

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**БОЙКО ПЕТРО ГРИГОРОВИЧ**



**УДК 342.9:345.703**

**ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ АДМІНІСТРАТИВНО-  
ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ  
В УКРАЇНІ**

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

**Автореферат**  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Тернопіль – 2023

Дисертацією є рукопис.

Роботу виконано у Відкритому міжнародному університеті розвитку людини «Україна»

**Науковий керівник:** доктор юридичних наук, доцент  
**Банах Сергій Володимирович**  
Західноукраїнський національний університет,  
декан юридичного факультету

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор,  
**Карабін Тетяна Олександрівна**  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»,  
завідувач кафедри адміністративного, фінансового  
та інформаційного права

доктор юридичних наук, професор,  
**Пузирний Вячеслав Феодосійович**  
Академія Державної пенітенціарної служби,  
проректор з науково-освітньої роботи

Захист відбудеться 25 серпня 2023 року об 11<sup>00</sup> годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 58.082.04 у Західноукраїнському національному університеті за адресою: 46009, м. Тернопіль, вул. Львівська, 11а, зал засідань.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Західноукраїнського національного університету за адресою: 46009, м. Тернопіль, вул. Бережанська, 4.

Автореферат розісланий 25 липня 2023 року.

**Вчений секретар**  
спеціалізованої вченої ради



**В. М. Слома**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** В умовах становлення в Україні демократичної правової держави та її інтеграції в європейський правовий простір відбувається модернізація усіх державних інституцій, у тому числі й прокуратури. У громадянському суспільстві протягом тривалого часу тривають дискусії щодо необхідності комплексного реформування системи органів кримінальної юстиції та прокуратури, вдосконалення чинного законодавства про прокуратуру, правозастосовної діяльності, активна законопроектна робота.

Після здобуття незалежності Україна обирає європейський шлях розвитку, необхідність реформування прокуратури в контексті імплементації міжнародних стандартів організації та діяльності прокуратури у сфері захисту прав і свобод громадян. Водночас тісна співпраця України з ЄС зумовила активізацію наукових досліджень порівняльно-правового характеру щодо функціонування різних інституцій у країнах-членах ЄС та в Україні. У зв'язку із цим більшої актуальності набувають праці теоретико-методологічного змісту, присвячені дослідженню проблем, з одного боку, порівняльно-правових наукових досліджень у цілому, а з іншого – порівняльного вивчення стандартів правового забезпечення прокуратури зокрема.

Актуальність проведення комплексного компаративістського аналізу стандартів адміністративно-правового забезпечення прокуратури України та країн-членів ЄС, дослідження проблеми формування стандартів прокуратури України шляхом застосування досвіду європейських країн зумовлена також станом наукової розробки проблеми. Незважаючи на існування у вітчизняній та зарубіжній правовій науці значної кількості наукових робіт, присвячених дослідженням стандартів діяльності прокуратури, комплексну монографічну розробку проблематики компаративістського аналізу стандартів діяльності прокуратури України та країн-членів ЄС, а також проблематики реформування адміністративно-правового регулювання прокуратури України у контексті міжнародного досвіду зроблено вперше. В актуальних наукових дослідженнях із зазначеної проблематики домінує державознавчий підхід, який обмежує комплексні наукові дослідження.

**Науково-теоретичну основу роботи** становлять праці як вітчизняних так і зарубіжних вчених – представників правової науки, зокрема таких, як: Н. М. Бакаянова, С. В. Банах, Л. Р. Біла-Тіунова, Х. Н. Бехруз, Є. М. Блажівський, І. О. Билиця, Д. М. Добровольський, Л. Р. Грицаєнко, Ю. М. Грошевий, В. М. Додонов, В. В. Долежан, В. В. Дудченко, Т. О. Дунас, Ю. М. Дьомін, Н. О. Д'яченко, Д. С. Д'ячков, Л. Ю. Європіна, О. М. Єщук, В. В. Завальнюк, Т. О. Карабін, П. М. Каркач, С. В. Ківалов, І. О. Кісліцина, І. С. Ковальчук, І. М. Козьяков, М. І. Козюбра, А. М. Колодій, М. В. Косюта,

М. В. Костицький, В. М. Кравчук, Н. М. Крестовська, В. В. Крижанівський, О. М. Литвак, В. І. Малюга, Г. А. Мамедов, М. І. Мичко, О. Р. Михайленко, А. М. Мудров, І. В. Назаров, В. С. Нерсисянц, Ю. М. Оборотов, В. Ф. Пузирний, М. А. Погорецький, С. В. Подкопаєв, Ю. Є. Полянський, С. В. Прилуцький, О. С. Проневич, Н. О. Рибалка, М. В. Руденко, О. Г. Свида, Г. П. Середа, М. М. Стефанчук, В. В. Сухонос, О. М. Толочко, В. М. Туманянц, П. В. Шумський, Г. Ю. Юрчишин, М. К. Якимчук та ін.

У наукових працях розглядаються широкі питання організації роботи прокуратури: стандарти організації роботи прокуратури (В. Малюга, О. Михайленко, М. Мичко), розподіл компетенції між органами прокуратури (І. Задоренко, С. Подкопаєв), розподіл обов'язків в прокуратурі (Л. Давиденко, П. Каркач), організація індивідуальної роботи прокурорів району та міста (В. Сухонос), стандарти планування роботи апарату прокуратури (І. Європіна, Л. Прін), правоохоронна діяльність (О. Анісімов, І. Козьяков, А. Мудров), інформаційно-аналітичне забезпечення прокурорської діяльності (В. Бабкова, Л. Прін), стандарти організації діловодства (П. Шумський) та ін.

