

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

ХОРСУНЕНКО Олег Володимирович

УДК 347.963(477)

**ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ ТА КРАЇН-ЧЛЕНІВ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ПОРІВНЯЛЬНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ**

Спеціальність 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса – 2019

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Інституті держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України.

Науковий керівник кандидат юридичних наук
МАМЕДОВ Гюндуз Айдинович,
прокуратура Автономної Республіки Крим,
прокурор

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, доцент
СТЕФАНЧУК Марина Миколаївна,
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»,
професор кафедри підприємницького
та корпоративного права;

кандидат юридичних наук, доцент
СВИДА Олексій Георгійович,
Національний університет
«Одеська юридична академія»,
доцент кафедри організації судових,
правоохоронних органів та адвокатури

Захист відбудеться 27 вересня 2019 р. о 12 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: м. Одеса, вул. Академічна, 2.

Автореферат розісланий « 23 » серпня _____ 2019 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Л.Р. Біла-Тіунова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. В умовах побудови в Україні демократичної правової держави та її інтеграції у європейський правовий простір особливого значення набуває модернізація усіх її органів, у тому числі прокуратури, від ефективного функціонування якої залежить стан правопорядку в державі.

У суспільстві протягом значного часу тривають обговорення та дискусії з приводу необхідності комплексного реформування кримінальної юстиції та органів прокуратури, удосконалення чинного законодавства про прокуратуру, покращання правозастосовної діяльності, досить активно відбувається законопроектна робота. Водночас процес євроінтеграції України та реформування будь-яких державних інституцій є неможливим без адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (далі ЄС). Із цього приводу у контексті реформування органів прокуратури України особливий інтерес являє собою вивчення досвіду організації та діяльності органів прокуратури та інших органів, що виконують аналогічні функції у 28 державах-членах Європейського Союзу та на 10 територіях за межами Європи, які належать до ЄС (усього 38 країн).

Актуальність здійснення комплексного компаративістського аналізу прокуратури України та країн-членів Європейського Союзу, а також дослідження проблем реформування прокуратури України у контексті досвіду європейських країн обумовлена також станом наукової розробленості проблеми. Незважаючи на існування у вітчизняній і зарубіжній юридичній науці значної кількості робіт, присвячених дослідженню організації та діяльності органів прокуратури, проблемам її реформування, спроба прямої постановки і комплексної монографічної розробки проблеми компаративістського аналізу прокуратури України та країн-членів Європейського Союзу, а також проблем реформування прокуратури України у контексті досвіду європейських країн робиться уперше. В існуючих працях із цієї проблематики головним чином домінує країнознавчий підхід, що не дозволяє зробити більш комплексні узагальнення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано у межах таких тем науково-дослідної роботи відділу проблем кримінального права, кримінології та судоустрою Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, як «Проблеми забезпечення правопорядку засобами кримінальної юстиції (у контексті європейських стандартів)» (III кв. 2014 р. – IV кв. 2016 р., державний реєстраційний номер 0114U003872); «Проблеми підвищення ефективності кримінальної юстиції України» (I кв. 2017 р. – IV кв. 2019 р.).

Мета і задачі дослідження. Метою дисертаційного дослідження є розробка теоретичних положень та обґрунтованих наукових пропозицій,

спрямованих на удосконалення правового регулювання організації та діяльності прокуратури України на підставі порівняльно-правової характеристики прокуратури України та країн-членів Європейського Союзу.

Поставлена мета обумовила вирішення таких задач:

визначити методологічні засади та стан наукових досліджень за темою дисертаційної роботи;

охарактеризувати нормативно-правове регулювання діяльності прокуратури країн-членів Європейського Союзу та її місце в системі органів державної влади;

визначити функціональні моделі прокуратур країн-членів Європейського Союзу;

охарактеризувати правовий статус прокурора в органах прокуратури держав-членів Європейського Союзу;

з'ясувати перспективи створення загальноєвропейського органу прокуратури як напряму співробітництва правоохоронних служб країн-членів ЄС;

охарактеризувати напрями удосконалення правового статусу прокуратури України на підставі досвіду країн-членів ЄС;

сформулювати комплекс пропозицій, спрямованих на удосконалення правового регулювання вітчизняної моделі організації та діяльності прокуратури.

Об'єктом дослідження є прокуратура як явище правової дійсності.

Предметом дослідження є прокуратура України та країн-членів Європейського Союзу.

Методи дослідження. Відповідно до мети і задач дослідження при підготовці роботи використано загальнонаукові та спеціальні методи дослідження.

За допомогою універсального діалектичного методу досліджено проблеми організації та діяльності прокуратури в усій їх складності та суперечливості, а також визначено шляхи розв'язання цих суперечностей у процесі подальшого реформування прокуратури України в умовах побудови правової держави [р. 3]. Системно-структурний метод дозволив виокремити моделі прокуратури, виходячи з інституціонального і функціонального підходів [р. 2]. Порівняльно-правовий метод використано на всіх етапах дослідження – за його допомогою здійснено аналіз організації та діяльності прокуратури України та країн-членів Європейського Союзу, що дозволило встановити спільні і відмінні ознаки [р.р. 1,2,3]. Використання спеціально-юридичного методу та методу системного аналізу дозволило дослідити зміст окремих норм законодавства, які стосуються теми дисертаційної роботи, у їх системному зв'язку [р.р. 2,3]. Логічний метод (його основні прийоми: аналіз, синтез, індукція, дедукція) застосовано при характеристиці удосконалення організації та діяльності прокуратури України [р. 3].

