. Макосій Ю.Д. Features of the constitutional and legal status of the prosecutor's office in Ukraine. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2021. №6. С. 92 - 96. URL: [https://journal-vjhr.sk/wp-content/uploads/2022/02/VJRHR\\_6\\_2021\\_Last.pdf](https://journal-vjhr.sk/wp-content/uploads/2022/02/VJRHR_6_2021_Last.pdf) (дата звернення: 03.02.2022).
56. Макосій Ю.Д. Specifics of the term-concept "independence of the prosecutor's office": key principles. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2021. № 4. С. 140-142. URL: [https://journal-vjhr.sk/wp-content/uploads/2021/11/VJHR\\_4\\_2021.pdf](https://journal-vjhr.sk/wp-content/uploads/2021/11/VJHR_4_2021.pdf) (дата звернення: 21.01.2022).

57. Макосій Ю.Д. Засади здійснення представництва прокурором в суді законних інтересів держави: практика Верховного Суду. *Конституційно-правове будівництво на зламі епох: пошуки оптимальних моделей: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м. Ужгород, 22 червня 2021 р. Ужгород: Ужгородський національний університет. 2021. С.209-219.

58. Макосій Ю.Д. Змішана (італійська) модель організації та функціонування прокуратури: загальна характеристика. *Topical issues of modern science, society and education: матеріали III міжнародної науково-практичної конференції*, м. Харків, 3-5 жовтня 2021 р. С.1059-1061.

59. Макосій Ю.Д. Конституційно-правовий статус прокуратури у Франції. *Конституційно-правове будівництво на зламі епох: пошуки оптимальних моделей: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м. Ужгород, 23 серпня 2021 р. Ужгород: Ужгородський національний університет. 2021. С.143-147.

60. Макосій Ю.Д. Міжнародно-правові стандарти організації та функціонування прокуратури. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія. Право*. 2021. № 66. С. 257-260.

61. Макосій Ю.Д. Специфіка правового статусу прокуратури Австрії у контексті захисту прав людини. *Роль періодичних юридичних видань у формуванні правової держави: зарубіжний досвід та Україна: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Ужгород, 21 жовтня 2021 р.). Ужгород: Ужгородський національний університет, 2021. С.100-107.

62. Медведько О.І. Організаційно-управлінські функції і повноваження генерального прокурора України: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10. Національний університет «Одеська юридична академія». О., 2010. 215 с.

63. Михайленко О. Прокуратура Франції: становлення та повноваження. *Право України*. 2000. № 2. С. 100-102.

64. Міжнародна асоціація прокурорів. URL: <https://old.gp.gov.ua/ua/cmo.html? m=publications& t=rec&id=101554> (дата звернення: 12.01.2021).
65. Міжнародний білль про права людини. Виклад фактів. *Харківська правозахисна група*. Харків: Фоліо, 2004. 62 с.
66. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text) (дата звернення: 16.07.2021).
67. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text) (дата звернення: 02.03.2021).
68. Міжнародні механізми захисту прав людини. Право громадян України на звернення: до конвенційних органів з захисту прав людини. 2019. URL: <https://pl.dsns.gov.ua/ua/Tizhden-prava/17041.html> (дата звернення: 02.03.2021).
69. Налагодження сталої системи реагування на порушення прав вразливих груп: перші підсумки. URL: <https://ecpl.com.ua/news/nalahodzhennia-staloi-systemy-reahuvannia-na-porushennia-prav-vrazlyvykh-hrup-pershi-pidsumky/> (дата звернення: 07.20.2021).
70. Новини Полтавщини. В Україні розробляють Концепцію розвитку кримінальної юстиції та системи органів правопорядку. URL: <https://np.pl.ua/2021/07/v-ukraini-rozrobliaiut-kontseptsiiu-rozvytku-kryminalnoi-iustytsii-ta-systemy-orhaniv-pravoporiadku/> (дата звернення: 08.07.2021).
71. Новосад Ю. Про деякі змістовні елементи дослідження діяльності прокуратури як суб'єкта боротьби із злочинністю в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. Київ: НДІ приват. права і підприємництва України НАПрН України, 2017. Вип. 9(259). С. 183–187.
72. Новосад Ю.О. Кримінально-виконавчі засади участі прокуратури України у сфері виконання покарань: дис. На здоб. Наук. Ступ. Докт. юрид. наук. Луцьк. 2019. 544 с.
73. Ножняк О.М. Комісія ООН з прав людини та її інституційно-правова реорганізація у Раду з прав людини. *Young Scientist*. № 11 (51). November, 2017.

URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2017/11/233.pdf> (дата звернення: 08.06.2020).

74. Обговорення проєкту Концепції розвитку кримінальної юстиції та системи органів правопорядку. URL: <https://ptcu.gp.gov.ua/uk/2021/11/obgovorennya-proyektu-konczepczyiy-rozvytku-kryminalnoyi-yustyczyiy-ta-systemy-organiv-pravoporyadku/> (дата звернення: 12.11.2021).

75. Огородник А.П. Механізм забезпечення прав і свобод людини та принципи законності в Україні. *Право України*. 2008. № 6. С. 14–18.

76. Окрема думка судді Конституційного Суду України Лемака В.В. стосовно Рішення у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства "Запорізький завод феросплавів" щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України "Про Національне антикорупційне бюро України" від 5 червня 2019 року № 4-р(II)/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nd04d710-19#Text> (дата звернення: 12.06.2020).

77. Олексій Марушій Принцип законності у діяльності органів публічного управління: методологічні засади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2017. №865 (14). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/printsip-zakonnosti-u-diyalnosti-organiv-publichnogo-upravlinnya-metodologichni-zasadi> (дата звернення: 18.02.2021).

78. Орзіх М.П. Судова влада в механізмі захисту прав людини: доктрина і практика. Актуал. пробл. політики: зб. наук. пр. О.: Юрид. літ., 2002. Вип. 13-14. С. 70–82.

79. Ортынский В.Л. Реформирование правоохранительной системы в контексте социально-правового механизма обеспечения прав человека. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2014. №810 (4). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/reformirovanie-pravoohranitelnoy-sistemy-v-kontekste-sotsialno-pravovogo-mehanizma-obespecheniya-prav-cheloveka> (дата звернення: 27.10.2021).

80. Остапчук В.П. Проблеми прокуратури у контексті її взаємовідносин з політичною владою в Україні. *Урядовий кур'єр*. 2005. С.5.

81. Офіс Генпрокурора підписав Меморандум із Представництвом Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ) в Україні щодо підтримки впровадження ініціативи зі співробітництва у галузі захисту прав дітей. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/news?\\_m=publications&\\_c=view&\\_t=rec&id=274159](https://www.gp.gov.ua/ua/news?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=274159) (дата звернення: 08.08.2020).

82. Офіс Генпрокурора та Уповноважений ВР з прав людини підписали Меморандум про співпрацю. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/news?\\_m=publications&\\_c=view&\\_t=rec&id=276091](https://www.gp.gov.ua/ua/news?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=276091) (дата звернення: 06.08.2020).

83. Пайда Ю.Ю. Юридичні гарантії як елемент механізму захисту прав людини. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 1. С. 69-73. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/10452> (дата звернення: 12.04.2020).

84. Панова Н.С. Принцип законності в процес розвитку державного управління в Україні. *Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки*. 2012. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/printsip-zakonnosti-v-protsess-rozvitku-derzhavnogo-upravlinnya-v-ukrayini> (дата звернення: 18.02.2021).

85. Пелих Н.А. Конституційні засади діяльності міліції України: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. Національна академія внутрішніх справ України. К., 2002. 194 с

86. Петрів І.М. Удосконалення державного механізму захисту прав людини і громадянина через призму діяльності Конституційного Суду України. URL: <https://instzak.com/index.php/journal/article/view/1823/1703> (дата звернення: 12.04.2020).