У зв'язку з цим, до найвагоміших монографічних робіт як з теоретичного, так і практичного аспектів, у даній сфері варто віднести ґрунтовні наукові дисертаційні дослідження на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук: В. Долежана про проблеми компетенції прокуратури, М. Мичка, який досліджує стандарти організаційного устрою прокуратури України, Руденко М., яка висвітлює стандарти представництва прокуратурою інтересів держави в арбітражних судах, М. Косюти, у якій досліджено стандарти розвитку прокуратури України в процесі побудови демократичної правової держави, М. Якимчука про організаційно-правові стандарти управління в органах прокуратури, М. Поповича про стандарти управління органами прокуратури України, В. Сухоноса про роль прокуратури в механізмі української держави, В. Попова про європейські стандарти участі Прокуратури України у механізмі захисту прав дітей, В. Озерського про правові та психологічні стандарти прокурорської діяльності та В. Карпунцова про компетенцію органів прокуратури України.

У цій групі наукових джерел варто окремо згадати про монографію Л. Грицаєнко «Прокурорська діяльність у світлі сучасного світового досвіду» та його докторську дисертацію про конституційно-правовий статус прокуратури України в контексті світових стандартів.

Вузька спеціалізація наукових праць дозволила вченим провести детальний аналіз окремих стандартів діяльності прокуратури або стандартів забезпечення діяльності прокуратури в окремих країнах, однак комплексним дослідженням стандартів адміністративно-правового забезпечення діяльності

прокуратура України та країн-членів Європейського Союзу тривалий час не приділяли достатньої уваги.

Таким чином, на сьогоднішній день є безліч наукових поглядів на різні аспекти діяльності прокуратури. Проте, зберігається потреба у глибоких та комплексних загальнотеоретичних дослідженнях стандартів адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратура України та країн-членів Європейського Союзу. У більшості наукових праць пропонуються варіанти вирішення нагальних юридичних проблем, але не розглядаються концептуальні питання стандартів правового забезпечення прокуратури. Зазначена робота спрямована на заповнення даних прогалів внаслідок застосування комплексного аналізу правовідносин у сфері стандартизації діяльності прокуратури.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Визначена проблематика дослідження узгоджується з положеннями Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки, затвердженої Наказом Генерального прокурора України від 16 жовтня 2020 року № 489, Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки, схваленого Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є розробка теоретичних положень та обґрунтованих наукових рекомендацій щодо впровадження стандартів діяльності прокуратури держав-членів Європейського Союзу у національну правову систему для удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури в Україні.

Досягнення мети наукового дослідження потребує вирішення наступних завдань:

- визначити методологічні засади та стан дослідження стандартів діяльності прокуратури в адміністративно-правовій традиції України;
- охарактеризувати основні моделі розвитку стандартів адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури;
- визначити зміст та структуру стандартів адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури;
- охарактеризувати поняття та правову природу стандартів прокурорського нагляду в країнах Європейського Союзу;
- дослідити особливості адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури в країнах Європейського Союзу;
- охарактеризувати стандарти адміністративно-правового забезпечення діяльності працівників органів прокуратури у країнах Європейського Союзу;
- дослідити передумови реформування адміністративно-правового регулювання діяльності прокуратури в Україні;

– сформулювати комплекс пропозицій, спрямованих на удосконалення стандартів адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури в Україні на основі зарубіжного досвіду.

**Об'єктом** дослідження є правовідносини у сфері становлення та розвитку системи стандартів діяльності прокуратури України та країн-членів Європейського Союзу.

**Предметом** дослідження є стандарти адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України та країн-членів Європейського Союзу.

**Методи дослідження.** Відповідно до поставленої мети і завдань наукового дослідження при підготовці роботи було використано загальнонаукові та спеціальні методи дослідження.

Використання *універсального діалектичного методу* дозволило дослідити поняття та правову природу стандартів прокурорського нагляду в країнах Європейського Союзу в усій їх складності та суперечливості, а також визначено шляхи удосконалення стандартів адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури в Україні на основі зарубіжного досвіду (підрозділи 1.1, 3.2).

*Системно-структурний метод* дозволяє проаналізувати еволюцію основних моделей розвитку стандартів адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури, виходячи з *інституційного та функціонального* підходів (підрозділи 1.2, 2.2).

*Порівняльно-правовий* метод використовується на усіх етапах дослідження – за його допомогою проведено аналіз стандартів адміністративно-правового забезпечення діяльності працівників органів прокуратури в Україні та країнах Європейського Союзу, що дозволило встановити їх спільні та відмінні риси (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2).

Використання спеціально-юридичного методу, а також методу системного аналізу дозволяє дослідити зміст окремих положень законодавства, які стосуються теми дисертаційного дослідження, у їх системному зв'язку (підрозділи 2.2, 2.3).

*Логічний метод* (його основні форми: індукція, дедукція, аналіз, синтез) застосовано при характеристиці удосконалення механізмів забезпечення реформування адміністративно-правового регулювання діяльності прокуратури в Україні (підрозділи 3.1, 2.2).

**Нормативною базою** дослідження є Конституція України, Закон України «Про прокуратуру», законодавство, яке регламентує діяльність прокуратури країн-членів ЄС, міжнародно-правові акти, що стали частиною національного законодавства України, Рішення Конституційного Суду України та інші нормативно-правові акти.

**Емпіричну основу дослідження** становлять аналітичні узагальнення та статистичні дані, здобуті шляхом проведення емпіричного дослідження (Додаток Б); відомчі документи Генеральної прокуратури, що стосуються стандартів діяльності прокуратури.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Дисертація є першим у національній адміністративно-правовій науці монографічним порівняльним дослідженням стандартів правового забезпечення діяльності прокуратури України та країн-членів Європейського Союзу.