Науково-теоретичну основу роботи становлять праці як вітчизняних, так і зарубіжних вчених – представників правової науки, зокрема таких, як: Н.М. Бакаянова, 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. Єшук, В.В. Завальнюк, П.М. Каркач, С.В. Ківалов, І.О. Кісліцина, І.С. Ковальчук, І.М. Козьяков, М.І. Козюбра, Т.Є. Колеснік, А.М. Колодій, Т.В. Корнякова, М.В. Косюта, М.В. Костицький, В.М. Кравчук, Н.М. Крестовська, В.В. Крижанівський, В.С. Крутських, А.В. Лапкін, О.М. Литвак, В.І. Малюга, Г.А. Мамедов, І.Є. Марочкін, О.І. Медведько, М.І. Мичко, О.Р. Михайленко, Л.М. Москвич, А.М. Мудров, І.В. Назаров, В.С. Нерсисянц, Ю.М. Оборотов, М.А. Погорєцький, 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, О.З. Хотинська-Нор, О.О. Храпенко, П.В. Шумський, Г.Ю. Юрчишин, М.К. Якимчук та ін.

Нормативною базою дисертації є Конституція України, Закон України «Про прокуратуру», законодавство про прокуратуру країн-членів ЄС, міжнародні нормативно-правові акти, які стали частиною національного законодавства, Рішення Конституційного Суду України, інші нормативно-правові акти.

Емпіричну базу дослідження становлять статистичні дані та аналітичні узагальнення; організаційно-управлінські документи Генеральної прокуратури України, що стосуються прокурорської діяльності.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертаційна робота є першим у вітчизняній юридичній науці монографічним порівняльним дослідженням діяльності прокуратури України та країн-членів Європейського Союзу. Результати дисертаційного дослідження знайшли втілення у таких положеннях:

уперше:

виявлено та структуровано подібності та відмінності в організації діяльності прокуратур країн-членів Європейського Союзу та України, а саме: підходи до формування системи прокуратури, визначення її функцій, кола повноважень, порядку призначення та звільнення, підзвітності та підконтрольності прокурорів;

запропоновано вивести Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру з підпорядкування Генеральній прокуратурі України з метою створення автономної, незалежної системи антикорупційних органів та забезпечення у ній досудового антикорупційного розслідування, прокурорського процесуального керівництва розслідуванням та судового антикорупційного розгляду з обов'язковим підтриманням публічного обвинувачення;

проаналізовано динаміку розвитку наднаціональної політики від співробітництва правоохоронних служб країн-членів Європейського

Союзу до створення загальноєвропейського органу прокуратури, визначено особливості наднаціональної загальноєвропейської політики стосовно діяльності прокуратури в рамках Європейського Союзу;

удосконалено:

позицію щодо систематизації бази нормативно-правового забезпечення діяльності прокуратур країн-членів Європейського Союзу, а саме: встановлено, що правову основу організації цих прокуратур становлять національні конституції, спеціалізовані законодавчі акти, представлені у вигляді окремих законів, положень, розпоряджень або окремих глав законів про судову організацію, процесуальні кодекси, акти міжнародних організацій та національно-правові акти;

основні аспекти реформування прокуратури України з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу в частині місця прокуратури в системі органів державної влади; в частині визначених функцій, покладених на прокуратуру, та підходів до спеціалізації прокурорів;

набули подальшого розвитку:

класифікація моделей прокуратури країн-членів Європейського Союзу, виходячи з інституціонального підходу, визначальним критерієм якого є місце прокуратури в системі органів державної влади: 1) країни, в яких прокуратура належить до складу міністерства юстиції, що не виключає можливості віднесення її до органів правосуддя і функціонування при судах; 2) країни, в яких прокуратура повністю належить до складу судової системи, тобто є частиною судової влади; 3) країни, в яких прокуратуру виокремлено у самостійну систему і вона є підзвітною парламенту або главі держави; 4) країни, в яких прокуратура або її аналог є взагалі відсутніми;

класифікація моделей прокуратури країн-членів Європейського Союзу, виходячи з функціонального підходу, визначальним критерієм якого є функції прокуратури: 1) країни, в яких домінуючою функцією є кримінальне провадження; 2) країни, в яких домінуючою функцією є захист інтересів держави, прав і свобод громадян, юридичних осіб шляхом здійснення контролю за додержанням законів, швидкого і ефективного відправлення правосуддя, а також кримінальне провадження; 3) країни, в яких домінуючою функцією є захист прав і свобод громадян, представництво їх інтересів та інтересів держави; 4) країни, в яких домінуючою функцією прокуратури є сприяння відправленню правосуддя з метою захисту законності, прав громадян і охоронюваних законом публічних інтересів; 5) країни, в яких домінуючою функцією є підтримання публічного обвинувачення.

Наукове та практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, пропозиції та рекомендації можуть бути використаними у (в):

науково-дослідній сфері – для подальшого наукового осмислення і розробки проблем правового регулювання діяльності прокуратури;

правотворчій сфері – для удосконалення Закону України «Про прокуратуру», відомчих нормативно-правових актів Генеральної прокуратури України, що стосуються засад діяльності прокуратури;

організаційно-управлінській та правозастосовній сферах – для удосконалення організації та діяльності органів прокуратури;

навчальному процесі – при викладанні дисциплін «Судові та правоохоронні органи України», «Прокуратура України», «Правоохоронна та правозахисна система України», а також при підготовці підручників та навчальних посібників із зазначених дисциплін.

Апробація результатів дослідження. Основні положення дисертаційного дослідження обговорювалися на засіданні відділу проблем кримінального права, кримінології та судоустрою Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України та доповідалися на: Міжнародній науково-практичній конференції «Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику» (м. Харків, 5–6 лютого 2016 р.); Міжнародній юридичній науково-практичній конференції «Правозастосування: теорія, методологія та практика» (м. Київ, 13 квітня 2017 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Тенденції та пріоритети реформування законодавства України» (м. Херсон, 8–9 грудня 2017 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Стан та перспективи розвитку юридичної науки» (м. Дніпро, 31 серпня–1 вересня 2018 р.); II Міжнародній науково-практичній конференції «Державне бюро розслідувань: досвід становлення» (м. Одеса, 21 червня 2019 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення, висновки та рекомендації дисертації відображено в 11 наукових працях, 5 із яких опубліковано у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, 1 – у зарубіжному виданні, 5 – у тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, що містять десять підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Обсяг дисертації становить 221 сторінка, з яких основного тексту – 198 сторінок, список використаних джерел міститься на 23 сторінках і налічує 242 найменування.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність дисертаційного дослідження, визначено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами; зазначено мету, завдання, об'єкт, предмет, методи та науково-теоретичну базу дослідження, сформульовано наукову новизну одержаних результатів, теоретичне та практичне значення одержаних результатів, наведено відомості щодо апробації результатів дисертації, наведено відомості щодо кількості публікацій автора, а також щодо структури та обсягу дисертації.

