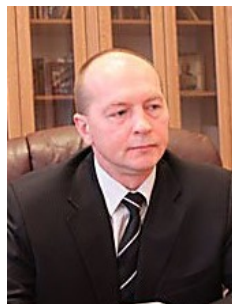


In particular proposed, along with the activities of the institution of state (judicial) performers create and institute private performers who must receive authorization from the state in the face of justice and act on behalf of the state under license control which carry out regional and national Chamber as of the government, belongs to this category and the plaintiff lawyer who deals with practical work on gathering the necessary information about the debtor's property; The necessity of giving the Executive the right to appeal to the State Migration Service for the introduction of the latest ban to leave the country by the debtor; feasibility of providing information about the debtor to the Agency on credit data, whose responsibilities include collecting information on citizens as untrustworthy potential lenders who are entered in the publicly available rating in this case would carry the National Bank of Ukraine as a central executive body implements policies in monetary sphere of the state; temporarily withdraw the certificate on driving temporarily prohibit the debtor issuing licenses, permits and suspension of licenses and permits that were issued earlier; etc.

Keywords: *bodies of public administration, enforcement proceedings, enforcement bodies, State executive service, private performers direction of reform.*

УДК 343.163

DOI: 10.31733/2078-3566-2019-2-61-66



Уваров В. Г. ©

доктор юридичних наук, доцент
(Генеральна прокуратура України)

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ГЕНЕРАЛЬНОЇ ІНСПЕКЦІЇ ГЕНЕРАЛЬНОЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Здійснено аналіз окремих аспектів функціонування Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України. Зроблено акцент на важливості функцій підрозділів Генеральної інспекції. Проаналізовано зарубіжний досвід існування підрозділів внутрішньої безпеки в органах прокуратури. Сформульовано висновки та пропозиції, спрямовані на вдосконалення діяльності Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України.

Ключові слова: *Генеральна інспекція; Генеральна прокуратура України, законодавче закріплення; функції; зарубіжний досвід.*

Постановка проблеми. Із здобуттям Україною незалежності у 1991 році виникла органічна потреба у трансформації національної системи правоохоронних органів та її переорієнтації на людиноцентристське функціонування. Поряд із низкою успішних перетворень на законодавчому та організаційному рівнях, що відбулися упродовж 1991 – 2019 років, окремі інституції, що входять до системи правоохоронних органів України, досі перебувають в умовах реформування. Зокрема, це стосується оптимізації їхньої структури та владних управлінських функцій відповідно до прийнятих у державах Європейського Союзу (далі – ЄС) стандартів. Серед державних органів, чия діяльність перебуває під прискіпливою увагою як держав-партнерів та міжнародних організацій, так і інститутів громадянського суспільства, можна назвати прокуратуру.

Про наявність прорахунків у роботі прокуратури може опосередковано свідчити дослідження, проведене соціологічною службою Центру Разумкова в період 21 – 26.03.2019 року. За результатами опитування 2017 респондентів, рівень недовіри до прокуратури становить – 71 %, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури – 69 % [1].

Низький рівень довіри громадян до роботи прокуратури свідчить про необхідність перегляду і посилення основних векторів удосконалення її діяльності, зокрема у частині забезпечення внутрішньої безпеки цієї системи.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Розкриттю і вирішенню проблем функціонування органів прокуратури в Україні присвячено

© Уваров В.Г., 2019

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-0128-9486>

mail@dduvs.in.ua

праці багатьох фахівців у галузі права, серед яких: О. Банчук, С. Губар, Д. Добровольський, Т. Колеснік, Т. Корнякова, А. Лапкін, М. Лошицький, Т. Семків, В. Селезньов, Л. Нестерчук, В. Сухонос, Г. Терещук та багатьох інших. Поряд із вагомим науковим доробком, лишаються актуальними питання забезпечення внутрішньої безпеки в органах прокуратури, зокрема, функціонування спеціально утворених підрозділів у складі Генеральної прокуратури України.

Мета дослідження спрямована на висвітлення окремих аспектів функціонування Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Становлення сучасної моделі прокуратури в Україні ґрунтується на положеннях Закону України від 14.10.2014 № 1697-VII «Про прокуратуру», відповідно до якого прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому вказаним Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [2].

Примітно, що до прийняття вищезгаданого Закону прокуратура в Україні являла собою адаптовану переважно радянську модель цього правоохоронного органу, де найбільше суперечливим питанням вважаються повноваження щодо здійснення прокурорського нагляду за додержанням законів в Україні (ст. 1) [3].

На цьому наголошує і В. Сухонос, зазначаючи, що функція загального нагляду за дотриманням законів від початку не була притаманна органам прокуратури європейських держав і могла тимчасово закріплюватися за ними в період посилення абсолютизму у монархічних державах чи авторитаризму в республіканських. Після переходу до демократичних форм державного устрою функція загального нагляду прокуратури значно звужується або взагалі відмирає [4, с.199]. Примітно, що в Україні цей процес зайняв довгих двадцять три роки і лише події Революції Гідності виступили каталізатором проєвропейських змін.

Сьогодні прокуратура, відповідно до покладених на неї функцій, здійснює 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 [2]. Значущість покладених на прокуратуру функцій вимагає наявності дієвих інструментів недопущення корупційних проявів та належного виконання професійних обов'язків особовим складом.

Одним із таких інструментів стало створення у 2016 році у структурі Генеральної прокуратури України (далі – ГПУ) Генеральної інспекції [2]. Принагідно зазначимо, що, на відміну від Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та військових прокуратур, статус Генеральної інспекції практично не розкрито у змісті Закону України «Про прокуратуру» [2].

Серед противників створення підрозділів Генеральної інспекції ГПУ можна виокремити О. Банчука, який ще у 2015 році зазначав, що «в Генпрокуратурі планують створити Генеральну інспекцію спеціальних розслідувань. Вона займатиметься виключно розслідуваннями злочинів, вчинених прокурорами. Але корупційний злочин прокурорів має розслідувати Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ). Крім цього, на підпис президента очікує закон про Державне бюро розслідувань (далі – ДБР), яке розслідуватиме всі інші злочини прокурорів» [5].

На противагу викладеній вище позиції, зауважимо, що відповідно до наказу від 20.05.2019 № 89 «Про затвердження Положення про Генеральну інспекцію Генеральної прокуратури України», Генеральна інспекція є самостійним структурним підрозділом Генеральної прокуратури України, підпорядкованим безпосередньо Генеральному прокурору [6]. Більше того, свою роботу Генеральна інспекція організовує у взаємодії з іншими структурними підрозділами Генеральної прокуратури України, прокуратурами всіх рівнів, Національною академією прокуратури України, правоохоронними та іншими державними органами (п. 1.3) [6]. Наведене зайвий раз підкреслює, що створення Генеральної інспекції продиктовано потребою у більш ефективній протидії злочинним проявам у системі прокуратури, а не для створення штучної конкуренції між «силовими структурами».

Станом на 2019 рік повноцінне функціонування як Державного бюро розслідувань, так і Національного антикорупційного бюро України ніяк не суперечить існуванню Генеральної інспекції ГПУ. Більше того, низка успішних операцій проводилася саме у співпраці з іншими правоохоронними відомствами (Національна поліція, НАБУ, відділ «К» СБУ, ДБР

тощо). Наприклад, за відкритим повідомленням О. Варченко у засобах масової інформації від 31.07.2019 ДБР проводило обшуки у місцевій прокуратурі Дніпропетровської області, двох відділах поліції Дніпропетровської області, а також на товарній біржі спільно з прокурорами Генеральної інспекції ГПУ та співробітниками Служби безпеки України [7]. Причому ДБР забезпечується досудове розслідування, тоді як прокурорами Генеральної інспекції ГПУ – процесуальне керівництво досудовим розслідуванням.