Результати дослідження, які містять наукову новизну і виносяться на захист, знайшли відображено у наступних положеннях:

*вперше:*

1) запропоновано авторське визначення категорії «стандарти адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури» – це вимоги, які містяться у міжнародно-правових договорах, практиці міжнародних судових установ та правових звичаях щодо основних засад адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури на міжнародному рівні та на рівні національних правових систем;

2) на основі аналізу компетенції органів прокуратури розроблено авторську класифікацію стандартів адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури: стандарти незалежності прокуратури, стандарти відкритості та прозорості органів прокуратури, стандарти професійного розвитку, стандарти забезпечення довіри громадян, стандарти етики і доброчесності прокурорів, стандарти забезпечення незалежності прокурорів, стандарти розвитку прокурорського самоврядування;

3) обґрунтовано існування чотирьох моделей стандартизації адміністративно-правового статусу прокуратури в системі органів державної влади. Перша модель ґрунтується на тому, що прокуратура є незалежним органом. Друга – характеризується тим, що прокуратура може бути частиною виконавчої влади, та керується спільними із нею стандартами правового забезпечення. Особливістю третьої моделі є визнання прокуратури частиною судової влади та керується спільними із нею стандартами правового забезпечення. Четверта модель – прокуратура як структурний підрозділ законодавчої влади та керується спільними із нею стандартами правового забезпечення;

4) визначено європейські стандарти діяльності прокуратури, як певні правила (нормативи) поведінки органів прокуратури, встановлені міжнародним співтовариством, яких вони зобов'язані дотримуватись для забезпечення законності та верховенства права в державі, захисту прав і свобод громадян, формування високого рівня поваги та довіри громадян до органів прокуратури;

5) сформульовано концептуальні засади Проекту Наказу Генерального прокурора «Про затвердження Стандартів діяльності прокуратури в сфері забезпечення прав людини» (Додаток В);

*удосконалено:*

6) положення щодо вдосконалення законодавства України, враховуючи зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури, шляхом: посилення дисципліни в органах прокуратури шляхом запровадження додаткових заходів дисциплінарного стягнення; розширення функцій органів прокуратури у сфері забезпечення прав громадян (запровадження функції роз'яснення законодавства та просвіти населення тощо); визначення порядку та механізму здійснення функцій в окремих сферах; розширення заходів прокурорського реагування, зокрема актів прокурора (протест, попередження тощо); надання Генеральному прокурору України права законодавчої ініціативи та права звернення до Конституційного Суду щодо відповідності законів Конституції України;

7) встановлено, що основними напрямками реформування адміністративно-правового регулювання діяльності прокуратури в Україні є: замість діючої структури органів прокуратури створення нової структури, на основі проведення атестації прокурорів, яка включає: Офіс Генерального прокурора, обласні прокуратури та окружні прокуратури. Гарантування Генеральному прокурору права ліквідації та реорганізації окружних та обласних прокуратур; ліквідація системи військових прокуратур, проте надання права Генеральному прокурору у разі потреби створювати спеціалізовані прокуратури на праві структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора, окружних та обласних прокуратур; зменшення граничної чисельності працівників прокуратури з 15 тис. до 10 тис. осіб; віднесення до повноважень Генерального прокурора затвердження: стратегії розвитку прокуратури; системи оцінювання якості роботи прокурорів; порядку вимірювання та регулювання навантаження на прокурорів; порядку розгляду скарг на прокурорів, які займають адміністративні посади, щодо неналежного виконання обов'язків, встановлених для відповідних адміністративних посад.

**Наукове та практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що відображені у дисертації теоретичні положення, пропозиції та рекомендації можуть бути реалізованими у:

*правотворчій діяльності* – для удосконалення законодавства України, підзаконних нормативних актів Генеральної прокуратури України, які регламентують діяльність прокуратури;

*правозастосовній діяльності* – для удосконалення судової практики, а також стандартів забезпечення представництва інтересів громадянина або держави в суді;



*науково-дослідній діяльності* – для подальшого наукового осмислення та вирішення проблем правового забезпечення додержання стандартів правового забезпечення діяльності прокуратури;

*навчальному процесі* – під час викладання дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Судові та правоохоронні органи України», «Прокуратура України», «Правові інституції України», а також при підготовці підручників та методичних матеріалів із зазначених дисциплін.

**Особистий внесок здобувача.** Всі теоретичні положення і висновки підготовлені здобувачем самостійно.

**Апробація результатів дослідження.** Основні результати дисертаційного дослідження доповідалися на наукових, науково-практичних конференціях, засіданні круглих столів, зокрема: III Міжнародній науково-практичній конференції «Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід» (м. Тернопіль, 20–21 квітня 2018 р.); IV Міжнародній науково-практичній конференції «Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід» (м. Тернопіль, 5–6 квітня 2019 р.); VII Міжнародній науково-практичній конференції «Пріоритетні напрями досліджень в науковій та освітній діяльності» (м. Львів, 19–20 січня 2023 р.); IV International Scientific and Practical Conference «Scientific knowledge, aesthetic creativity and social practices» (January 23–24, 2023, Athens, Greece by the «InterSci»); III Міжнародній науково-практичній конференції III International Scientific and Practical Conference «Theoretical and practical aspects of science» (January 16–17, 2023, Prague, Czech Republic by the «InterSci»).

**Публікації.** Основні теоретичні положення, висновки і рекомендації дисертаційного дослідження відображено у десяти наукових працях, з яких: чотири опубліковано у наукових фахових виданнях України, одна – у зарубіжному виданні, п'ять тез доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел (260 найменувань) та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 235 сторінок, обсяг основного тексту – 179 сторінок.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У *Вступі* дисертації обґрунтовано актуальність теми, її зв'язок з науковими програмами, темами, планами, окреслено основні методи наукового дослідження, визначено мету, завдання, предмет та об'єкт дослідження, сформульовано положення, які становлять наукову новизну, розкрито практичне значення одержаних результатів, а також дані про апробацію результатів дисертації.