Перший розділ «Теоретико-методологічні основи дослідження правового статусу прокуратури України та країн-членів Європейського Союзу» складається з трьох підрозділів і присвячений оглядові наукових джерел, методології дослідження обраної проблематики та порівняльному аналізу ролі прокуратури у функціонуванні сучасних цивілізованих правових держав.

У підрозділі 1.1. «Гене́за наукових знань про прокуратуру країн-членів Європейського Союзу та України» здійснено огляд та аналіз наукової літератури, спрямованості наукових досліджень.

Зазначено, що особливе значення мають праці таких відомих компаративістів-юристів, як Р. Давид і К. Жоффре-Спінозі, Х. Кох, У. Магнус і Вінклер фон Моренфельс, П. Марченко, К. Осаке, О. Саїдов, Ю. Тихомиров, К. Цвайгерт і Х. Кетц, присвячені концептуальним проблемам порівняльно-правових досліджень взагалі. У деяких роботах приділено увагу системі судових та правоохоронних органів у цілому (праці Я. Бельсона, С. Боботова, К. Калиновського, О. Тюрина, Ю. Фролова). Окрему групу становлять наукові праці, присвячені власне порівняльному дослідженню прокуратури в іноземних державах, а саме праці таких авторів, як В. Бессарабов, В. Додонов, В. Крутських, В. Ларичев, Е. Трубіцина, М. Якубович та ін., проте комплексного дослідження обраної проблематики на монографічному рівні здійснено не було. В існуючих працях із цієї проблематики головним чином домінує країнознавчий підхід, що не дозволяє зробити більш комплексні узагальнення. Особливого значення набуває той факт, що робота є першим дослідженням монографічного характеру, в якому враховано сучасну хвилю реформування прокуратури в умовах реалізації євроінтеграційних прагнень України.

У підрозділі 1.2. «Теоретико-методологічні особливості дослідження прокуратури України та країн-членів ЄС» для аналізу предмета дослідження обрано комплекс методів, які становлять його методологічну основу. Використано загальний філософський – діалектичний метод, загальні методи (системний, статистичний), спеціально-наукові методи (порівняльний, прогнозування, моделювання) та загальнологічні методи (індукція, дедукція, аналіз та синтез).

Застосування законів діалектики сприяло з'ясуванню й виробленню окремих шляхів вирішення організаційних та функціональних проблем реформування прокуратури України на підставі досвіду країн-членів ЄС.

Зроблено висновок щодо неможливості та недоцільності обрання одного методу: саме у своїй сукупності, взаємозв'язку та взаємодоповненні обрані методи дослідження під час вирішення цілей та завдань дослідження сприяли найбільшій об'єктивності.

У підрозділі 1.3. «Зарубіжний досвід функціонування прокуратури: порівняльний аналіз» досліджено багатоманітність моделей прокуратури в зарубіжних країнах.

Підкреслено, що особливості цих моделей характеризуються як статусом прокуратури – органу державної влади, так і змістом функцій і повноважень. У країнах континентальної правової сім'ї наявність прокуратури є характерною рисою. У державах романської групи інститут прокуратури найчастіше називають «публічним міністерством» або «фіскалією». На основі синтезу англійських і континентальних традицій у США склалася атторнейська служба – типовий для цієї країни інститут державної влади, що не має точного аналога у правових системах інших країн. У країнах континентальної правової сім'ї наявність прокуратури є характерною рисою.

Зазначено, що існування інституту прокуратури або подібного органу державної влади практично в усіх країнах не надає однозначної відповіді щодо його місця в системі поділу влади, не існує єдиної моделі, яку слід було би вважати єдиною прийнятною або ідеальною. Кожна модель прокуратури враховує історичні та правові традиції. Акцентовано увагу на тому, що закріплення правового статусу прокуратури та визначення її функцій залежать від місця і ролі прокуратури в системі органів державної влади, а також від міри усталеності демократичних цінностей у державі й суспільстві.

Розділ 2 «Правовий статус прокуратури країн-членів Європейського Союзу» містить чотири підрозділи, в яких досліджено: правове регулювання діяльності прокуратури країн-членів Європейського Союзу; моделі прокуратури, виходячи з інституціонального (місце в системі органів державної влади) і функціонального підходів; правовий статус прокурорів у досліджуваних державах; перспективи створення Європейської прокуратури.

У *підрозділі 2.1. «Нормативно-правове регулювання діяльності прокуратури країн-членів Європейського Союзу та її місце в системі органів державної влади»* підкреслено, що правову основу організації і діяльності прокуратури у країнах-членах Європейського Союзу, як правило, становлять національні конституції, спеціалізовані законодавчі акти, представлені у вигляді окремих законів (положень, розпоряджень) або окремих глав законів про судову організацію, процесуальні кодекси, акти міжнародних регіональних організацій та національно-правові акти.