Що стосується функціонування Генеральної інспекції, то зведення її роботи до протидії вчиненню корупційних злочинів службовцями прокуратури є помилковим та значно обмежує коло покладених на підрозділ завдань. Виходячи з розділу 3 Положення про Генеральну інспекцію Генеральної прокуратури України, до основних завдань Генеральної інспекції належать такі: а) приймання, реєстрація, розгляд заяв і повідомлень про вчинення кримінальних правопорушень, своєчасне внесення про них відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань; б) нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності стосовно прокурорів та інших працівників органів прокуратури, крім випадків, віднесених до компетенції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; в) нагляд у формі процесуального керівництва за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, участь у судовому провадженні та підтримання обвинувачення у кримінальних провадженнях стосовно прокурорів та інших працівників органів прокуратури, а також за дорученням Генерального прокурора – у кримінальних провадженнях, у яких суб'єктом злочину не є працівник органів прокуратури, крім тих, які підслідні Національному антикорупційному бюро України; г) забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування кримінальних правопорушень, оскарження незаконних судових рішень на стадії досудового розслідування та судового розгляду кримінальних проваджень; г) вжиття заходів, спрямованих на попередження та своєчасне виявлення порушень прокурорами Присяги прокурора, правил прокурорської етики, а також вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури; д) направлення до органів, уповноважених на складання протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, матеріалів, що містять відомості про порушення прокурорами та іншими працівниками органів прокуратури Закону України «Про запобігання корупції» з ознаками адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, та забезпечення участі у розгляді судами справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, передбачені статтями 172-4 – 172-9 Кодексу України про адміністративні правопорушення стосовно прокурорів та інших працівників органів прокуратури; е) забезпечення участі у проведенні службових розслідувань відповідно до вимог Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах прокуратури, затвердженої наказом Генеральної прокуратури України від 06.12.2017 № 343, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 02.01.2018 за № 8/31460; є) проведення таємних перевірок доброчесності прокурорів відповідно до Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України, затвердженого наказом Генеральної прокуратури України від 16.06.2016 № 205, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 17.06.2016 за № 875/29005; ж) здійснення моніторингу оприлюднених засобами масової інформації повідомлень про дії, що порочать звання прокурора, порушення правил прокурорської етики та інші резонансні події за участі працівників прокуратури, вжиття невідкладних заходів щодо перевірки зазначених відомостей та у взаємодії з відповідними самостійними структурними підрозділами Генеральної прокуратури України, забезпечення своєчасного реагування на такі повідомлення; з) забезпечення функціонування «телефонів довіри» та «електронної пошти довіри», а також подальше опрацювання повідомлень, отриманих за допомогою цих засобів зв'язку; и) здійснення контролю за станом організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України; і) забезпечення дотримання інформаційної безпеки в органах прокуратури України; ї) здійснення перевірки фактів подання працівниками Генеральної прокуратури України, регіональних, місцевих та військових прокуратур, призначення яких на посади здійснюється Генеральним прокурором, декларацій відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» та повідомлення Національного агентства з питань запобігання корупції про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій; й) забезпечення консультування працівників прокуратури щодо правил етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, а та-

кож додержання вимог, пов'язаних зі здійсненням фінансового контролю; к) забезпечення у взаємодії зі структурними підрозділами Генеральної прокуратури України та регіональними прокуратурами в межах своєї компетенції додержання працівниками прокуратури вимог щодо врегулювання конфлікту інтересів, інших обмежень, передбачених Законом України «Про запобігання корупції» [6].

З вищевикладеного випливає, що Генеральна інспекція опікується не лише питаннями участі у провадженні у справах про корупційні злочини, вчиненими посадовими особами органів прокуратури, а й виконує низку превентивних та організаційних функцій, спрямованих, насамперед, на недопущення фактів протиправної поведінки службовців прокуратури України. Причому відповідні функції забезпечуються на всіх рівнях юридичної відповідальності – від дисциплінарної до кримінальної.

У дослідженні дисциплінарної відповідальності прокурорів України, підготовленому групою фахівців за сприяння проекту Ради Європи «Триваюча підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні», що фінансується урядом Данії та ЄС, у рамках проекту «Посилення ролі громадянського суспільства у сприянні демократичним реформам та підвищенні підзвітності, відповідальності та якості управління», Генеральній інспекції рекомендовано утриматися від проведення службових розслідувань як інструменту впливу на прокурорів до моменту удосконалення відповідної процедури [8, с. 28].

Ми не погоджуємось із наведеною рекомендацією, виходячи з того, що наказом ГПУ від 06.12.017 № 343 «Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах прокуратури» затверджено порядок, яким чітко визначено процесуальні особливості реалізації дисциплінарної відповідальності в органах прокуратури. Відповідно до затвердженої згаданим наказом Інструкції, службове розслідування є комплексом заходів, які здійснюються відповідно до цієї Інструкції з метою з'ясування обставин, що стали підставами для його призначення [9].

Також службове розслідування проводиться незалежно від здійснення за тим самим фактом розслідування у кримінальному провадженні чи провадженні у справі про адміністративне правопорушення і передбачає незалежну перевірку фактів у справі на предмет порушення або відсутності порушення вимог нормативно-правових актів у ході здійснення професійної діяльності. Всі учасники службового розслідування, включаючи особу, щодо якої воно проводиться, мають закріплені повноваження і права, що мінімізує можливість неправомірного примусу. У свою чергу, дисциплінарна відповідальність виступає дієвим засобом підвищення службової дисципліни, спрямованим, насамперед, на встановлення обставин справи, а не на покарання.

Проведений нами аналіз досвіду окремих зарубіжних держав, що перебувають на високому щаблі розвитку демократії та громадянського суспільства, також свідчить про доцільність і необхідність існування подібних до вітчизняної Генеральної інспекції підрозділів у складі прокурорських інституцій.

Наприклад, у Південній Кореї у складі Генеральної прокуратури діє Інспекційний штаб (Inspection Headquarters), в якому посада Генерального директора є прирівняною до посади Головного прокурора, а сам інспекційний штаб складається з двох відділів. Перший відділ відповідає за розслідування та притягнення до відповідальності співробітників прокуратури, тоді як другий відділ забезпечує проведення внутрішнього аудиту заходів і операцій прокуратури [10].

У Сполучених Штатах Америки (далі – США) функціонує Офіс Генерального Інспектора (Office of the Inspector General (OIG), утворений у складі Міністерства юстиції США, де є незалежною юридичною особою, утвореною відповідно до закону, до завдань якої віднесено виявлення і запобігання витрат, шахрайства, зловживань і неправомірних дій у програмах та серед персоналу Міністерства юстиції, а також сприяння у розвитку економічності та ефективності відповідних програм. Офіс Генерального Інспектора розслідує можливі правопорушення цивільного та кримінального законодавства співробітниками Міністерства юстиції, а також перевіряє відповідні програми Міністерства. Генеральний Інспектор призначається президентом за умови погодження із Сенатом та підзвітний Генеральному прокуророві і Конгресу США [11].

Навіть у Республіці Польща, що вже пройшла успішним шляхом демократичних перетворень, у складі Національної прокуратури утворено Відділ внутрішніх справ (Wydział Spraw Wewnętrznych), очолюваний начальником. На Відділ покладаються такі завдання: 1) ведення та нагляд за досудовим провадженням у справах про умисні злочини, що вчинені суддями, прокурорами чи помічниками суддів та прокурорів; 2) участь проку-

рорів у судовому провадженні у справах, зазначених у пункті 1, вирішених у першій та другій інстанціях та у процесі судового провадження на підготовчому етапі; 3) здійснення інших дій за розпорядженням Генерального прокурора або Національного прокурора [12].