**Розділ 1 «Гносеологічні засади дослідження стандартів правового забезпечення діяльності прокуратури в Україні як категорії науки адміністративного права»** складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 1.1. *«Гене́за дослідження стандартів діяльності прокуратури в адміністративно-правовій традиції України»* зазначено, що сучасна модель прокуратури в Україні дуже відрізняється від радянської моделі прокуратури наглядного типу, адже змінився правовий статус прокурорів, стандарти організації та діяльності прокуратури.

Аналіз значної кількості наукових робіт дозволив зробити висновок про стан фундаментальних теоретичних основ дослідження європейських стандартів представництва інтересів громадян та держави органами прокуратури, виявити загальні проблеми організації управління роботою прокурорів. Адже, у досліджуваних наукових працях без уваги залишаються організаційні стандарти діяльності прокуратури, особливості організації роботи різних структурних підрозділів прокуратури, їх взаємодії з урахуванням сучасних європейських стандартів діяльності у цій сфері; оптимізація організації представницької діяльності прокуратури тощо. Встановлено, що зазначена проблематика не стала предметом комплексного дослідження, що в свою чергу не сприяє підвищенню ефективності та результативності діяльності у зазначеній сфері. Шлях, який Україна обрала для приєднання до ЄС, передбачає складну та довгострокову реструктуризацію загальнодержавного механізму.

У науковій роботі зазначено, що під час побудови демократичного суспільства в Україні було визнано необхідність розробки стандартів реформування прокуратури, передбачаючи в процесі зміни її організаційної трансформації та виконуваних функцій. З огляду на це, аналізуючи наукову літературу з обраної проблеми, доцільно виокремити групу наукових праць, присвячених теорії прокурорської діяльності, дослідженню місця, ролі та місця прокуратури в системі державних інституцій, взаємозв'язок та взаємодія прокуратури з іншими елементами державного апарату, теоретичні та прикладні аспекти дослідження стандартів функціонування прокуратури.

У підрозділі 1.2. *«Еволюція основних моделей розвитку стандартів адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури»* здійснено аналіз історичних етапів становлення і розвитку стандартів адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури.

Шляхом проведення комплексного аналізу встановлено, що еволюція міжнародних стандартів прокуратури триває з 1990 року: на першому етапі з 1990 по 2005 рік відбувалося становлення загальних стандартів діяльності служб обвинувачення; на другому етапі починаючи з 2005 року і дотепер – вона охоплює окремі аспекти стандартизації адміністративно-правового

забезпечення діяльності прокуратури і у тому числі її діяльність у сфері захисту прав та законних інтересів громадян.

Визначено, що правовою основою організації та діяльності прокуратури в державах-членах ЄС зазвичай є конституції, спеціальні законодавчі акти, окремі закони (постанови, накази) про судоустрій, процесуальне право, право міжнародних та регіональних організацій, спеціальні закони про прокуратуру. В Україні давно стоїть питання про визначення місця прокуратури в системі державної влади. У зв'язку з цим науковці зазначають, що основним недоліком конституційно-правових положень щодо статусу прокуратури є відсутність чіткого визначення її положення та ролі в державному апараті.

У підрозділі 1.3. «Зміст та структура стандартів адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури» запропоновано авторське визначення стандартів адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури, досліджено порядок її утворення, реорганізації, ліквідації, визначено функції та завдання прокуратури.

Обґрунтовано, що елементами адміністративно-правового статусу прокуратури України є встановлені законом цілі, завдання та функції, компетенція, організаційно-структурні складові та відповідальність.

У роботі зазначено, що основними ознаками адміністративно-правового статусу прокуратури є: встановлення адміністративно-правових норм, що визначають права та обов'язки працівників прокуратури, визначення статусу органу прокуратури в системі державних органів, окреслення механізму реалізації нею владних повноважень.

Зроблено висновок про те, що до стандартів адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури у сфері захисту прав людини необхідно віднести: стандарти забезпечення законності досудового розслідування, стандарти проведення досудового розслідування у розумний строк, стандарти проведення прокурором слідчих, розшукових та процесуальних дій особисто, стандарти дотримання прав потерпілих, стандарти запобігання безпідставному кримінальному переслідуванню, стандарти обґрунтованості проведення обшуку, стандарти законності проведення обшуку, стандарти законності накладення арешту на майно, стандарти зберігання речових доказів, стандарти забезпечення кримінального провадження, стандарти забезпечення законності негласної слідчої (розшукової) діяльності, стандарти забезпечення права на свободу та особисту недоторканість, стандарти забезпечення гарантій права на захист, стандарти забезпечення законності досудового спеціального розслідування.

**Розділ 2 «Стандарти організації та діяльності органів прокуратури в країнах-членах ЄС» складається з трьох підрозділів.**

У підрозділі 2.1. «Поняття та правова природа стандартів прокурорського нагляду в країнах Європейського Союзу», аналізуючи правову природу стандартів прокурорського нагляду в країнах Європейського союзу, визначено специфічні для діяльності прокуратури додаткові організаційні стандарти:

а) *колегіальність* вимагає залучення кількох прокурорів для обговорення більшості рішень;

б) *децентралізація* ілюструється відмінністю повноважень магістратів прокуратури;

в) *рівність* безпосередньо пов'язана з принципом рівності перед законом;

г) *безоплатність* не виключає існування судових витрат;

д) *нейтралітет* – наслідок вимоги неупередженості та незалежності – який гарантує, що прокурор, застосовуючи принцип верховенства права, не піддається впливу зовнішнього тиску чи власних думок.