Зазначено, що порівняльний аналіз моделей прокуратур, виходячи з інституціонального підходу, тобто беручи за основу місце прокуратури в системі органів державної влади, дозволяє виокремити спільні й особливі риси прокуратур держав-членів Європейського Союзу та поділити їх на чотири групи: 1) країни, в яких прокуратура належить до складу міністерства юстиції, хоча при цьому може належати до органів правосуддя і діяти при судах, а прокурори можуть належати до суддівського корпусу (магістратури) (Австрія, Бельгія, Данія, Естонія, Італія, Люксембург, Німеччина, Нідерланди, Польща, Румунія, Словенія, Фінляндія, Франція, Чехія; 2) країни, в яких прокуратура належить до складу судової системи

і знаходиться при судах або користується в межах судової влади адміністративною автономією (Болгарія, Греція, Іспанія та Латвія); 3) країни, в яких прокуратуру виокремлено у самостійний орган, який є підзвітним парламенту чи главі держави (Литва, Португалія, Словаччина, Угорщина, Швеція); 4) країни, в яких прокуратури або її прямого аналога взагалі не існує (Велика Британія, Ірландія, Кіпр, Мальта).

У підрозділі 2.2. *«Функціональні моделі прокуратур країн-членів Європейського Союзу»* зазначено, що порівняльний аналіз моделей, виходячи з функціонального підходу, дозволяє виокремити спільні та особливі риси прокуратур країн-членів Європейського Союзу.

На підставі аналізу покладених у державах-членах ЄС на прокуратуру функцій їх згруповано у такі п'ять груп: 1) прокуратури, домінуючою функцією яких є кримінальне переслідування (Данія, Естонія, Польща, Словенія, Фінляндія, Чехія); 2) прокуратури, домінуючою функцією яких є захист інтересів держави, прав і свобод громадян, юридичних осіб, шляхом здійснення контролю за дотриманням законів, швидким та ефективним відправленням правосуддя, а також кримінальне переслідування (Австрія, Бельгія, Італія, Люксембург, Німеччина, Нідерланди, Румунія, Франція); 3) прокуратури, домінуючою функцією яких є захист прав і свобод громадян, представництво їхніх інтересів та інтересів держави (Литва, Португалія, Словаччина, Угорщина, Швеція); 4) прокуратури, домінуючою функцією яких є сприяння відправленню правосуддя за метою захисту законності, прав громадян і охоронюваних законом публічних інтересів (Болгарія, Греція, Іспанія і Латвія); 5) прокуратури, домінуючою функцією яких є підтримання обвинувачення в суді (Велика Британія, Ірландія, Кіпр, Мальта).

У підрозділі 2.3. *«Поняття та структура правового статусу прокурора в органах прокуратури держав-членів Європейського Союзу»* зазначено, що правовий статус прокурорів держав-членів ЄС значною мірою залежить від місця, яке посідає прокуратура в системі органів державної влади, що впливає на порядок, строк та визначення суб'єкта призначення прокурорів різних рівнів, та водночас зроблено висновок щодо того, що кожній державі – члену ЄС встановлюється та гарантується незалежність прокурорів при здійсненні повноважень.

Встановлено, що у країнах, в яких прокуратура належить до складу міністерства юстиції, прокурори є самостійною категорією державних службовців, їхній статус є відмінним від статусу суддів, а правовою основою регулювання їхнього становища є загальне законодавство про публічну (державну) службу. Водночас у країнах, в яких прокуратура належить до складу міністерства юстиції, хоча при цьому належить до органів правосуддя і діє при судах, прокурори можуть належати до суддівського корпусу (магістратури).

Аргументовано, що у країнах, в яких прокуратура є органом, якого віднесено до судової влади, прокурори за своїм статусом повністю

прирівняні до суддів: як і останні, вони користуються недоторканністю народних представників (тобто членів парламенту), а питання щодо позбавлення недоторканності розглядає спеціальний орган.

У країнах, в яких прокуратура є незалежним державним органом, працівники прокуратури мають статус державних службовців, а не судових магістратів, а при виконанні своїх функцій є незалежними і підкоряються тільки закону. Правовий статус посадових осіб у країнах, де прокуратура або її прямий аналог є відсутнім (Велика Британія, Ірландія, Кіпр, Мальта), має певні особливості. Головні посадові особи (генеральний аторней, генеральний соліситор або лорд-адвокат) є юридичними радниками уряду (корони) і є незалежними при виконанні своїх функцій. При цьому ці ж посадові особи фактично очолюють адвокатський корпус.

У *підрозділі 2.4. «Перспективи створення загальноєвропейського органу прокуратури як напряму співробітництва правоохоронних служб країн-членів ЄС»* встановлено, що на теперішній час співробітництво між країнами-членами ЄС у сфері здійснення правоохоронної діяльності відбувається через Європол та Євроюст, як спеціальні установи, уповноважені займатися питаннями координації і сприяння діяльності правоохоронних служб держав-членів ЄС. З'ясовано, що спочатку Конституцією Європейського Союзу та згодом і Лісабонським договором було визнано потребу та передбачено можливість утворення наднаціонального правоохоронного органу – Європейської прокуратури, метою діяльності якої могли би стати протидія тяжким злочинам, що мають трансграничний вимір, а також злочинам, що торкаються фінансових інтересів двох і більше держав-членів ЄС.

Водночас констатовано, що створення Європейської прокуратури тривалий час відкладалося через низку правових та організаційних проблем, вирішення яких потребує одностайності з боку всіх держав-членів ЄС. Висловлено позицію щодо того, що Європейська прокуратура не має підміняти національні органи прокуратури держав-членів ЄС, а повинна тісно взаємодіяти з ними, враховуючи специфіку організації та діяльності прокуратури відповідної країни. Запропоновано, щоб Європейська прокуратура у своїй діяльності враховувала міжнародні стандарти функціонування такого правоохоронного органу, зокрема, розроблені в межах Ради Європи, Міжнародної асоціації прокурорів тощо.

Розділ 3 «Напрями удосконалення правового статусу прокуратури України» містить три підрозділи, у кожному з яких висвітлено окремі аспекти реформування прокуратури України на підставі досвіду країн-членів ЄС.

У *підрозділі 3.1. «Порівняльна характеристика правового статусу прокуратури України та країн-членів Європейського Союзу»* встановлено, що прокуратуру України можна віднести до такої моделі прокуратури, де вона посядає самостійне місце в системі правосуддя, яка є характерною для Австрії, Німеччини, Нідерландів, Румунії, Франції.