Як випливає з викладеного, структура органів прокуратури взятих окремо зарубіжних держав свідчить про існування підрозділів, на які покладається забезпечення внутрішньої безпеки та притягнення до юридичної відповідальності за вчинення службових правопорушень співробітників прокуратури, та поряд із ними інших категорій осіб, що виконують публічні функції. Звичайно, врахування передового досвіду при побудові максимально ефективної системи органів прокуратури в Україні є слушним і доцільним.

Можна погодитись із тезою Р. Олійника, що органи української прокуратури все ще перебувають у процесі системної трансформації, у зв'язку з чим дискусії вітчизняних та європейських фахівців щодо процесу оптимізації, вибору найбільш ефективних форм і засобів здійснення та організації діяльності прокуратури в Україні триватимуть довго [13, с. 38].

Висновок. Дослідивши окремі аспекти функціонування Генеральної Інспекції ГПУ, пропонуємо таке:

1. Закріпити у чинному законодавстві завдання, функції і систему підрозділів Генеральної інспекції як невід'ємної складової Генеральної прокуратури України.

2. Чітко визначити коло юрисдикційних повноважень Генеральної Інспекції ГПУ, принципи і особливості її взаємодії з іншими правоохоронними органами, що діють в Україні.

3. Забезпечити достатні гарантії незалежності професійної діяльності посадових осіб Генеральної інспекції ГПУ.

Нами вбачається, що врахування вищенаведених пропозицій на нормативному та організаційному рівнях дозволить істотно поліпшити ефективність роботи Генеральної інспекції і позитивно вплинути на статистику довіри населення до органів прокуратури.

Бібліографічні посилання

1. Рівень довіри до суспільних інститутів та електоральні орієнтації громадян України. Публікація від 27.03.2019. URL: <http://razumkov.org.ua/napiamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-do-susplynykh-instytutiv-ta-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy-2>
2. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. *Голос України*. 2014. № 206.
3. Про прокуратуру: Закон України від 5.11.1991 № 1789-XII. *Голос України*. 11.12.1991.
4. Сухонос В.В. Особливості формування інституту прокуратури у країнах континентальної Європи. *Права людини в умовах сучасного державотворення: теоретичні і практичні аспекти: зб. тез доповідей за матеріалами II Міжнарод. наук.-практ. конф. 21–22 грудня 2007*. Суми: УАБС НБУ, 2007. С. 197-200.
5. Банчук О. Реформа прокуратури близька до провалу: систему зацементували під генпрокурора від 28.12.2015. URL: <https://dt.ua/internal/reforma-prokuraturi-blizka-do-provalu-sistemuzacementuvai-pid-genprokurora-.html>.
6. Про затвердження Положення про Генеральну інспекцію Генеральної прокуратури України: наказ Генеральної прокуратури України від 20.05.2019 № 89. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0089900-19>.
7. Держбюро розслідувань проводить обшуки у прокуратурі і двох відділах поліції Дніпропетровщини. *Тиждень.ua*. 31.07.2019. URL: <https://tyzhden.ua/News/233371>.
8. Disciplinary responsibility of prosecutors in Ukraine: Summary. О. Banchuk, М. Kameniev, Y. Kravynin, В. Malyshev, V. Petrakovsky, М. Tsapok. Київ: Moskalenko O.M., 2019. 28 p. URL: http://pravo.org.ua/img/books/files/1548755048summary_01.pdf.
9. Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах прокуратури: наказ Генеральної прокуратури України від 06.12.017 № 343. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0008-18>.
10. Supreme Prosecutors' Office Republic of Korea. *About Prosecution. Departments*. URL: <http://www.spo.go.kr/site/eng/01/1010200000002018120605.jsp>.
11. The United States Department of Justice. *The Office of the Inspector General. About The Office*. URL: <https://oig.justice.gov/about/>
12. Prokuratura Krajowa. *Wydział Spraw Wewnętrznych*. URL: <https://pk.gov.pl/prokuratura/struktura-organizacyjna/wydzial-spraw-wewnetrznych/wydzial-spraw-wewnetrznych/>
13. Олійник Р. В. Система та структура прокуратури України. *Європейські перспективи*. 2014. № 1. С. 33-39. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2014_1_8.

Надійшла до редакції 23.08.2019

References

1. Riven' doviry do suspil'nykh instytutiv ta elektoral'ni oriyentatsiyi hromadyan Ukrainy. Publikatsiya vid 27.03.2019. [The level of trust in public institutions and the electoral orientation of Ukrainian citizens] URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-do-suspilnykh-instytutiv-ta-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy-2> [in Ukr.]
2. Pro prokuraturu [On the Prosecutor's Office]: Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 № 1697-VII. *Holos Ukrainy*. 2014. № 206. [in Ukr.]
3. Pro prokuraturu [On the Prosecutor's Office]: Zakon Ukrainy vid 5.11.1991 № 1789-XII. *Holos Ukrainy*. 11.12.1991. [in Ukr.]
4. Sukhonos V.V. (2007) Osoblyvosti formuvannya instytutu prokuratury u krayinakh kontynental'noyi Yevropy [Peculiarities of formation of the Institute of Public Prosecutor in the countries of continental Europe]. *Prava lyudyny v umovakh suchasnoho derzhavotvorennya: teoretychni i praktychni aspekty: zb. tez dopovidey za materialamy II Mizhnarod. nauk.-prakt. konf. 21–22 hrudnya 2007*. Sumy: UABS NBU. S. 197-200. [in Ukr.]
5. Banchuk O. Reforma prokuratury blyz'ka do provalu: systemu zatsementuvaly pid henprokurora vid 28.12.2015. [Reform of the prosecutor's office is close to failure: the system was cemented under the prosecutor general from 28.12.2015] URL: <https://dt.ua/internal/reforma-prokuraturi-blizka-do-provalu-sistemu-zacementuvali-pid-genprokurora-.html>. [in Ukr.]
6. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Heneral'nu inspektsiyu Heneral'noyi prokuratury Ukrainy: nakaz Heneral'noyi prokuratury Ukrainy vid 20.05.2019 № 89. [On approval of the Regulation on the General Inspectorate of the Prosecutor General's Office of Ukraine] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0089900-19>. [in Ukr.]
7. Derzhbyuro rozsliduvan' provodyt' obshuky u prokuraturi i dvokh viddilakh politysiyi Dnipropetrovshchyny [The State Bureau of Investigation conducts searches at the prosecutor's office and two police departments of the Dnipropetrovsk region]. *Tyzhden.ua*. 31.07.2019. URL: <https://tyzhden.ua/News/233371>. [in Ukr.]
8. Disciplinary responsibility of prosecutors in Ukraine: Summary. O. Banchuk, M. Kameniev, Y. Krapyvin, B. Malyshev, V. Petrakovsky, M. Tsapok. Kyiv: Moskalenko O.M., 2019. 28 p. URL: http://pravo.org.ua/img/books/files/1548755048summary_01.pdf. [in Eng.]
9. Pro zatverdzhennya Instruktsiyi pro porядok provedennya sluzhbovykh rozsliduvan' v orhanakh prokuratury [On approval of the Instruction on the procedure for conducting official investigations in the prosecution authorities]: nakaz Heneral'noyi prokuratury Ukrainy vid 06.12.2017 № 343. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0008-18>. [in Ukr.]
10. Supreme Prosecutors' Office Republic of Korea. About Prosecution. Departments. URL: <http://www.spo.go.kr/site/eng/01/1010200000002018120605.jsp>. [in Eng.]
11. The United States Department of Justice. The Office of the Inspector General. About The Office. URL: <https://oig.justice.gov/about/> [in Eng.]
12. Prokuratura Krajowa. Wydział Spraw Wewnętrznych. URL: <https://pk.gov.pl/prokuratura/struktura-organizacyjna/wydzial-spraw-wewnetrznych/wydzial-spraw-wewnetrznych/> [in Pol.]
13. Oliynyk R. V. (2014) Systema ta struktura prokuratury Ukrainy [The System and Structure of the Prosecutor's Office of Ukraine]. *Yevropeys'ki perspektyvy*. № 1. S. 33-39. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2014_1_8. [in Ukr.]