Встановлено, що міжнародні стандарти діяльності прокуратури повинні бути розроблені з урахуванням національних правових традицій, рівня правосвідомості та правової культури громадян України, адже неприпустимим є сліпе запозичення іноземного досвіду у сфері організації та діяльності органів кримінальної юстиції.

У підрозділі 2.2. «Адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури в країнах Європейського Союзу», враховуючи зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури, рекомендовано вдосконалення законодавства України у цій сфері за такими напрямками:

1) посилення дисципліни в органах прокуратури шляхом запровадження додаткових заходів дисциплінарного стягнення;

2) розширення функцій органів прокуратури у сфері забезпечення прав людини (запровадження функції роз'яснення законодавства та просвіти населення тощо);

3) визначення порядку та механізму здійснення функцій в окремих сферах;

4) розширення заходів прокурорського реагування, зокрема актів прокурора (протест, попередження тощо);

5) надання Генеральному прокурору України права законодавчої ініціативи та права звернення до Конституційного Суду України щодо відповідності законів Конституції України.

Запропоновані зміни ґрунтуються на проведеному детальному аналізі позитивного зарубіжного досвіду. Особливо ефективними вони є у країнах, які наділяють прокуратуру широкими повноваженнями, водночас встановлюючи суворі дисциплінарні стягнення за порушення чи неналежне виконання службових обов'язків.

Крім того, результатом дослідження стає висновок про те, що українська прокуратура має ширші, ніж у іноземних державах, можливості щодо забезпечення прав громадян, охоплюючи всі сфери національного законодавства, трудових, цивільних, господарських та інших відносин. Ці функції потребують уточнення, конкретизації механізмів їх реалізації та вдосконалення адміністративного статусу прокурора.

*Підрозділ 2.3. «Стандарти адміністративно-правового забезпечення діяльності працівників органів прокуратури у країнах Європейського Союзу»* присвячено пропозиціям автора щодо внесення змін до законодавства про прокуратуру, зокрема до ч. 1 ст. 15 Закону України «Про прокуратуру», надавши визначення адміністративно-правового статусу прокурора із застосуванням функціонального підходу: «прокурор є посадовою особою органів прокуратури, що здійснює нагляд за досудовим розслідуванням, у межах своєї компетенції, у формі процесуального керівництва, а також підтримання державного обвинувачення у суді». А також доповнити положення Закону України «Про прокуратуру» Розділом 12 «Стандарти адміністративно-правового забезпечення прокуратури», у якому за запропонованою класифікаційною характеристикою стандартів адміністративно-правового забезпечення прокуратури визначити основні засади її діяльності.

Адміністративно-правовий статус прокурора у дисертаційній роботі визначається сукупністю закріплених в адміністративному законодавстві прав, обов'язків, відповідальності, а також повноважень, якими наділений прокурор для реалізації його компетенції.

**Розділ 3 «Шляхи імплементації європейських стандартів організації та діяльності прокуратури в Україні»** складається з двох підрозділів.

*У підрозділі 3.1. «Передумови реформування адміністративно-правового регулювання діяльності прокуратури в Україні»* окреслено основні напрями реформування адміністративно-правового регулювання діяльності прокуратури в Україні.

Встановлено, що подальше реформування прокуратури стане можливим лише за умови вжиття першочергових заходів для оцінки дотримання чинними прокурорами стандартів професійної компетентності, доброчесності та етики. І за умови, що інші, належним чином підготовлені кандидати, отримають можливість служити в органах прокуратури всіх рівнів, дотримуючись зазначених стандартів.

Вважаємо, що реформування прокуратури має відбуватися в наступних напрямках:

1) у сфері недискримінації – залучення міжнародних експертів та представників громадянського суспільства та розробка навчального курсу для

працівників правоохоронних органів щодо запобігання дискримінації з боку працівників правоохоронних органів стосовно вразливих верств суспільства;

2) у сфері захисту прав дітей – впровадження міжнародного досвіду щодо методів сертифікації для встановлення критеріїв відбору на посади соціальних працівників, вихователів та інших осіб, які працюють з дітьми;

3) у сфері дотримання права на життя – розробка методичних рекомендацій для правоохоронців щодо принципів ефективного розслідування, заснованих на практиці ЄСПЛ, включення обов'язкових тем для навчання та підвищення кваліфікації правоохоронців відповідно до стандартів і практики ЄСПЛ, характерних для України про порушення процесуальних аспектів статей 2 і 3 Конвенції;

4) у сфері дотримання права на приватне життя – забезпечення щорічної публікації деперсоніфікованих звітів про масштаби негласних слідчих дій, які обмежують права на конфіденційність, і використання їх результатів у розслідуванні пов'язаних злочинів і судових рішень;

5) у сфері боротьби з тортурами – створення автоматичної системи реєстрації відвідувачів у кожній адміністративній будівлі МВС, додаткове запровадження особистого обліку затриманих (арештованих);

6) у сфері громадського контролю – ініціювання розробки нормативно-правового акту щодо механізмів здійснення територіальними громадами громадського контролю за діяльністю підрозділів МВС з розробкою відповідного офіційного положення.

У підрозділі 3.2. «Напрями удосконалення стандартів адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури в Україні на основі зарубіжного досвіду» автор доводить, що європейські стандарти адміністративно-правового забезпечення мають велике значення у процесі європейської інтеграції нашої держави, оскільки: 1) можуть використовуватися як один із базових критеріїв оцінки загального стану розвитку національної правової системи; 2) виступають універсальним індикатором рівня розвитку національної системи кримінальної юстиції; 3) мають визначальне значення у процесі європейської інтеграції нашої держави у сфері правоохоронної діяльності; 4) можуть використовуватися одним із базових критеріїв оцінки загального стану розвитку національної правової системи.