87. План заходів з реалізації Стратегії протидії катуванням у системі кримінальної юстиції. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1344-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 29.10.2021).

88. Повідомлення про день початку роботи Офісу Генерального прокурора. URL: [http://www.golos.com.ua/article/325727?fbclid=IwAR11BqVnYUx\\_AOexYnM8nYhVMzkOxEi7i0RvA2USueZg-96rFZyAexu2-AQ](http://www.golos.com.ua/article/325727?fbclid=IwAR11BqVnYUx_AOexYnM8nYhVMzkOxEi7i0RvA2USueZg-96rFZyAexu2-AQ) (дата звернення: 12.04.2020).

89. Положення про раду прокурорів. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002900-17#Text> (дата звернення: 12.04.2020).

90. Порядок денний засідань КСУ (затверджений). Суд ухвалив рішення. URL: <https://ccu.gov.ua/novyna/14-lypnya-poryadok-dennyi-zasidan-ksu-zatverdzhennyi-sud-uhvalyv-rishennya> (дата звернення: 16.07.2021).

91. Порядок розгляду кадровою комісією скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, здійснення дисциплінарного провадження та прийняття рішення за результатами дисциплінарного провадження. 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0266900-19#Text> (дата звернення: 12.04.2020).

92. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11 лютого 2020 року. Справа № 922/614/19. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/87902138> (дата звернення: 13.02.2021).

93. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 26 червня 2019 року. Справа № 922/614/19. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/84573553> (дата звернення: 13.02.2021).

94. Постанова Верховного Суду від 12.06.2019 року у справі N 487/10128/14-ц. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/VS190546> (дата звернення: 13.02.2021).

95. Постанова Верховного Суду від 14 листопада 2018 року у справі № 183/1617/16. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/81574015> (дата звернення: 13.02.2021).

96. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів об'єднаної палати Касаційного господарського суду. Справа № 924/1256/17. 2018. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/78749905> (дата звернення: 13.02.2021).
97. Потебенько М. Каждый должен знать своё место. *Столичные новости*. 1998. № 39. С. 7.
98. Права і свободи в Україні: конституційно-правовий механізм захисту. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 2. С. 49-55.
99. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 07 липня 2012 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 27.
100. Про Антимонопольний комітет України: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1993, № 50, ст.472.
101. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2002, № 32, ст.225.
102. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2016. № 28. Ст.532.
103. Про громадянство України: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 13. Ст.65.
104. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1994, № 11, ст.50.
105. Про запобігання корупції: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2014, № 49, ст.2056
106. Про затвердження порядку проходження прокурорами атестації: Наказ Генерального прокурора. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0221900-19#Text> (дата звернення: 16.07.2021).
107. Про затвердження Порядку складення присяги прокурора: Наказ Генерального прокурора України. 2016. №135. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0646-16#Text> (втратив чинність) (дата звернення: 12.04.2020).

108. Про затвердження Порядку складення Присяги прокурора: Наказ Офісу Генерального прокурора. від 16.06.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0280905-20#Text> (дата звернення: 12.04.2020).

109. Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань: Наказ Міністерства юстиції України. 2018. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1010-18?find=1&text=%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83%D1%80%D0%BE%D1%80#w1\\_7](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1010-18?find=1&text=%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83%D1%80%D0%BE%D1%80#w1_7) (дата звернення: 12.04.2020).

110. Про Конституційний Суд України: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2017, № 35, ст.376.

111. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2016. № 1. ст. 2.

112. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2014, № 47, ст. 2051.

113. Про національну поліцію: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2015, № 40-41, ст. 379.

114. Про національну стратегію у сфері прав людини: Указ Президента України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021#Text> (дата звернення: 18.05.2021).

115. Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень: Наказ Генерального прокурора України від 21.09.2018 № 186 (втратив чинність).

116. Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді: Наказ Генерального прокурора України. від 21.08.2020 №389. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0389905-20/conv#n3> (дата звернення: 12.04.2020).

117. Про особливості виконання функцій прокуратури з питань захисту інтересів дітей та протидії насильству: Наказ Офісу Генерального прокурора.

4.11.2020р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0509905-20#Text> (дата звернення: 12.04.2021).

118. Про приєднання України до Статуту Ради Європи. Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1995. № 38. Ст.287.

119. Про прокуратуру: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2015. № 2-3. Ст.12.

120. Про Раду Європи. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/the-coe/about-coe> (дата звернення: 12.04.2020).

121. Про реалізацію пілотного проекту «Програма відновлення для неповнолітніх, які є підозрюваними у вчиненні кримінального правопорушення: Наказ Міністерства юстиції України та Генеральної прокуратури України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0087-19#Text> (дата звернення: 12.04.2020).

122. Про Службу безпеки України: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1992, № 27, ст.382

123. Про судоустрій і статус суддів: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2016, № 31, ст.545

124. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1998, № 20, ст.99.

125. Прокуратура в Італії. URL: <https://studfile.net/preview/2094459/> (дата звернення: 12.04.2020).

126. Проневич О.С. Принцип незалежності прокуратури: догматично-правова інтерпретація та правова регламентація. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. №4 (2014). С. 6-16.

127. Публічний. *Всесвітній словник української мови* URL: <https://uk.worldwidedictionary.org/%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9> (дата звернення: 15.06.2021).

128. Работа Генеральной Ассамблеи. URL: <https://www.un.org/ru/ga/> (дата звернення: 18.09.2020).

129. Рада ООН з прав людини (РПЛ). 2012. URL: <https://geneva.mfa.gov.ua/posolstvo/2602-human-rights> (дата звернення: 19.09.2020).
130. Разметаева Ю.С. Способы защиты прав человека в гражданском обществе. *Проблеми законності*. 2012. №119. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sposoby-zaschity-prav-cheloveka-v-grazhdanskom-obschestve-1> (дата обращения: 18.10.2021).
131. Регламент Європейського суду з прав людини. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_067#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_067#Text) (дата звернення: 07.04.2021).
132. Резолюція 1346 (2003) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Виконання обов'язків та зобов'язань Україною». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_608#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_608#Text) (дата звернення: 08.04.2021).
133. Резолюція 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи "Функціонування демократичних інституцій в Україні" [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a19#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a19#Text) (дата звернення: 07.04.2021).
134. Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН «Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_282#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_282#Text) (дата звернення: 07.04.2021).
135. Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи № 1466 (2005). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_611#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_611#Text) (дата звернення: 08.04.2021).
136. Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec\\_2000\\_19\\_2000\\_10\\_6.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf) (дата звернення: 08.04.2021).
137. Рекомендація Парламентської асамблеї Ради Європи № 1622 (2003). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_609#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_609#Text) (дата звернення: 16.10.2020).
138. Рікер П. Право і справедливість. К.: Дух і літера, 2002. 216 с.

139. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X "Перехідні положення" Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05#Text> (дата звернення: 11.03.2021).

140. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді). 8 квітня 1999 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99#Text> (дата звернення: 13.02.2021).

141. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства "Запорізький завод феросплавів" щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України "Про Національне антикорупційне бюро України". 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va04p710-19#Text> (дата звернення: 12.06.2020).

142. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини третьої статті 307, частини третьої статті 309 Кримінального процесуального кодексу України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va04p710-20#Text> (дата звернення: 10.05.2021).

143. Россоха С.В. Правоохоронні органи держави в механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина. Дис... канд. юрид. наук зі спец. 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2016. 212 с.