Підкреслено, що у цій моделі прокуратура є організаційно відособленою від органів правосуддя та є незалежною при здійсненні повноважень. Водночас аналіз чинного законодавства України про прокуратуру дає підстави стверджувати, що статус прокурора наближено до статусу судді, зокрема, новий порядок призначення прокурорів багато в чому є аналогічним порядку зайняття посади судді, запроваджено прокурорське самоврядування, гарантії незалежності прокурорів, однак говорити про їхнє ототожнення передчасно.

У підрозділі 3.2. *«Основні напрямки реформування прокуратури України з урахуванням досвіду функціонування органів прокуратури країн-членів ЄС»* констатовано, що в ЄС є відсутньою єдина модель прокуратури, і кожна держава має власний досвід і традиції щодо статусу і призначення органів прокуратури.

На підставі аналізу основ організації і діяльності прокуратури України і прокуратур держав-членів Європейського Союзу та в світлі внесених змін до Конституції України в частині здійснення правосуддя від 2 червня 2016 р. сформульовано положення щодо реформування вітчизняної прокуратури по напрямках щодо: 1) місця і ролі прокуратури в системі органів державної влади; 2) функціонального реформування прокуратури; 3) посилення спеціалізації в організації прокуратури.

Щодо реформування прокуратури в частині визначення функцій зроблено висновок стосовно закономірності позбавлення прокуратури функції загального нагляду, який є притаманним прокуратурам Словаччини та Угорщини. З досвіду європейських країн є очевидною тенденція позбавлення органів прокуратури цієї функції, але за умови, що її має бути передано або до спеціально створених органів (наприклад, у Латвії – до інституту державних контролерів Сейму (парламенту); у Португалії – до «Охоронця справедливості»), або одразу до ряду органів, що ділять між собою виконання цієї функції (наприклад, у Швеції – це і канцлер юстиції, і омбудсмени, і система установ адміністративної юстиції; у Данії – це адміністративні суди, аудитори фолькетингу (парламенту) і Державна Рада, у Фінляндії – канцлер юстиції, система адміністративних судів і юридично уповноважений Едускунти (парламенту)).

На підставі аналізу законодавства країн-членів ЄС щодо досудового слідства зроблено висновок, що ця функція покладається на спеціально створені органи [наприклад, поліцію (магістратів або офіцерів), агентів кримінальних розслідувань, Службу з розслідування економічних злочинів, Службу фінансової розвідки і розслідування – у Нідерландах; слідчих суддів, слідчу палату – у Франції; Федеральну службу кримінальних розслідувань, що діє при МВС – в Австрії]. За прокуратурою досудове слідство зберігається за умови його здійснення, по-перше, стосовно певної категорії злочинів (як правило, найбільш тяжких), а, по-друге, спеціально створеними структурними підрозділами (наприклад, у Португалії – Центральним Департаментом з розслідування і кримінальних справ).

Акцентовано увагу на тому, що в Україні Перехідними положеннями Конституції України (п. 9) передбачено тимчасовий характер здійснення прокуратурою досудового слідства, з обмеженням цієї функції початком функціонування органів, яким законом буде передано відповідні функції. Законодавством таким органом визначено Державне бюро розслідувань, яке розпочало діяльність наприкінці 2017 р., у зв'язку з чим органи прокуратури втратили право здійснювати досудове розслідування (окрім раніше порушених, за якими вони мають право завершити кримінальне провадження).

Стосовно представницької функції прокуратури висловлено сумніви щодо своєчасності позбавлення прокуратури можливості представництва громадян, насамперед, неповнолітніх осіб, інвалідів та ін., оскільки її діяльність у цьому напрямку дозволяла посилити правозахисну роль держави та була самою метою діяльності прокуратури, проголошеної у ст. 1 Закону України «Про прокуратуру».

Підкреслено, що з урахуванням досвіду держав-членів ЄС (наприклад, Литви, Португалії, Словаччини, Угорщини, Швеції) після внесення змін до Конституції України від 2 червня 2016 р. у статті 131-1 на прокуратуру покладено «організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку», у той же час зазначено, що чинний Закон про прокуратуру 2014 р. поки що не приведено у відповідність до норм Основного Закону.

У підрозділі 3.3. «Проблеми спеціалізації прокуратури в Україні на досвіді країн-членів Європейського союзу» відстоюється думка щодо того, що запровадження спеціалізації в органах прокуратури є загальноприйнятною практикою у країнах-членах ЄС.

Аргументовано, що досвід країн-членів Європейського Союзу має значення, по-перше, у плані спростування різних негативних думок щодо наявності спеціалізованих прокуратур, оскільки, як свідчить аналіз, ці прокуратури в наявності у більшості європейських держав (наприклад, у Данії, Італії, Іспанії, Румунії, Словенії, Швеції ті ін.); по-друге, дає підстави для подальшого поглиблення засади спеціалізації у прокуратурі, наприклад, у сфері ювенальної юстиції. У зв'язку із цим обґрунтовано тезу щодо доцільності функціонування в Україні військових прокуратур.

Встановлено, що законодавство країн-членів Європейського Союзу та України у частині формування антикорупційної політики та суміжних інститутів свідчить про наявність спільних підходів до протидії корупції.

З метою дієвої боротьби з корупцією необхідно створити незалежну систему антикорупційних органів, які здійснюють функції досудового антикорупційного розслідування, прокурорського процесуального керівництва розслідуванням та судового антикорупційного розгляду з обов'язковим підтриманням публічного обвинувачення. Запропоновано

вивести Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру з підпорядкування Генеральній прокуратурі України з метою створення автономної, незалежної системи антикорупційних органів та забезпечення досудового антикорупційного розслідування, прокурорського процесуального керівництва розслідуванням та судового антикорупційного розгляду з обов'язковим підтриманням публічного обвинувачення. Водночас підкреслено, що ефективність створеної моделі потребує вжиття негайних заходів щодо початку функціонування Вищого антикорупційного суду.