SUMMARY

Uvarov V. G. Some aspects of the functioning of the General Inspection of Prosecutor's General Office of Ukraine. The author has analyzed some aspects of the functioning the General Inspectorate Prosecutor General's Office of Ukraine. Unlike the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office and the Military Prosecutor's Offices, the status of the General Inspectorate is practically not disclosed in the content of the Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office». Attention paid on the importance of the functions of the General Inspectorate units. The General Inspectorate not only takes care of issues related to participation in the prosecution of corruption cases committed by officials of the Prosecutor's Office, but also performs a number of preventive and organizational functions aimed primarily at preventing the facts of unlawful behavior by Ukrainian prosecutors. Moreover, relevant functions are ensured at all levels of legal responsibility – from disciplinary to criminal.

The foreign experience of the activity of internal security units in the prosecutor's offices is analyzed. The positive experience of the some foreign countries indicates the existence of units that are responsible for ensuring internal security and bringing to justice the offenses committed by prosecutors, and with them other categories of persons that performing public functions.

The author has formulated the conclusions and proposals aimed at improving the activities of the General Inspectorate Prosecutor General's Office of Ukraine, namely:

- 1) to establish in the current legislation tasks, functions and system of the General Inspectorate units as an integral part of the Prosecutor General's Office of Ukraine.
- 2) to clearly define the jurisdiction of the General Inspectorate of the GPOU, the principles and features of its interaction with other law-enforcement agencies operating in Ukraine.
- 3) to provide sufficient guarantees for the independence of the professional activities of the General Inspection officials of the GPOU.

Keywords: *General Inspectorate; Prosecutor General's Office of Ukraine, legislative approval; functions; foreign experience.*



Христинченко Н.П.[©]

доктор юридичних наук, професор
(Тернопільський національний
економічний університет)

СТАН ДОБРОЧЕСНОСТІ СУДДІВ У РАМКАХ СУДОВОЇ РЕФОРМИ: АНАЛІЗ ТА СПОСТЕРЕЖЕННЯ

Розглянуто законодавчі зміни у сфері функціонування судової системи України, що відбулися зі змінами у політичній структурі держави. Зроблено висновок про кадрову домінанту у судовій реформі сучасного періоду, що суттєво відрізняє її від попередніх етапів реформування.

Висвітлено питання доброчесності суддів та зміцнення суддівського самоврядування як одного з ключових завдань втілення гарантії права кожного громадянина на справедливий суд та однієї з передумов існування демократичної держави та суспільства. Оскільки ефективне суддівське самоврядування сприяє покращенню стану здійснення правосуддя, підвищенню професіоналізму й доброчесності суддів та працівників установ судової влади.

Ключові слова: *судова система, судова реформа, суд, доброчесність, реформування судової системи.*

Постановка проблеми. Останні два роки триває судова реформа, основним завданням якої було очищення суддівських лав та створення відкритих та доброчесних судів. Конституційні зміни були націлені на зміцнення незалежності суддів, однак реальність досягнення поставлених цілей є дискусійною, що і стало об'єктом нашого дослідження.

Центром політико-правових реформ було проведено дослідження в частині ставлення громадян до реформ правосуддя. Соціологічне дослідження показало, що 66 % громадян вбачають, що з часу Революції Гідності ситуація у правосудді погіршилася або не змінилася, і лише 25 % бачать позитивні зміни. Переважна більшість громадян (73 %) вважають хід судової реформи неуспішним (причому 43 % вважають її цілковито провальною); як успішну цю реформу оцінили лише 10 % [7].

За даними Європейської бізнес-асоціації, вже третій рік поспіль корупція і недовіра до судів в Україні (за результатами опитування громадської думки рівень довіри до судів становить лише 7 %) є головною перешкодою для іноземних інвестицій.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Вагомий внесок у дослідження питань щодо реалізації судової реформи зробили такі відомі учені: В. Бринцев, М. Погорецький В. Бойко, О. Бойков, В. Гончаренко, В. Лебедев, Р. Куйбіда, Л. Москвич, В. Нор, С. Прилуцький, А. Селіванов, В. Сердюк, В. Стефанюк, В. Сущенко, В. Шишкін та ін.

Метою статті є висвітлення особливостей адміністративно-правових відносин у сфері судочинства та дослідження стану доброчесності суддів у рамках судової реформи. Досягнення цієї мети передбачає вирішення завдання щодо надання характеристики вимог до кандидатів у судді під час проходження ними кваліфікаційних іспитів та пошук науково обґрунтованих пропозицій та механізмів щодо покращення законодавства судової системи та підвищення доброчесності суддів.

Виклад основного матеріалу. Висвітлення деяких особливостей нової судової системи в забезпеченні правосуддя в державі пов'язане з потребою забезпечення достатнього рівня доброчесності суддів для винесення справедливого та законного судового рішення. Окремим дискусійним положенням виступає аналіз відбору суддів у рамках судової реформи й обов'язковість забезпечення відповідності їх займаним посадам.

Однак органи, яким були визначені завдання щодо проведення кваліфікаційних іспитів та відбору кандидатів у судді, були наповнені більшістю суддів, які потрапили до

складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів та Вищої ради правосуддя, що і спричинило ряд протиріч та негативних явищ під час проходження судьями кваліфікаційних іспитів. На жаль, це вбачалося в толеруванні різних проявів недоброчесності в рамках судової реформи [5].

Конкурс до нового Верховного Суду став першим проектом у межах судової реформи, у процесі якого було виявлено численні факти неправдивого декларування майна, невідповідності стилю життя доходам, ухвалення політично вмотивованих рішень, грубого порушення прав людини, що підтверджено Європейським судом з прав людини. Ці факти не стали на заваді призначення таких кандидатів до Верховного Суду [4].

За подібною процедурою випробувань цього року пройшли оцінювання понад 1000 діючих суддів з майже 6 тисяч.

Низьку планку доброчесності можна пояснити тим, що багато членів Вищої кваліфікаційної комісії і Вищої ради правосуддя самі не відповідають цьому критерію.

Під час проведення конкурсу лояльні судді отримували перевагу у членів комісії. Звісно, цей критерій не передбачений законом. Але психологічні тести, які називають тестами на доброчесність, серед іншого, вимірюють лояльність до менеджменту і відданість правилам корпоративної спільноти. Це стало на заваді потрапляння до нового Верховного Суду тих доброчесних суддів, які виносили законні рішення та під час відбору показували чудовий фаховий рівень [9; 12].

Лояльність суддів має наслідком безкарність – такі судді не лише успішно проходять оцінювання, а й уникають дисциплінарних стягнень. Поблажливості із боку ВККС і ВРП посилює лояльність суддів, бо викликає відчуття вдячності та впевненості у безкарності. Так, успішно зберегли свої посади більшість суддів, які ухвалювали свавільні рішення щодо учасників мирних зібрань. Залежні судді виявилися потрібними і новій політичній владі.

Прогресивна конституційна норма про можливість звільнення судді за недоведення законності походження майна виявилася мертвою на практиці – її жодного разу не застосовували.