144. Рудік О., Лазарева Л. Інститут спеціалізованого і місцевого омбудсмена як механізм захисту прав людини: зарубіжний досвід. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011\\_03\(10\)/11romlzd.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_03(10)/11romlzd.pdf) (дата звернення: 06.07.2020).
145. Скринковський Р., Ковалів М., Приведа А., Хмиз М., Князь С., Павлов Д. Особливості розбудови професійного самоврядування в системі прокуратури, судової влади та адвокатури України. *Traektoriâ Nauki = Path of Science*. 2021. №6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osoblivosti-rozbudovi-profesiynogo-samovryaduvannya-v-sistemi-prokuraturi-sudovoyi-vladi-ta-advokaturi-ukrayini> (дата звернення: 30.10.2021).
146. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_010#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010#Text) (дата звернення: 09.02.2021).
147. Статут Ради Європи. Лондон. 1949. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001#Text) (дата звернення: 09.02.2021).
148. Статут Тренінгового центру прокурорів України. Київ. 2020. 11 с.
149. Стратегія протидії катуванням у системі кримінальної юстиції. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1344-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 29.10.2021).
150. Стратегія розвитку прокуратури на 2021-2023 роки. Наказ Генерального прокурора від 16 жовтня 2020 року №489. 14 с.
151. Сухонос В. Щодо Концепції реформування прокуратури України. *Право України*. 2004. № 1. С. 86-90.
152. Толочко Я.М. Проблеми визначення конституційно-правового статусу прокуратури України. *Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки*. 2009. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemi-viznachennya-konstitutsiyno-pravovogo-statusu-prokuraturi-ukrayini> (дата звернення: 14.07.2021).
153. Трофименко В.А. Стосовно системи правового виховання працівників правоохоронних органів. *Вісник Національного університету*

«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія. 2012. №3 (13). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/stosovno-sistemi-pravovogo-vihovannya-pratsivnikiv-pravoohoronnih-organiv> (дата звернення: 02.06.2021).

154. Уряд схвалив Стратегію протидії катуванням у системі кримінальної юстиції та План заходів з її реалізації. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-shvaliv-strategiyu-protidiyi-katuvanniam-u-sistemi-kriminalnoyi-yusticiyi-ta-plan-zahodiv-z-yiyi-realizaciyi> (дата звернення: 09.11.2021).

155. Ухвала Великої Палати Верховного Суду від 7 листопада 2019 року у справі №912/2385/18. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/85647015> (дата звернення: 13.02.2021).

156. Ухвала Верховного Суду від 19 липня 2018 року у справі № 822/1169/17. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/75424056> (дата звернення: 13.02.2021).

157. Функції органів прокуратури у країнах Європи: інформаційна довідка, підготовлена Європейським науково-дослідницьким центром на запит народного депутата України. USAID. 12 с.

158. Хольвинская О.Я. Место и роль полиции в механизме обеспечения прав человека и гражданина в Украине. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2016. №845 (10). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mesto-i-rol-politsii-v-mehanizme-obespecheniya-prav-cheloveka-i-grazhdanina-v-ukraine> (дата звернення: 30.10.2021).

159. Циганок С. Незалежність прокуратури: досвід Польщі. *Підприємництво, господарство і право*. № 6 (2019). С. 343-346.

160. Цувина Т.А. Независимость и беспристрастность суда как составляющие верховенства права в гражданском судопроизводстве. *Теорія і практика правознавства*. 2019. №16 (2). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nezavisimost-i-bespristrastnost-suda-kak-sostavlyayuschie-verhovenstva-prava-v-grazhdanskom-sudoproizvodstve> (дата звернення: 26.10.2021).

161. Чорна С. Роль судової влади в конституційно-правовому механізмі захисту прав і свобод людини. *Підприємництво, господарство і право*. №8. 2020. URL: <http://www.pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/8/31.pdf> (дата звернення: 17.09.2020).

162. Шилин Н.А. Правоохранительные органы как субъекты системы обеспечения национальной безопасности: к проблеме законодательного определения. *Проблеми законності*. 2012. №121. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravoohranitelnye-organy-kak-subekty-sistemy-obespecheniya-natsionalnoy-bezopasnosti-k-probleme-zakonodatelnogo-opredeleniya> (дата звернення: 31.10.2021).