Зазначено, що ослаблення державного контролю за станом законності неминуче ускладнить кримінальну ситуацію, насамперед у сфері забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина, різко посилить розбалансованість конституційно встановленої вертикалі державної влади тощо. Головне завдання прокуратури в Україні полягає в тому, щоб на основі науково обґрунтованого прогнозування, передбачення, досконалого знання стану справ забезпечити надійну безпеку у всіх сферах життєдіяльності країни,

запобігти та нейтралізувати потенційні загрози, ефективно протидіяти їм, у тому числі заходами прокурорського реагування.

Встановлено, що метою проведення ефективної державної політики боротьби зі злочинністю є можливість прокуратури України функціонально та структурно зберегти свою конституційну незалежність та правову самостійність.

## ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено розробку теоретичних положень та обґрунтованих наукових рекомендацій щодо впровадження стандартів діяльності прокуратури держав-членів Європейського Союзу у національну правову систему для удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури в Україні, зокрема:

1. Обґрунтовано, що еволюція міжнародних стандартів прокуратури триває з 1990 року: на першому етапі з 1990 по 2005 рік відбувалося становлення загальних стандартів діяльності служб обвинувачення; на другому етапі починаючи з 2005 року і дотепер – вона охоплює окремі аспекти стандартизації адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури і у тому числі її діяльність у сфері захисту прав та законних інтересів громадян. Виокремлено чотири основні етапи становлення прокуратури в Україні: 1) період перебування України у складі Російської імперії (1722–1917 рр.); 2) період Української Народної Республіки (1917–1922 рр.); 3) період Радянського Союзу (1922–1991); 4) період незалежності.

2. Встановлено, що функціональна модель стандартів діяльності прокуратури як органу, що займає проміжне положення між судовою та виконавчою владою і характеризується наступними рисами:

1) Спільною функцією всіх прокуратур окремої держави є кримінально-процесуальна функція, водночас існують стандарти здійснення повноважень у рамках здійснення кримінального провадження.

2) Стандарти, що обмежують прокуратуру у її наглядових функціях, які пов'язані із реалізацією функцій кримінального провадження.

3. Запропоновано авторське визначення категорії «стандарти адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури» – це вимоги, які містяться у міжнародно-правових договорах, практиці міжнародних судових установ та правових звичаях щодо основних засад адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури на міжнародному рівні та на рівні національних правових систем.

Стандарти адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури стосуються: процесуальних та інституційних аспектів діяльності прокуратури; забезпечення законності досудового розслідування; проведення

досудового розслідування у розумний строк; проведення прокурором слідчих, розшукових та процесуальних дій; дотримання прав потерпілих; запобігання безпідставному кримінальному переслідуванню; обґрунтованості проведення обшуку; законності проведення обшуку; законності накладення арешту на майно; зберігання речових доказів; забезпечення кримінального провадження; забезпечення законності негласної слідчої (розшукової) діяльності; забезпечення права на свободу та особисту недоторканість; забезпечення гарантій права на захист; забезпечення законності досудового спеціального розслідування.

4. На основі аналізу компетенції органів прокуратури розроблено класифікацію стандартів адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури: стандарти незалежності прокуратури, стандарти відкритості та прозорості органів прокуратури, стандарти професійного розвитку, стандарти забезпечення довіри громадян, стандарти етики і доброчесності прокурорів, стандарти забезпечення незалежності прокурорів, стандарти розвитку прокурорського самоврядування, стандарти розвитку прокурорського самоврядування.

Елементами адміністративно-правового статусу прокуратури України є встановлені законом цілі, завдання та функції, компетенція, організаційно-структурні складові та відповідальність. Основними ознаками адміністративно-правового статусу прокуратури є: встановлення адміністративно-правових норм, що визначають права та обов'язки працівників прокуратури, визначення статусу органу прокуратури в системі державних органів, окреслення механізму реалізації нею владних повноважень.

5. Обґрунтовано існування чотирьох моделей стандартизації адміністративно-правового статусу прокуратури в системі органів державної влади.

Перша модель ґрунтується на тому, що прокуратура є незалежним органом. Цей метод використовується в Азербайджані, Вірменії, Білорусі, Еквадорі, Іраку, Туркменістані, Південній Кореї та Узбекистані.

Друга – характеризується тим, що прокуратура може бути частиною виконавчої влади, та керується спільними із нею стандартами правового забезпечення. Такі моделі прокуратур мають Бельгія, Австрія, Данія, Єгипет, Італія, Канада, Ізраїль, Польща, Туреччина, Німеччина, Румунія, Японія та ряд інших країн.

Особливістю третьої моделі є визнання прокуратури частиною судової влади та керується спільними із нею стандартами правового забезпечення. До складу судової системи уряду входять прокуратури Латвії, Люксембургу, Грузії, Молдови, Уругваю та ін.



Четверта модель – прокуратура як структурний підрозділ законодавчої влади та керується спільними із нею стандартами правового забезпечення. Така модель прокуратури існує у Венесуелі та Колумбії. Однак у більшості сучасних демократій існує тенденція інтегрувати прокуратуру безпосередньо в судовій гілці влади – це Греція, Іспанія, Нідерланди, Португалія тощо.