ВИСНОВКИ

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

1. Встановлено, що законодавство про прокуратуру держав-членів ЄС має багато загальних рис, що обумовлено спільністю історичного коріння і шляхів еволюції, та водночас з'ясовано, що в цих державах виявляються й значні відмінності в організації і діяльності прокуратури, що простежується в моделях прокуратури.

2. На підставі комплексного аналізу законодавства про прокуратуру держав-членів ЄС виокремлено моделі прокуратури, виходячи з інституціонального і функціонального підходів.

3. Виходячи з місця прокуратури в системі органів державної влади (інституціональний підхід), держав-членів ЄС згруповано у чотири групи.

До першої групи належать тринадцять держави-членів ЄС: Австрія, Бельгія, Данія, Естонія, Італія, Люксембург, Німеччина, Нідерланди, Польща, Румунія, Фінляндія, Франція, Чехія. Для цих держав спільним є те, що в них прокуратура належить до складу міністерства юстиції, що не виключає можливості віднесення її до органів правосуддя і діяльності при судах. Ці держави, у свою чергу, поділяються на три підгрупи: держави, в яких прокуратура підпорядкована Міністерству юстиції і належить до його системи, інакше кажучи, є урядовим органом (Данія, Естонія, Польща, Словенія, Фінляндія, Чехія); держави, в яких прокуратура, підпорядкована Міністерству юстиції, водночас є частиною судової системи, отже, прокуратура представляє і виконавчу, і судову владу (Бельгія, Італія, Люксембург); держави, в яких прокуратура, підпорядковуючись Міністерству юстиції, функціонує у рамках судової системи, але не є її частиною, а тільки значиться при судах (Австрія, Німеччина, Нідерланди, Румунія, Франція).

До другої групи належать такі країни – учасниці ЄС, як Болгарія, Греція, Іспанія і Латвія, оскільки прокуратуру цих держав цілковито зараховано до складу судової системи, тобто вона є частиною судової влади і перебуває при судах.

До третьої групи належать країни, в яких прокуратуру виокремлено у самостійну систему і вона є підзвітною парламенту або голові держави (Литва, Португалія, Словаччина, Угорщина, Швеція). У цих державах прокуратура є незалежним конституційним органом, що підкоряється тільки закону; вона являє собою ієрархічну централізовану систему, очолювану Генеральним прокурором.

До четвертої групи належать країни, де прокуратура або її прямий аналог взагалі є відсутніми (Велика Британія, Ірландія, Кіпр, Мальта). На відміну від прокуратури країн, що належать до континентальної системи права, установи і посадові особи цих країн, які виконують подібні до органів прокуратури функції, становлять особливу систему органів: Відомство Генерального аторнея, Королівська служба обвинувачення, Департамент (Офіс, Дирекція, Управління) публічних переслідувань, Державна соліситорська служба, в якій вагому роль відіграють посадові особи (генеральний аторней, генеральний соліситор або лорд-адвокат) у сфері здійснення кримінального провадження. Статус органів обвинувачення в розглянутих державах є неоднозначним. При виконанні своїх функцій вони є незалежними. Відсутньою є єдина централізована система органів, що виконують схожі функції з прокуратурами, які належать до континентальної системи права, що не виключає системності як у їх структурній організації, так і в їхній функціональній діяльності.

4. Виходячи з аналізу покладених у державах-членах ЄС на прокуратуру функцій (функціональний підхід), їх згруповано у такі п'ять груп:

1) прокуратури, домінуючою функцією яких є кримінальне переслідування (Данія, Естонія, Польща, Словенія, Фінляндія, Чехія), в рамках якого приймається рішення про початок або відмову від здійснення кримінального провадження; про подання обвинувачення; про оскарження рішень суду. Характерними рисами цієї функціональної моделі є також наділення прокуратури певними наглядовими функціями, безпосередньо пов'язаними з функцією кримінального переслідування, зокрема, нагляд за законністю порушення кримінальної справи, за досудовим слідством, за законністю виконання судових рішень, за законністю позбавлення і обмеження волі. У цих державах прокуратура позбавлена функції загального нагляду, проте має повноваження брати участь у некримінальних видах судочинства;

2) прокуратури, домінуючою функцією яких є захист інтересів держави, прав і свобод громадян, юридичних осіб, шляхом здійснення контролю за дотриманням законів, швидким та ефективним відправленням правосуддя, а також кримінальне переслідування (Австрія, Бельгія, Італія, Люксембург, Німеччина, Нідерланди, Румунія, Франція). Іншими характерними рисами цієї функціональної моделі є: спільна для всіх прокуратур зазначених держав функція – кримінальне переслідування; але прокуратура обмежена щодо здійснення наглядових функцій,

пов'язаних із функцією кримінального переслідування; прокуратура бере участь у некримінальних видах судочинства; а також наділена повноваженнями адміністративного характеру, зокрема, контролем за актами громадянського стану тощо;

3) прокуратури, домінуючою функцією яких є захист прав і свобод громадян, представництво їхніх інтересів та інтересів держави (Литва, Португалія, Словаччина, Угорщина, Швеція). Характерними рисами тут є те, що прокуратура в рамках функції кримінального провадження здійснює: з певною специфікою функцію безпосереднього проведення досудового слідства; спеціальні наглядові функції, пов'язаних з функцією кримінального провадження: нагляд за законністю досудового слідства; нагляд за дотриманням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; функція загального нагляду частково зберігається за прокуратурою, але спостерігається тенденція відібрання її у прокуратури і передачі до спеціально створених органів; для всіх прокуратур зазначених держав характерною є участь у некримінальних видах судочинства; участь прокурора у здійсненні превентивних заходів, спрямованих на попередження порушень закону та інших, обов'язкових до виконання, правил; усунення причин і умов скоєння кримінальних злочинів;