163. Ярема В. Перед органами прокуратури стоїть завдання особливої ваги – відновити порядок і законність в Україні. *Вісник прокуратури*. 2014. № 8. С. 5–10.

164. 3rd UPR cycle: contributions and participation of "other stakeholders" in the UPR. URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/NgosNhris.aspx> (date of application: 09.09.2020).

165. Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény és a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV törvény. 2014. URL: [https://jog.tk.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_05\\_Varga.pdf](https://jog.tk.hu/uploads/files/mtalwp/2014_05_Varga.pdf) (date of application: 14.03.2021).

166. Bundes-Verfassungsgesetz. URL: <http://www.verfassungen.at/indexheute.htm> (date of application: 17.03.2021).

167. Civilný sporový poriadok. Časová verzia predpisu účinná od 01.08.2021. 2015. URL: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2015/160/> (date of application: 18.03.2021).

168. Code de procédure pénale. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006071154/> (date of application: 21.04.2021).

169. Codice di Procedura Penale. URL: <https://www.altalex.com/documents/codici-altalex/2014/10/30/codice-di-procedura-penale> (date of application: 09.09.2020).
170. Council of Europe. Intergovernmental Organisations. URL: <https://www.europewatchdog.info/en/council-of-europe/> (date of application: 24.10.2020).
171. Die Staatsanwaltschaft. URL: [https://www.bmi.gv.at/magazinfiler/2005/05\\_06/files/juristische\\_berufe.pdf](https://www.bmi.gv.at/magazinfiler/2005/05_06/files/juristische_berufe.pdf) (date of application: 14.07.2020).
172. Ecole Nationale de la Magistrature (ENM). URL: <https://lajusticerecrute.fr/metiers/ecole-nationale-magistrature> (date of application: 16.07.2020).
173. François Molins et Jean-Louis Nadal : « Il est urgent de garantir l'indépendance statutaire des magistrats du parquet ». *Le Monde*. 2020. URL: [https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/09/02/francois-molins-et-jean-louis-nadal-il-est-urgent-de-garantir-l-independance-statutaire-des-magistrats-du-parquet\\_6050629\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/09/02/francois-molins-et-jean-louis-nadal-il-est-urgent-de-garantir-l-independance-statutaire-des-magistrats-du-parquet_6050629_3232.html) (date de la demande: 18.03.2021).
174. Human Rights as a philosophical idea. URL: <https://www.europewatchdog.info/en/council-of-europe/core-values/human-rights/> (date of application: 12.02.2021).
175. Human Rights Manual for Prosecutors. international association of prosecutors. 2003. 258 p.
176. La Costituzione della Repubblica Italiana. URL: <https://translate.google.com.ua/?sl=uk&tl=it&text=La%20Costituzione%20della%20Repubblica%20Italiana&op=translate> (date of application: 25.02.2021).
177. Le double visage des procureurs de la République. *Le Monde*. 2020. URL: [https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/09/18/le-double-visage-des-procureurs-de-la-republique\\_6052677\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/09/18/le-double-visage-des-procureurs-de-la-republique_6052677_3232.html) (date of application: 13.09.2020).

178. Legal protection of human rights. <https://www.coe.int/en/web/compass/legal-protection-of-human-rights> (date of application: 11.08.2020).

179. Magyarország alaptörvénye. URL: [https://www.keh.hu/magyarorszag\\_alaptorvenye/1515-Magyarorszag\\_Alaptorvenye&pnr=11](https://www.keh.hu/magyarorszag_alaptorvenye/1515-Magyarorszag_Alaptorvenye&pnr=11) (date of application: 05.06.2020).

180. Model Protocol on Human Rights for Public Prosecutors. 3 c.

181. Napoleonic Code. France. 1804. URL: <https://www.britannica.com/topic/Napoleonic-Code> (date of application: 09.04.2020).