6. Європейські стандарти діяльності прокуратури – це певні правила (нормативи) поведінки органів прокуратури, встановлені міжнародним співтовариством, яких вони зобов'язані дотримуватись для забезпечення законності та верховенства права в державі, захисту прав і свобод громадян, формування високого рівня поваги та довіри громадян до органів прокуратури. Зроблено висновок, що органи прокуратури в країнах континентальної Європи є частиною судової системи (за винятком Італії та Іспанії, де органи прокуратури створюються безпосередньо судами). Адміністративне переслідування прав громадян у цих країнах здійснюється переважно прокуратурою в процесі кримінального переслідування та кримінального провадження. Крім того, на органи прокуратури в європейських країнах покладено функції нагляду за органами досудового розслідування, здійснення правосуддя, захисту прав громадян в окремих категоріях справ (встановлення або зміна опіки, усиновлення тощо). Нетиповими функціями прокуратури є нагляд за іншими державними органами (крім органів карного розшуку), підприємствами, державними установами, представництво інтересів громадян і держави в суді. Що стосується держав англо - саксонської правової системи, то в них немає прокуратури, але є інші органи, які виконують аналогічні функції, зокрема супроводжують державні кримінальні звинувачення, кримінальні провадження (у США) тощо. Таким чином, враховуючи специфіку правової системи України, прокуратура України має більш широкі повноваження у сфері адміністративного захисту цивільних прав. Але в той же час, підвищені вимоги до рівня підготовки та дисципліни працівників прокуратури.

7. Визначено напрями реформування прокуратури в Україні:

у сфері недискримінації – залучити міжнародних експертів та представників громадянського суспільства та розробити навчальний курс для працівників правоохоронних органів щодо запобігання дискримінації з боку працівників правоохоронних органів щодо вразливих верств суспільства. Включення у відповідний курс навчальних програм, програм підвищення кваліфікації працівників правоохоронних органів;

у сфері захисту активізація прав дітей – ознайомитися з міжнародним досвідом щодо методів сертифікації для встановлення критеріїв відбору на посади соціальних працівників, вихователів та інших осіб, які працюють з дітьми. Крім того, необхідно запровадити єдину статистичну звітність щодо насильства, жорстокого поводження та експлуатації дітей та доопрацювати

Єдиний реєстр досудових розслідувань щодо включення до нього відомостей про деякі злочини проти дітей, у тому числі щодо осіб з інвалідністю;

у сфері дотримання права на життя – розробити методичні рекомендації для правоохоронців щодо принципів ефективного розслідування, засновані на практиці ЄСПЛ, а потім включити обов'язкові теми для навчання та підвищення кваліфікації правоохоронців відповідно до стандартів і практики ЄСПЛ, характерних для України про порушення процесуальних аспектів статей 2 і 3 Конвенції;

у сфері дотримання права на приватне життя – забезпечити щорічну публікацію деперсоніфікованих звітів про масштаби негласних слідчих дій, які обмежують права на конфіденційність, і використання їх результатів у розслідуванні пов'язаних злочинів і судових рішень;

у сфері боротьби з тортурами – запровадити механізм забезпечення створення автоматичної системи реєстрації відвідувачів у кожній адміністративній будівлі МВС. Додатково запровадити особистий облік затриманих (арештованих);

у сфері громадського контролю – ініціювати розробку нормативно-правового акту щодо механізмів здійснення територіальними громадами громадського контролю за діяльністю підрозділів МВС з розробкою відповідного офіційного положення.

8. Враховуючи зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури, рекомендовано шляхи вдосконалення законодавства України у цій сфері за такими напрямками:

1) посилення дисципліни в органах прокуратури шляхом запровадження додаткових заходів дисциплінарного стягнення;

2) розширення функцій органів прокуратури у сфері забезпечення прав громадян (запровадження функції роз'яснення законодавства та просвіти населення тощо);

3) визначення порядку та механізму здійснення функцій в окремих сферах;

4) розширення заходів прокурорського реагування, зокрема актів прокурора (протест, попередження тощо);

5) надання Генеральному прокурору України права законодавчої ініціативи та права звернення до Конституційного Суду України щодо відповідності законів Конституції України.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

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

1. Бойко П. Г. Міжнародно-правові стандарти забезпечення та реалізації принципу незалежності прокуратури. *Європейські перспективи*. 2018. Випуск 4. С. 165–170.

2. Бойко П. Г. Міжнародно-правові стандарти діяльності прокуратури у сфері захисту прав людини. *Право UA*. 2021. № 1. С. 47–32.

3. Бойко П. Г. Міжнародно-правові стандарти організації та діяльності прокурора як державного службовця. *Наше право*. 2022. Випуск 4. С. 52–57.

4. Бойко П. Г. Європейські стандарти забезпечення принципу незалежності прокуратури. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. Випуск 4. (32). С. 163–168.

5. Boyko P. Ensuring the principle of the prosecutor's office independence: analysis of international legal standards. *Visegrad journal on human rights*. 2022. № 4. P. 16–21.

***Опубліковані праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

6. Бойко П. Г. Стандарти забезпечення законності у діяльності прокуратури: аналіз міжнародно-правових актів. *Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід*: Матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції, м. Тернопіль, Тернопільський національний економічний університет, 20–21 квітня 2018 р. Тернопіль: Економічна думка. 2018. С. 419–421.

7. Бойко П. Г. Зміст та структура стандартів адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури. *Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід*: Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції, м. Тернопіль, Тернопільський національний економічний університет, 5–6 квітня 2019 р. Тернопіль: Економічна думка. 2019. Т. 1. 209 с.

8. Boyko P. Protection of personal rights and legal interests is basic standard of activity of the prosecutor's office. *Пріоритетні напрями досліджень в науковій та освітній діяльності*: матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції м. Львів, 19–20 січня 2023 року. Львів: Львівський науковий форум, 2023. С. 30–32.

9. Boyko P. Legal standards of the prosecutor's office organization and activities. Proceedings of the III International Scientific and Practical Conference «*Theoretical and practical aspects of science*», January 16–17, 2023, Prague, Czech Republic by the «InterSci». 119 p.

10. Boyko P. Standardization of the prosecutor's office activities in order to protect human rights. Proceedings of the IV International Scientific and Practical Conference «*Scientific knowledge, aesthetic creativity and social practices*», January 23–24, 2023, Athens, Greece by the «InterSci». 82 p.