Таким чином, необхідно підкреслити, що в умовах трансформації, органи з добору суддів і притягнення їх до дисциплінарної відповідальності повинні включати більшість представників фахової громадськості, а не самих суддів. Рішення за результатами оцінювання слід приймати прозоро та добре мотивувати, щоб чесність результату була очевидною. Високий рівень лояльності мав би привертати увагу до судді (кандидата) під кутом зору його спроможності бути незалежним, а не оцінюватися як перевага. Поведінка судді має відповідати високим очікуванням суспільства щодо доброчесності та етики. У разі серйозних претензій до судді – слід передбачити можливість проходження повторного оцінювання.

Станом на початок квітня 2019 року Вища кваліфікаційна комісія суддів провела оцінювання 2409 суддів, з яких 2253 – його успішно пройшли та підтвердили відповідність займаній посаді. Наразі такими, що не пройшли кваліфікаційне оцінювання, вважаються 156 суддів [8].

Лише 6 % суддів, стосовно яких закінчено оцінювання, визнано такими, що не відповідають займаній посаді. За наслідками оцінювання реально звільнено Вищою радою правосуддя лише 15 суддів. Судді ж, які не пройшли оцінювання, але так і не були звільнені, продовжують працювати та отримувати заробітну плату.

Непрозорість оцінювання та «конвеєрний режим» співбесід із судьями названі серед ключових проблем кваліфікаційного оцінювання.

Процес оцінювання не є прозорим за рядом факторів, а саме: суддівські досье оприлюднюються не в повному обсязі, важлива інформація, яка за законом має бути відкритою, приховується. За рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів судді, які не змогли підтвердити законність джерел походження статків, успішно проходять оцінювання.

За словами експертів, ВККС продовжувала проводити співбесіди навіть у період, коли повноваження членів Громадської ради доброчесності закінчилися, а новий склад ще не було обрано. Таким чином, кваліфікаційна комісія поставила під сумнів законність проведених у цей період співбесід. Автори звіту також виявили проблеми під час проведення інших етапів оцінювання, таких як тестування та виконання практичного завдання.

Також треба зазначити, що представники Громадської ради доброчесності рекомендують парламенту включити до складу органів з добору і оцінювання суддів більше

представників громадського сектора та передбачити проходження повторного оцінювання суддів, щодо яких є негативні висновки Громадської ради доброчесності або кваліфікаційне оцінювання проводилося без її участі.

Ключовою вимогою до Вищої кваліфікаційної комісії суддів на сьогодні залишається підвищення прозорості та зменшення темпу проведення кваліфікаційного оцінювання до такого, який дозволить повністю та всебічно збирати та опрацювати усю інформацію про суддів із повним залученням Громадської ради доброчесності. Для цього не потрібно вносити жодних змін до законодавства.

У висновках Громадська рада доброчесності посилялася на те, що, зокрема, члени Вищої ради правосуддя покривають суддів, інші судді не можуть пояснити свої статки, не декларували майно або безпідставно забороняли мирні зібрання.

Отже, для створення відкритості та доброчесності суддів у їх діяльності є необхідним Вищій кваліфікаційній комісії суддів України:

- провести співбесіди з усіма кандидатами за участі представників Громадської ради доброчесності із дослідженням фактів, які свідчать про недоброчесність кандидатів, викладених у висновках;
- провести пленарні засідання щодо усіх кандидатів, які мають негативний висновок Громадської ради доброчесності, як того вимагає закон, за участі представників Ради і з наданням їм слова для виступу;
- брати до розгляду висновки Громадської ради доброчесності незалежно від часу надходження, надаючи додатковий час кандидатам у разі потреби відреагувати на них;
- надати перевагу якісному добору кандидатів до найвищої судової інстанції, замість намагання будь-що встигнути сформулювати Верховний Суд до президентських виборів.

Громадська рада доброчесності, з усією відповідальністю перед суспільством, працюючи на волонтерських засадах, докладає максимальних зусиль, аби завчасно виявити кандидатів, які за критеріями доброчесності та етичності не заслуговують бути суддею найвищого суду.

Висновок. Для очищення суддівських лав від непрофесіоналів і корумпованих суддів запроваджено разову процедуру оцінювання усіх діючих суддів – за критеріями компетентності, доброчесності і професійної етики. Треба зазначити, що в даному ракурсі важливим залишається питання належного ступеня довіри громадян до судової системи та законності винесення судових рішень й обов'язковості їх виконання усіма органами державної влади та місцевого самоврядування. Тому головним завданням реформування судової системи є досягнення довіри до судової системи і, як наслідок, довіри до органів державної влади.

Разом з тим є необхідність налагодження координації роботи судової влади з антикорупційними органами у виробленні антикорупційних програм для судових установ, моніторингу способу життя суддів та державних службовців судової влади, врегулюванні конфлікту інтересів, що виникає чи може виникнути в суддівській діяльності. Крім того, з метою підвищення доброчесності суддів є необхідність вдосконалення законодавства та практики притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності за порушення суддівської етики, корупційні правопорушення та інші проступки, за неналежну поведінку суддів.

Бібліографічні посилання

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: від 04.11.1950. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
3. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402–VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
4. Про забезпечення права на справедливий суд: Закон України від 12.02.2015 № 192–VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
5. Про відновлення довіри до судової влади в Україні: Закон України від 12.02.2015 № 192–VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
6. Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи 1787 (2011) «Виконання рішень Європейського суду з прав людини» від 26.01.2011. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/1188_rez_1787.htm.
7. Соціологічне дослідження Центру політико-правових реформ. URL: <http://pravo.org.ua/>
8. Селіванов А. О. Адміністративне судочинство – новий інститут реалізації судової влади. Проблеми судово-правової реформи. URL:

<http://www.viaduk.net/clients/vs.nsf/0/1F84B04D473311CEC32570BD00232346?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=1F84B04D473311CEC32570BD00232346&Count=500&>

9. Перепелюк В. Г. Адміністративне судочинство: проблеми практики. Київ: Конус-Ю, 2003. 272 с.

10. Старилів Ю. Н. Административная юстиция (теория, история, перспективы). Москва, 2001. 235 с.

11. Montreal Universal Declaration of Independence of Justice (1983) of Laws. URL: <http://www.judges.org.ua/d5.htm>.

12. Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя. URL: http://uk.wikipedia.org/wiki/Судова_система_Франції (22.08.2013).

13. Іноземні журналісти ознайомилися з роботою Вінницького апеляційного адміністративного суду. URL: <https://dp.arbitr.gov.ua/archive/201455>.

14. Система судової влади. URL: https://studme.com.ua/118009124450/prav/sistema_sudebnoy_vlasti.htm.

Надійшла до редакції 21.05.2019

References

1. Konstytutsiya Ukrainy (1996) [The Constitution of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*, 30, 141 [in Ukr.].

2. Konventsiya pro zakhyst prav lyudyny i osnovopolozhnykh svobod [Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms], 04.11.1950. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004 [in Ukr.].

3. Pro sudoustruy i status suddiv [On the Judiciary and Status of Judges]: *Zakon Ukrainy vid 02.06.2016 № 1402–VIII*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> [in Ukr.].

4. Pro zabezpechennya prava na spravedyvyy sud [On ensuring the right to a fair trial]: *Zakon Ukrainy vid 12.02.2015 № 192–VIII*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/1402-19> [in Ukr.].

5. Pro vidnovlennya doviry do sudovoyi vlady v Ukraini [On the restoration of confidence in the judiciary in Ukraine]: *Zakon Ukrainy vid 12.02.2015 № 192–VIII*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> [in Ukr.].