182. Ordinamento giudiziario. URL: [http://www.edizionieuropee.it/law/html/38/zn71\\_02\\_007.html](http://www.edizionieuropee.it/law/html/38/zn71_02_007.html) (date of application: 13.07.2020).

183. Ordonnance № 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000339259/> (date of application: 11.07.2020).

184. Prokuratúra slovenskej republiky a verejný ochranca práv <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1992-460#hlava8> (date of application: 13.07.2020).

185. Protection and Redress for Victims of Crime and Human Rights Violations. *Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers*. P.749-753.

186. Publication de l'avis rendu par la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature. 2020. URL: <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/actualites/publication-de-lavis-rendu-par-la-formation-pleniere-du-conseil-superieur-de-la> (date of application: 08.02.2021).

187. Raising standards for Prosecutors worldwide; improving international co-operation to combat crime. URL: <https://www.iap-association.org/> (date of application: 14.07.2020).

188. Rapport fait au nom de la Commission d'enquête sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée

nationale le 2 septembre 2020. Paris. 2020. URL: [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cejustice/115b3296\\_rapport-enquete.pdf](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cejustice/115b3296_rapport-enquete.pdf) (date de la demande: 18.03.2021).

189. Recommendation 1604 «Role of the public prosecutor's office in a democratic society governed by the rule of law». URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/xref/xref-xml2html-en.asp?fileid=17109&lang=en> (date of application: 01.09.2020).

190. Strafprozessordnung der Osterreichisch-ungarischen Monarchie. URL: [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2/148\\_118\\_145/de](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2/148_118_145/de) (date of application: 17.07.2020).

191. Tcherkessoff P. Cohérence et légitimité du ministère public, thèse de doctorat en droit privé soutenue le 30 juin 2015 à l'université Panthéon-Assas, ss la dir. de S. Tzitzis. § 25. p. 46.

192. The Council of Europe's Commissioner for Human Rights. URL: <https://www.europewatchdog.info/en/structure/human-rights-commissioner/> (date of application: 19.01.2021).

193. Treatment of victims by the prosecution. *Protection and Redress for Victims of Crime and Human Rights Violations*. P.761-762.

194. Trestný poriadok. 2005. URL: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2005-301> (date of application: 11.01.2021).

195. Un code de déontologie va encadrer les magistrats. Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) doit rendre public un recueil des obligations déontologiques des magistrats. 2010. URL: [https://www.lemonde.fr/societe/article/2010/06/08/un-code-de-deontologie-va-encadrer-les-magistrats\\_1369624\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2010/06/08/un-code-de-deontologie-va-encadrer-les-magistrats_1369624_3224.html) (date de la demande: 18.04.2021).

196. Universal Periodic Review. URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx> (date of application: 08.08.2020).

197. Ústavný zákon č. 460/1992 Zb.Ústava Slovenskej republiky. URL: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1992-460> (date of application: 19.08.2020).

198. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U., poz. 177). URL:

<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000177/U/D20160177Lj.pdf> (date of application: 03.09.2020).

199. Verfassungsgesetz 1953, Zivilprozessordnung, Außerstreitgesetz und Strafprozeßordnung. URL:

<https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/II/00325/index.shtml#> (date of application: 11.07.2020).

200. Vom Bedeutungsverlust der Hauptverhandlung. URL:

[https://www.waechterkollegen.de/images/dateien/waechter/Vortrag\\_29.\\_Strafverteidigertag.pdf](https://www.waechterkollegen.de/images/dateien/waechter/Vortrag_29._Strafverteidigertag.pdf) (date of application: 19.07.2021).

201. Zákon z 28. marca 2001 o prokuratúre. URL: <https://www.slovlex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/153/> (date of application: 24.03.2021).