4) прокуратури, домінуючою функцією яких є сприяння відправленню правосуддя з метою захисту законності, прав громадян і охоронюваних законом публічних інтересів (Болгарія, Греція, Іспанія, Латвія). Іншими характерними рисами у цій групі є: прокуратура здійснює функцію кримінального переслідування; в наявності широке коло наглядових функцій: нагляд за законністю проведення досудового слідства, нагляд за виконанням кримінально-правових та інших примусових заходів, судових рішень, які порушують державні або суспільні інтереси, нагляд за місцями ув'язнення, нагляд за законністю актів; специфічне виконання прокуратурою функції безпосереднього здійснення досудового слідства; участь у некримінальних видах судочинства тощо;

5) прокуратури, домінуючою функцією яких є підтримання обвинувачення в суді (Велика Британія, Ірландія, Кіпр, Мальта). Іншими характерними рисами цієї функціональної моделі є: наявність права, а у певній категорії справ – й обов'язку щодо порушення кримінальних проваджень, причому це право не є монополією органів обвинувачення (існує приватне переслідування); здійснення процесуального керівництва кримінальних переслідувань; неучасть у виконанні вироків у кримінальних справах; неучасть у визначенні політики щодо кримінальних злочинів і попередженні цих злочинів.

5. З'ясовано, що правовий статус прокурорів держав-членів ЄС значною мірою залежить від місця, яке посідає прокуратура в системі органів державної влади, що впливає на порядок, строк та визначення

суб'єкта призначення прокурорів різних рівнів, та водночас зроблено висновок, що кожній державі-члену ЄС встановлюється та гарантується незалежність прокурорів при здійсненні повноважень.

6. Встановлено, що на теперішній час співробітництво між країнами-членами ЄС у сфері правоохоронної діяльності здійснюється через Європол та Євроюст, як спеціальні установи, уповноважені займатися питаннями координації і сприяння діяльності правоохоронних служб держав-членів. З'ясовано, що Конституцією Європейського Союзу та Лісабонським договором передбачено можливість утворення наднаціонального правоохоронного органу – Європейської прокуратури, метою діяльності якої могли би стати протидія серйозним злочинам, що мають трансграничний вимір, а також злочинів, що торкаються фінансових інтересів двох і більше держав-учасниць ЄС. Зазначено, що створення Європейської прокуратури тривалий час відкладалося через низку правових та організаційних проблем, вирішення яких потребувало одностайності з боку всіх держав-членів ЄС, втім нині її створення знаходиться на завершальній стадії. Висловлюється позиція щодо того, що Європейська прокуратура не має підміняти національні органи прокуратури держав-членів ЄС, а повинна з ними тісно взаємодіяти, враховуючи специфіку організації та діяльності прокуратури відповідної країни. Обґрунтовано необхідність дотримання Європейською прокуратурою у своїй діяльності міжнародних стандартів, зокрема, розроблених у межах Ради Європи, Міжнародної асоціації прокурорів тощо.

7. Встановлено, що прокуратуру України правомірно віднести до моделі прокуратури, де вона посідає самостійне місце в системі правосуддя, яка є характерною для Австрії, Нідерландів, Німеччини, Румунії, Франції. Підкреслено, що прокуратура є організаційно відособленою від органів правосуддя та незалежною при здійсненні повноважень. Водночас аналіз чинного законодавства України про прокуратуру надає підстави стверджувати про наближення статусу прокурора до статусу судді.

8. Порівняльно-правовий аналіз основ організації і діяльності прокуратури України у контексті обраної моделі прокуратур держав-членів ЄС дозволяє сформулювати певні положення щодо її удосконалення у напрямках щодо:

1) визначення місця і ролі прокуратури в системі органів державної влади. Прокуратури у деяких європейських державах, які мають схоже з прокуратурою України коло повноважень, характеризуються самостійним статусом. Не існує загальновизнаної єдиної моделі місця і ролі прокуратури в системі державної влади, яка вважалася б ідеальною і пропагувалася б міжнародними організаціями. Виходячи із цих положень, можна дійти висновку, що визначення прокуратури в системі правосуддя Конституцією і спеціальним національним законодавством як незалежної інституції не має викликати заперечень;

2) функції загального нагляду. Встановлено, що цілком закономірним є позбавлення органів прокуратури України цієї функції. У тих державах-членах ЄС (Словаччина, Угорщина), де ця функція зберігається за прокуратурою, вона виключає контроль за дотриманням закону та інших загальнообов'язкових юридичних приписів у діяльності і при прийнятті рішень органами судової системи. У цьому разі європейський досвід надає чітку вказівку на непоширення загального нагляду на судову систему. В Україні при прийнятті Закону про прокуратуру від 14 жовтня 2014 р. було також враховано рекомендації, надані у межах співробітництва з Радою Європи;

3) функції досудового слідства. На підставі аналізу законодавства країн-членів ЄС зроблено висновок, що цю функцію покладено на спеціально створені органи, а за прокуратурою вона зберігається за умови її здійснення, по-перше, стосовно певної категорії злочинів (як правило, найбільш тяжких), а по-друге, спеціально створеними структурними підрозділами прокуратури. Акцентовано увагу на тому, що перехідними положеннями Конституції України (п. 9) передбачено тимчасовий характер здійснення прокуратурою досудового слідства, з обмеженням цієї функції початком функціонування органів, яким законом буде передано відповідні функції. Законодавством таким органом визначено Державне бюро розслідувань, яке розпочало діяльність наприкінці 2017 р., у зв'язку з чим органи прокуратури втратили право здійснювати досудове розслідування (окрім раніше порушених, за якими вони мають право завершити кримінальне провадження);

4) здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Встановлено, що ст. 121 Конституції України на прокуратуру було покладено здійснення нагляду за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове розслідування, проте КПК України 2014 р. на прокуратуру було покладено здійснення нагляду у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. З урахуванням досвіду держав-членів ЄС (наприклад, Литви, Португалії, Словаччини, Угорщини, Швеції) після внесення змін до Конституції України від 2 червня 2016 р. у статті 131¹ на прокуратуру було покладено «організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку». У той же час підкреслено, що чинний Закон про прокуратуру 2014 р. поки що не приведено у відповідність до норм Основного Закону;

5) спеціалізованих прокуратур. Аргументовано, що досвід країн-членів ЄС має значення, по-перше, у плані спростування різних негативних думок щодо спеціалізованих прокуратур, оскільки, як свідчить аналіз, ці прокуратури є у більшості європейських держав (наприклад, у Данії, Італії, Іспанії, Румунії, Словенії, Швеції); по-друге, дає підстави для

подальшого поглиблення засади спеціалізації у прокуратурі, зокрема, у сфері ювенальної юстиції.