6. Rezolyutsiya Parlament's'koyi Asambleyi Rady Yevropy 1787 (2011) «Vykonannya rishen' Yevropeys'koho sudu z prav lyudyny» [Resolution of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe 1787 (2011) "Enforcement of the decisions of the European Court of Human Rights"], 26.01.2011. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/1188_rez_1787.htm [in Ukr.].

7. Sotsiologichne doslidzhennya Tsentru polityko-pravovykh reform [Sociological study of the Center for Political and Legal Reforms]. URL: <http://pravo.org.ua> [in Ukr.].

8. Selivanov, A.O. Administrativne sudochynstvo – novyy instytut realizatsiyi sudovoyi vlady. Problemy sudovo-pravovoyi reformy [Administrative Judiciary is a New Institute for the Realization of the Judiciary. Problems of judicial and legal reform]. URL: <http://www.viaduk.net/clients/vs.nsf/0/1F84B04D473311CEC32570BD00232346?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=1F84B04D473311CEC32570BD00232346&Count=500&> [in Ukr.].

9. Perepelyuk, V.H. (2003) Administrativne sudochynstvo: problemy praktyky [Administrative justice: problems of practice]. Kyiv: Konus-YU [in Ukr.].

10. Starylov, YU. N. (2001) Admystrativnaya yustytssya (teoryya, ystoriya, perspektyvy) [Administrative Justice (theory, history, perspectives)]. Moskva. [in Russ.].

11. Montreal Universal Declaration of Independence of Justice (1983) of Laws. URL: <http://www.judges.org.ua/d5.htm>. [in Engl.]

12. Monreal's'ka universal'na deklaratsiya pro nezalezhnist' pravosuddyia [Montreal Universal Declaration of Justice Independence (1983) of Laws]. URL: http://uk.wikipedia.org/wiki/Sudova_sistema_Frantsiyi (22.08.2013) [in Ukr.].

13. Inozemni zhurnalisty oznayomylysia z robotoyu Vinnyts'koho apelyatsiynoho administrativnoho sudu [Foreign journalists got acquainted with the work of the Vinnytsia Administrative Court of Appeal]. URL: <https://dp.arbitr.gov.ua/archive/201455> [in Ukr.].

14. Systema sudovoyi vlady [Judicial system]. URL: https://studme.com.ua/118009124450/prav/sistema_sudebnoy_vlasti.htm [in Ukr.].

SUMMARY

Khrystynchenko N.P. State of judicial integrity within judicial reform: analysis and monitoring .

Coverage of some features of the new judicial system to ensure justice in the country is associated with the need to ensure a sufficient level of integrity of judges to make a fair and legal judgment. A separate discussion is the analysis of the selection of judges in the context of judicial reform and the obligation to ensure that they are in line with their positions.

The scientific article deals with administrative-legal aspect of the status of a judge within the framework of the creation of a new judicial system, as a means of ensuring the administration of justice in the state. The order, and the peculiarities of administrative-legal relations that arise in the process of creating a new judicial system in relation to new requirements for appointment to a judge's position have been described.

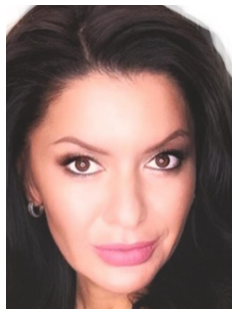
The experience of bringing judges to justice for violation of the law has been reviewed. This topic is extremely popular as the status of a judge within the framework of establishing a new judicial system is defined as a means of ensuring the administration of justice in the state. Following the practice of the European Court of Human Rights, we note that the enforcement of judgments is considered an integral part of the trial in the sense of Article 6 of the Convention, therefore the provision of the right to a fair trial is one of the key tasks to be achieved by judicial reform.

Adoption of the Law on the Judiciary is one of the key stages in the normative support of judicial reform, which opens the way for a qualitatively new model of functioning of the judiciary in accordance with public expectations and European standards and satisfying the public request for a fair trial. Consideration is being given to the creation of a Single Judicial Information and Telecommunication System, which should ensure the exchange of documents in electronic form between courts, between the court and participants in the litigation, between the participants in the trial. It has also been established that the court will conduct a case review in electronic form with the possibility of using electronic evidence.

Keywords: *procedure; legislation; proceedings; execution of court decisions.*

УДК 343.98

DOI: 10.31733/2078-3566-2019-2-71-78



Чаплинська Ю. А. ©

доктор юридичних наук, доцент
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

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

Ключові слова: *прокуратура, органи прокуратури України, адміністративно-правове забезпечення, прокурор.*

Постановка проблеми. Реформування системи органів прокуратури України є актуальним питанням як теоретико-юридичної, так і практичної сфери життєдіяльності суспільства. Високий рівень зацікавленості правників до нього пояснюється активізацією усіх процесів, направлених на розбудову нашої держави як відносно молодій незалежній країні. Однак формування наукових знань та теоретичних моделей реформування органів прокуратури потребує проведення аналізу загального стану дослідження проблеми адміністративно-правового забезпечення цього процесу. Розробка предмета наукової статті показує, що в даній сфері простежується динамічний ріст виникнення нових наукових праць. Проте зазначена проблематика знаходить доктринальне обґрунтування не безпосередньо, а лише в контексті інших напрямів дослідження питання реформування прокуратури.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Здійснити якісне, ефективне й результативне реформування інституту прокуратури неможливо без створення відповідного науково-теоретичного підґрунтя організації та реалізації даного процесу. Останнім часом дослідники досить багато уваги приділяють проблематиці діяльності органів прокуратури у нашій державі, зокрема загальним питанням діяльності ор-

© Чаплинська Ю.А., 2019

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-6811-9233>

ulia300@ukr.net

ганів прокуратури присвятили свої праці В.Б. Авер'янов, О.В. Агєєв, В.Д. Базилевич, О.М. Бандурка, О.І. Безпалова, А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, Є.А. Гетьман, А.Т. Комзюк, О.М. Музичук, Ю.Ю. Якимчук та ін. Втім, повноцінного комплексного наукового опрацювання та обґрунтування адміністративно-правового забезпечення реформування органів прокуратури України після прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» не проводилося.

Метою даної статті є дослідження сутності адміністративно-правового забезпечення реформування органів прокуратури.

Виклад основного матеріалу. Загальні питання адміністративно-правового забезпечення реформування органів прокуратури яскраво проявляються у численних монографіях різних вчених. Наприклад, К.К. Арушунян активно досліджував проблематику участі прокурора у кримінальному провадженні з виконання судових рішень та перебудови цієї сфери прокурорської діяльності [1, с. 168]. Натомість свою увагу вчений зосереджує не на реформуванні органів прокуратури загалом задля підвищення ефективності їх діяльності в зазначеній галузі, а на питанні удосконалення законодавства України про кримінальне провадження з виконання судових рішень. Таким чином, науковець належним чином не розкриває питання, які саме зміни необхідно здійснити в системі діяльності чи організаційній структурі органів прокуратури, тобто не відповідає на питання, як їх слід реформувати, щоб надалі підвищити ефективність участі представників даних органів у кримінальному провадженні з виконання судових рішень.

Цілий ряд особливих аспектів реформування прокуратури представлено у монографії В.В. Колодчина і А.Р. Туманянц. Так, учені пропонують переосмислити та змінити дефініцію терміна «прокурор» у положеннях чинного законодавства; відокремити органи державного обвинувачення від органів розслідування; обмежити діяльність прокуратури виключно сферою кримінальної юстиції; ввести інститут часткової відмови прокурора від обвинувачення тощо [2, с. 205-207]. Водночас велика кількість питань реформування прокуратури залишаються поза увагою науковців, адже дослідження останніх направлено на визначення, окреслення і розробку теоретичних та практичних аспектів нормативної регламентації повноважень прокурора виключно в судовому провадженні у першій інстанції.