## АНОТАЦІЯ

**Бойко П. Г. Європейські стандарти адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури в Україні – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Західноукраїнський національний університет, Тернопіль, 2023.

Дисертація є першим у національній науці адміністративного права монографічним порівняльним дослідженням стандартів адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України та країн-членів Європейського Союзу.

У дисертації здійснено порівняльно-правовий аналіз статусу, місця, системи, функцій і завдань прокуратури держав-членів Європейського Союзу та України, обґрунтовано наукові пропозиції щодо удосконалення організації і діяльності прокуратури України.

Запропоновано авторське визначення категорії «стандарти адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури». Розроблено класифікацію стандартів адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури. Обґрунтовано існування чотирьох моделей стандартизації адміністративно-правового статусу прокуратури в системі органів державної влади. Визначено напрями реформування прокуратури в Україні. Сформульовано концептуальні засади Проекту Наказу Генерального прокурора «Про затвердження Стандартів діяльності прокуратури в сфері забезпечення прав людини» (Додаток В).

**Ключові слова:** органи прокуратури, незалежність органів прокуратури, адміністративно-правове забезпечення, європейські стандарти, принципи діяльності, Офіс Генерального прокурора.

## ABSTRACT

**Boiko P.G. European standards of administrative and legal support of the prosecutor's office in Ukraine – Qualification scientific work on the rights of the manuscript.**

Thesis for obtaining a scientific degree of candidate of legal sciences, speciality 12.00.07 – Administrative Law and Process; Financial Law; Informational Law. – West Ukrainian National University, Ternopil, 2023.

The dissertation is the first monographic comparative study of the standards of legal support for the activities of the Public Prosecutor's Office of Ukraine and the EU Member States in the national administrative and legal science.

The dissertation provides a comparative legal analysis of the status, place, system, functions and tasks of the prosecution service of the EU Member States and Ukraine, and substantiates scientific proposals for improving the organisation and operation of the prosecution service of Ukraine, in particular:

The author's own definition of the category «standards of administrative and legal support of the prosecution service» is proposed - these are the requirements contained in international legal treaties, case law of international judicial institutions and legal customs regarding the basic principles of administrative and legal support of the prosecution service at the international level and at the level of national legal systems.

It is proved that the standards of administrative and legal support of the prosecutor's office activities relate to: procedural and institutional aspects of the prosecutor's office activities; ensuring the legality of pre-trial investigation; conducting pre-trial investigation within a reasonable time; conducting investigative, search and procedural actions by the prosecutor; observance of victims' rights; prevention of unjustified criminal prosecution; validity of search; legality of search; legality of seizure of property; storage of material evidence.

The author develops a classification of standards of administrative and legal support of the prosecutor's office: standards of independence of the prosecutor's office, standards of openness and transparency of the prosecutor's office, standards of professional development, standards of ensuring public trust, standards of ethics and integrity of prosecutors, standards of ensuring independence of prosecutors, standards of development of prosecutorial self-government, standards of development of prosecutorial self-government.

The author substantiates the existence of four models of standardisation of the administrative and legal status of the prosecutor's office in the system of public authorities.

The author identifies the directions of reforming the public prosecution service in Ukraine:

In the area of non-discrimination. Involve international experts and representatives of civil society and develop a training course for law enforcement officers on the prevention of discrimination by law enforcement officers against vulnerable groups in society. Then include the relevant course in training programmes and in-service training programmes for law enforcement officers.

In the area of protection, enhancement of children's rights. To get acquainted with international experience on certification methods to establish selection criteria for social workers, educators and other persons working with children. In addition, it is necessary to introduce unified statistical reporting on violence, abuse and exploitation of children and to revise the Unified Register of Pre-trial Investigations

to include information on certain crimes against children, including those against persons with disabilities.

In the area of observance of the right to life. To develop methodological recommendations for law enforcement officers on the principles of effective investigation based on the ECHR case law, and then include mandatory topics for training and professional development of law enforcement officers in accordance with the ECHR standards and case law specific to Ukraine on violations of the procedural aspects of Articles 2 and 3 of the Convention.

In the area of respect for the right to privacy. Ensure the annual publication of depersonalised reports on the extent of covert investigative actions that restrict privacy rights and the use of their results in the investigation of related crimes and court decisions.

In the area of combating torture. Introduce a mechanism to ensure the creation of an automatic visitor registration system in every administrative building of the MIA. Additionally, introduce personal records of detainees (arrestees).

In the area of public control. Initiate the development of a legal act on the mechanisms for territorial communities to exercise public control over the activities of MIA units with the development of a corresponding official regulation.

The conceptual foundations of the Draft Order of the Prosecutor General «On Approval of the Standards of Prosecutor's Office Activities in the Field of Human Rights Protection» are formulated.

**Keywords:** prosecutor's office, independence of prosecutor's office, administrative and legal support, European standards, principles of activity, General Prosecutor's Office.

Підписано до друку 25.07.2023 р.  
Формат 60x90/16. Гарнітура Times.  
Папір офсетний. Друк на дублікаторі.  
Умов. друк. арк. 0,9. Обл.-вид. арк. 1,0.  
Зам. № А002-23. Тираж 100 прим.

Видавець та виготовлювач  
Західноукраїнський національний університет  
вул. Львівська, 11, м. Тернопіль 46009

*Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців ДК № 7284 від 18.03.2021 р.*

Видавничо-поліграфічний центр «Університетська думка»  
вул. Бережанська, 2, м. Тернопіль 46009  
тел. (0352) 51-75-72  
E-mail: [edition@wunu.edu.ua](mailto:edition@wunu.edu.ua)