**ДОДАТКИ***Додаток 1***СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ***Наукові праці, в яких відображені основні наукові результати дисертації:*

1. Макосій Ю.Д. Міжнародно-правові стандарти організації та функціонування прокуратури. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія. Право.* 2021. Вип. 66. С. 257-260.
2. Makosii Y. Constitutional and legal approaches to determining the place of prosecutor's office in the system of public authorities. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія. Право.* 2022. Вип. 71. С. 95-98.
3. Макосій Ю.Д. Місце прокуратури в інституційному вимірі захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство».* 2022. №2. С. 312-317.

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

4. Макосій Ю.Д. Засади здійснення представництва прокурором в суді законних інтересів держави: практика Верховного Суду. *Конституційно-правове будівництво на зламі епох: пошуки оптимальних моделей:* матеріали Міжнар. наук-практ. конф., м. Ужгород, 22 червня 2021 р. Ужгород, 2021. С.209-219.
5. Макосій Ю.Д. Конституційно-правовий статус прокуратури у Франції. *Конституційно-правове будівництво на зламі епох: пошуки оптимальних моделей:* матеріали Міжнар. наук-практ. конф., м. Ужгород, 23 серпня 2021 р. Ужгород, 2021. С.143-147.

6. Макосій Ю.Д. Змішана (італійська) модель організації та функціонування прокуратури: загальна характеристика. *Topical issues of modern science, society and education*: матеріали III Міжнар. наук-практ. конф., м. Харків, 3-5 жовтня 2021 р. Харків, 2021. С.1059-1061.
7. Макосій Ю.Д. Специфіка правового статусу прокуратури Австрії у контексті захисту прав людини. *Роль періодичних юридичних видань у формуванні правової держави: зарубіжний досвід та Україна: матеріали Міжнар. наук-практ. конф., м. Ужгород, 21 жовтня 2021 р. Ужгород, 2021. С.100-107.*


*Наукові праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:*

8. Makosii Y. Specifics of the term-concept "independence of the prosecutor's office": key principles. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2021. № 4. P. 140-142.
9. Makosii Y. Features of the constitutional and legal status of the prosecutor's office in Ukraine. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2021. №6. P. 92-96.

## АКТИ ВПРОВАДЖЕНЬ

«ЗАТВЕРДЖУЮ»

Декан юридичного факультету ДВНЗ  
«Ужгородський національний університет»  
Ю. М. Бисага, професор Лазур Я. В.  
2022 року



## А К Т

впровадження у навчальний та науково-дослідні процеси юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет» результатів дисертаційного дослідження Макосія Юрія Дмитровича на тему «Роль прокуратури в механізмі захисту прав людини: європейський досвід та Україна» за спеціальністю 081 – «Право»

Комісія у складі:

1. Завідувача кафедри конституційного права та порівняльного правознавства, д.ю.н., професора Бисаги Ю.М.;
2. Професора кафедри конституційного права та порівняльного правознавства, д.ю.н., професора Блова Д.М.;
3. Професора кафедри конституційного права та порівняльного правознавства, д.ю.н., професора Пирого І.С.

склали цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження дослідження Макосія Юрія Дмитровича на тему «Роль прокуратури в механізмі захисту прав людини: європейський досвід та Україна», поданої на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» (галузь знань 08 «Право») є цілком обґрунтованими, мають належний

науковий рівень та вагоме практичне значення для використання у навчальному процесі кафедри конституційного права та порівняльного правознавства юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет» при викладанні навчальних дисциплін «Конституційне право України», «Конституційне право зарубіжних країн», розробці та вдосконаленні спеціальних курсів «Конституційні права і свободи», «Актуальні питання прав людини», а також у науково-дослідній роботі викладачів та аспірантів кафедри.

**Завідувач кафедри конституційного права  
та порівняльного правознавства,  
доктор юридичних наук, професор**



**Юрій БИСАГА**

**Професор кафедри конституційного права  
та порівняльного правознавства,  
доктор юридичних наук, професор**



**Дмитро БЄЛОВ**

**Професор кафедри конституційного права  
та порівняльного правознавства,  
доктор юридичних наук, професор**



**Ігор ПИРОГА**