Більш змістовною, але також неповною з точки зору обсягу питань, які потребують обов'язкового розгляду в ключі дослідження проблеми адміністративно-правового забезпечення реформування органів прокуратури України, є монографія В.М. Кравчука, предметом якої виступають питання щодо інституту прокуратури як органу державної влади. Вченим було детально опрацьовано ключові, на його думку, напрями реформування прокуратури та вироблено стосовно них відповідні пропозиції. Водночас науковець не торкається великої кількості важливих моментів, зосереджуючи свою увагу виключно на питаннях уточнення мети і завдань діяльності органів прокуратури, удосконалення оцінювання ефективності їх діяльності тощо [3, с. 198].

Різні питання реформування органів прокуратури висвітлювались у контексті багатьох дисертаційних досліджень. Зокрема, деякі моменти удосконалення діяльності прокуратури були предметом наукового пошуку В.В. Сердюка, який приділяє увагу окремим адміністративно-правовим аспектам реформування прокуратури, а саме питанню визначення її місця та специфіки взаємодії з судовими органами. Так, у роботі науковець констатує наявність проблеми щодо загальної невизначеності у питанні віднесення на конституційному рівні прокуратури до якоїсь зі складових державної влади. Дослідник доходить висновку, що прокуратура навряд чи утворює самостійну частину державного апарату, посилаючись на зауваження Ю.Є. Полянського, який наводить до прикладу принцип поділу державної влади лише на законодавчу, виконавчу і судову, де система органів прокуратури являє собою щось подібне до «вільного електрона». Натомість В.В. Сердюк також констатує наявність великої кількості теоретичних підходів до зазначеної проблематики, наводячи погляди М.В. Косюти, М.І. Сірого, Г.О. Мурашина та ін. [5, с. 290; 4, с. 137].

Однак у даному контексті ключовим недоліком є те, що в науковій праці В.В. Сердюка акцент зроблено лише на питаннях реформування прокуратури в частині її взаємодії з органами судової гілки влади.

Окремі напрями удосконалення прокуратури були частиною предмета наукової роботи В.В. Сухоноса, який досліджував місце прокуратури в механізмі сучасної української держави, обґрунтував раціональну функціональну модель прокуратури, а також

розробляв рекомендації щодо удосконалення правового статусу прокуратури в умовах реформування державних інститутів [6, с. 2]. Проте розгляд проблематики удосконалення прокуратури України у роботі обмежений лише трьома питаннями, а саме: незалежністю правового статусу прокурора, визначення місця прокуратури в системі органів влади та удосконалення структури й організації діяльності органів прокуратури. Іншими словами, вчений розробляє проблематику реформування не повністю, а лише в контексті визначення ролі цих органів в державному механізмі. У свою чергу, А.М. Бойко розглядає процес реформування прокуратури, як необхідний чинник удосконалення діяльності правоохоронних і судових органів щодо запобігання та протидії економічній злочинності. Вчений зазначає, що в Україні загальні засади діяльності прокуратури суттєво не змінилися і містять залишки попередньої, радянської системи, де прокуратура забезпечувала дотримання законності винятково в ракурсі правової ідеології, яку визначала політична влада. Звідси й одна з важливих функцій прокуратури – здійснення загального нагляду за законністю. У більшості демократичних країн прокуратура здійснює постійне представництво публічної влади в суді. Причому прокуратура представляє публічний інтерес, що узгоджується зі змістом закону, який вписується в єдину правову ідеологію та принцип верховенства права. Відтак, у демократичному суспільстві діяльність прокуратури ґрунтується не на адміністративно-організаційних засадах (централізації), а на єдності за законом. Тому й прокурорська підпорядкованість та ієрархія прокурорських посад мають особливості: вони повинні забезпечувати незалежність і самостійність прокурорів усіх рівнів, а припис прокурора має бути письмово мотивований положеннями закону. Питання кар'єрного просування і переміщення по службі прокурорів має залежати від професійності та досвіду, а не від волі вищого за рангом прокурора [7, с. 356].

Однак, акцентуючи всю свою увагу лише на питанні удосконалення внутрішньої організації органів прокуратури, вчений не розкриває інші важливі аспекти, на кшталт нормативно-правового забезпечення їх діяльності або визначення місця в системі органів державної влади. Іншими словами, науковий погляд А.М. Бойко на проблематику адміністративно-правового забезпечення реформування прокуратури можна схарактеризувати як вкрай вузький.

Окремих особливостей реформування прокуратури торкався в своїх наукових дослідженнях М.Ю. Івчук, що займався розробкою проблематики щодо визначення сутності та особливостей адміністративно-правового статусу органів прокуратури України, а також надання науково обґрунтованих пропозицій та рекомендацій до нормативно-правових актів із зазначених питань на основі аналізу чинного законодавства України та відповідних підзаконних нормативно-правових актів й узагальнення практики їх реалізації. Визначаючи вказану проблематику як мету свого дисертаційного дослідження, науковець задля реалізації останньої бачить необхідним виконання ряду завдань, до яких, зокрема, відносить: 1) з'ясування особливостей реалізації адміністративно-правового статусу органів прокуратури у взаємодії з іншими суб'єктами адміністративного права; 2) характеристику правових засад організації діяльності органів прокуратури України та напрямів її реформування [8, с. 4].

До основних пріоритетних напрямів реформування даної системи державних органів можна віднести: 1) наділення прокуратури додатковими повноваженнями, необхідними для успішного виконання покладених на неї функцій; 2) удосконалення організаційно-правових форм відомчого та судового контролю за законністю та обґрунтованістю рішень і дій посадових осіб прокуратури тощо. Отже, хоча науковець і розглядає напрями реформування прокуратури, він, на наш погляд, необґрунтовано визначає їх пріоритети, залишаючи поза увагою велику кількість дійсно проблемних моментів у діяльності даних органів, які більшою мірою потребують опрацювання та удосконалення.

Схожий науковий підхід викладається у роботах О.М. Єщука, який вказує на те, що ключовим аспектом адміністративно-правового забезпечення реформування системи органів прокуратури є зміна напрями роботи цих відомств саме в розрізі позбавлення прокуратури функцій з нагляду за додержанням і застосуванням законів. Цей крок, на думку автора, повинен привести до зменшення навантаження і впливу на бізнес з боку правоохоронних органів. Таким чином, прокурори зосередяться на підтримці звинувачення у кримінальних процесах, наглядом за законністю в діяльності органів слідства і за діяльністю при виконанні покарань за судовими вироками. Натомість вчений також констатує, що, з одного боку, позбавлення прокуратури загального нагляду можна роз-

цінювати як лібералізацію наглядової політики держави, законодавчу волю на надання бізнесу більшої свободи. З іншого боку, такий підхід може створити правоохоронний вакуум [9, с. 8].

Безперечно, напрацювання О.В. Агеєва і О.М. Єщука заслуговують на увагу, проте слід зазначити недосконалість останніх, адже реформування прокуратури не можна розглядати лише у ретроспективі застарілості її функцій та необхідності виключення загальнонаглядових повноважень.

Окремі особливості управлінських процедур в діяльності органів прокуратури України та напрями їх реформування є предметом наукового пошуку С.А. Кулиничка. Мета його наукової роботи полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України та відповідних підзаконних нормативно-правових актів, узагальнення практики їх реалізації визначити сутність та особливості управлінських процедур в діяльності органів прокуратури України, надати науково обгрунтовані пропозиції та рекомендації до нормативно-правових актів. Реалізацію даної мети вчений бачить через вирішення таких завдань: 1) формування понять, з'ясування значень та визначень видів управлінських процедур в діяльності органів прокуратури; 2) аналіз процедури прийняття управлінських рішень в органах прокуратури, управлінських процедур під час проходження державної служби, контрольно-наглядових управлінських процедур та процедур розгляду звернень громадян; 3) на підставі виконання завдань вироблення конкретних пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення правового регулювання управлінських процедур в органах прокуратури України [10, с. 4]. Основним недоліком цього наукового аналізу є те, що питання адміністративно-правового забезпечення реформування прокуратури України розглядається лише в частині удосконалення управлінських правовідносин всередині цієї системи.

Окремі особливості адміністративно-правового забезпечення реформування прокуратури були предметом дослідження Д.М. Добровольського. У своїй дисертації науковець приділяв увагу виробленню та аналізу теоретичних положень, які визначають роль і значення засади незалежності прокуратури в її організації та діяльності і виробленні практичних рекомендацій щодо удосконалення законодавства України в цій сфері. Водночас недосконалість такого теоретичного підходу до проблематики реформування прокуратури пояснюється тим, що останній здійснював її наукову розробку виключно в контексті аналізу забезпечення незалежності цієї системи державних органів [11, с. 6].

Велика кількість інших питань, що входять в склад проблематики адміністративно-правового забезпечення реформування прокуратури, підіймалась в дослідженнях М.К. Якимчука, В.І. Малюги, С.М. Поповича та ін. Наприклад, новизною наукової роботи останнього стало визначення напрямів реформування органів прокуратури, у зв'язку з чим науковець дійшов висновку, що головним орієнтиром у реформуванні органів прокуратури мають бути не кількісні, а якісні зміни, сутність яких полягатиме у підвищенні прозорості та демократизації діяльності прокуратури [12, с. 8-9].

Натомість, якщо консолідувати усю наведену інформацію, отриману з аналізу монографій та дисертаційних досліджень, доходимо висновку, що проблематика реформування прокуратури загалом та адміністративно-правового забезпечення цього процесу ґрунтовної розробки не знайшла.

Необхідно наголосити, що дослідженню окремих моментів проблематики адміністративно-правового забезпечення реформування органів прокуратури України присвячено значну кількість менших за значенням наукових праць, а саме наукових статей.

Так, різні аспекти удосконалення системи органів прокуратури, їх діяльності, внутрішньої організації тощо стали предметом наукових досліджень І.П. Голосніченка, О.В. Філова, П.В. Шумського та ін. Зокрема, формуючи власний науковий погляд з приводу питання щодо правового статусу прокуратури, А.Т. Комзюк наголошує на тому, що органи прокуратури займають у системі правоохоронних органів особливе незалежне та самостійне місце, що дозволяє визначити їх як єдину систему державних органів зі спеціальним конституційним та адміністративно-правовим статусом, який наділяє їх процесуальною незалежністю для ефективного та неупередженого виконання покладених на них обов'язків, основним функціональним призначенням яких є охорона та захист прав, свобод та інтересів людини та громадянина, утвердження режиму законності та правопорядку в суспільстві та державі [13, с. 233]. У своїх наукових працях вчений приділяє увагу науковим теоріям та поглядам різних правників щодо реформування правового статусу органів прокуратури або шляхів реорганізації їх структури. Зокрема, для прик-

ладу він представляє теоретичний підхід М.М. Михеєнка, який пропонує децентралізувати, розосередити прокурорську систему. Останній зазначає, що необхідно створити дві підсистеми: загальнонаглядову прокуратуру при парламенті, яка буде виконувати одну з функцій (контрольну) законодавчої влади, і прокуратуру при судах (судову прокуратуру), поклавши на неї функцію підтримання обвинувачення і здійснення нагляду за дотриманням законів органами дізнання і попереднього слідства та органами, що виконують вирок суду [13, с. 233; 14, с. 195].

На наш погляд, останній науковий підхід є недоцільним та до певної міри утопічним, адже його реалізація зумовлює роздроблення прокуратури на цілу низку відомств, що може зумовити ускладнення їх роботи внаслідок підвищення бюрократичної складової та негативно вплинути на ефективність діяльності загалом.

Доцільно також відзначити наукові напрацювання О.Ф. Толпиго, В.П. Соколового, О.В. Годощака, які розглядали особливості реформування органів прокуратури у контексті євроінтеграційних процесів на території України. При цьому науковці наголошують: «Сутність реформи української прокуратури полягає в приведенні цього інституту до конституційної моделі та стандартів Ради Європи. Однак у Європі не існує єдиної схеми, яка визначає контури завдань і повноважень прокуратури. Кожна система прокуратур у країнах ЄС відповідає культурі та історії країни і приймається тим суспільством, в якому функціонує. Однією з умов реформування будь-якого державного інституту є використання як чужого, так і власного досвіду» [15, с. 66]. Втім, вчені зазначають, що наявність загального нагляду як головної функції діяльності органів прокуратури не відповідає європейським стандартам, у зв'язку з чим має бути виключена [16, с. 4-6].

У свою чергу, В.А. Селезньов і О.В. Курганський досить ґрунтовно розбирали питання адміністративно-правового регулювання внутрішньої діяльності прокуратури. Вчені відзначають загальну активізацію організаційної роботи в органах прокуратури впродовж останніх років, що проявляється у збільшенні загальної кількості наказів Генерального прокурора з різних напрямів організаційної діяльності. Це є ключовим, на їх думку аспектом, в напрямку реформування органів прокуратури та удосконалення їх діяльності. Крім того, науковцями було зазначено, що на особливу увагу заслуговує наказ Генерального прокурора від 19.07.2017 № 15, в положеннях якого відзначається необхідність забезпечення належної організації діяльності підпорядкованих органів прокуратури та працівників, спрямування її на ефективне виконання покладених на прокуратуру функцій. Першочергова увага надається удосконаленню організації роботи, управління та контролю виконання, впровадженню новітніх форм і методів, у тому числі з використанням сучасних інформаційних технологій. Звертається увага на застосування таких організаційних форм, як надання вказівок прокурору нижчого рівня, погодження прийняття ним певних рішень. Робота органів прокуратури має організовуватися за територіальним й функціональним (предметним) принципами. Розмежування повноважень між органами прокуратури щодо виконання покладених на них функцій повинно здійснюватися відповідно до наказів Генерального прокурора, а також наказів керівників регіональних прокуратур, які також забезпечують організацію діяльності прокуратур нижчого рівня тощо [17, с. 159].

Отже, аналіз стану дослідження проблеми адміністративно-правового забезпечення реформування органів прокуратури показав, що ця проблематика є досить актуальною на сьогодні. Її окремі аспекти неодноразово ставали частиною предмета наукових пошуків різних вчених. Аналіз численних наукових робіт, зокрема монографічних, дисертаційних досліджень, наукових статей, показав, що наукова розробка адміністративно-правового забезпечення реформування органів прокуратури здебільшого здійснюється за напрямками: 1) визначення місця прокуратури в складі державного апарату; 2) переорієнтації роботи органів прокуратури в частині зміни повноважень та функцій останніх; 3) чіткого окреслення особливостей управлінських відносин всередині системи органів прокуратури.

Висновки. Підсумовуючи, слід зазначити, що на доктринальному рівні немає узгодженого наукового підходу щодо сутності та загальної направленості реформування прокуратури України, що пов'язано з відсутністю обґрунтованого, системного та повного аналізу зазначеної проблематики. Наприклад, якщо говорити про зміну напрямів роботи органів прокуратури, то в цьому ключі більшість вчених сходяться лише на тому, що дану систему органів необхідно позбавити загальнонаглядової функції. При цьому