9. Доведено, що здійснений аналіз чинного законодавства, яке регулює питання спеціалізації прокуратури України, насамперед, щодо антикорупційної політики в Україні та суміжних інститутів, у порівнянні із законодавством країн-членів Європейського Союзу свідчить про наявність спільних підходів до протидії корупції. Запропоновано вивести Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру із підпорядкування Генеральній прокуратурі України з метою створення автономної, незалежної системи антикорупційних органів та забезпечення досудового антикорупційного розслідування, прокурорського процесуального керівництва розслідуванням та судового антикорупційного розгляду з обов'язковим підтриманням публічного обвинувачення. Водночас підкреслено, що ефективність створеної моделі потребує вжиття негайних заходів щодо початку функціонування Вищого антикорупційного суду.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Публікації у фахових виданнях:

1. Хорсуненко О.В. Нормативно-правове регулювання діяльності прокуратури держав-членів Європейського союзу та її місце в системі органів державної влади. *Актуальні проблеми політики*. 2016. № 57. С. 93–104.
2. Хорсуненко О.В. Прокуратура держав-членів ЄС: окремі аспекти теоретико-методологічних особливостей порівняння. *Науковий вісник південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2016. № 9. С. 190–196.
3. Хорсуненко О.В. Роль міжнародних правових актів у визначенні незалежності прокурора в Україні. *Правова держава*: 2017. № 23. С. 141–147.
4. Хорсуненко О.В. Спеціалізація прокуратури в Україні на досвіді держав-членів Європейського союзу. *Правова держава*: 2017. № 25. С. 223–229.
5. Хорсуненко О.В. Правовий статус прокурора в органах прокуратури країн-членів Європейського Союзу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 1. Т. 2.

Публікація у зарубіжному виданні:

1. Horsunenko O. Reform of the prosecutor's office of Ukraine in accordance with Eu requirements: an analysis of the first steps. *Evropský politický a právní diskurz*. 2016. Vol. 3. Iss. 4. P. 185–190.

Публікації апробаційного характеру:

1. Хорсуненко О.В. Функціональні моделі прокуратур країн-членів Європейського союзу. *Правозастосування: теорія, методологія та практика*: зб. матеріалів Міжнар. юрид. наук.-практ. конф. «Актуальна юриспруденція» (м. Київ, 13 квіт. 2017 р.). Тези наукових доповідей. Київ-Тернопіль: ВПЦ «Економічна думка», 2017. С. 137–141.
2. Хорсуненко О.В. Окремі аспекти представництва прокурором інтересів держави в суді: порівняльний аналіз. *Тенденції та пріоритети реформування законодавства України*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Херсон, 8–9 груд. 2017 р.). С. 129–134.
3. Хорсуненко О.В. Правові основи створення загальноєвропейського органу прокуратури. *Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 5–6 лют. 2016 р.). С. 75–81.
4. Хорсуненко О.В. Окремі напрямки реформування прокуратури України з урахуванням досвіду країн-членів ЄС. *Стан та перспективи розвитку юридичної науки*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 31 серп.–1 верес. 2018 р.). 100 с.
5. Хорсуненко О.В. Окремі проблемні питання діяльності Державного бюро розслідувань. *Державне бюро розслідувань: досвід становлення*: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 21 черв. 2019 р.). / Одеса: Юрид. л-ра, 2019. С. 41–43.

АНОТАЦІЯ

Хорсуненко О.В. Прокуратура України та країн-членів Європейського Союзу: порівняльне дослідження. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» (081 – Право). – Інститут держави і права ім. В.М. Корецького; Національна академія наук України, Київ, 2019.

Дисертаційна робота є першим монографічним дослідженням у вітчизняній правовій літературі, в якому, зважаючи на євроінтеграційні процеси та сучасний стан прокуратури, здійснено комплексне порівняльне дослідження прокуратури України та країн-членів Європейського Союзу (28 держав-членів Європейського Союзу та 10 територій за межами Європи, що входять до ЄС – усього 38 країн) та вироблено концептуальні положення, які визначають перспективи реформування прокуратури, з урахуванням внесених змін до Конституції України, оновлення законодавства про прокуратуру та інших нормативно-правових актів.

На підставі комплексного аналізу законодавства про прокуратуру держав-членів ЄС виокремлено моделі прокуратури, виходячи з інституціонального і функціонального підходів.

Встановлено, що правовий статус прокурорів держав-членів ЄС значною мірою залежить від місця, яке посідає прокуратура в системі органів державної влади, що впливає на порядок, строк та визначення суб'єкта призначення прокурорів різних рівнів, зроблено висновок, що кожній державі-члену ЄС встановлено та гарантовано незалежність прокурорів при здійсненні повноважень.

З'ясовано, що Конституцією Європейського Союзу та Лісабонським договором передбачено можливість утворення наднаціонального правоохоронного органу – Європейської прокуратури, метою діяльності якої могли би стати протидія тяжким злочинам, що мають трансграничний вимір, а також злочинів, що торкаються фінансових інтересів двох і більше держав-учасниць ЄС. Зазначено, що створення Європейської прокуратури тривалий час відкладалося через низку правових та організаційних проблем, вирішення яких потребує одностайності з боку усіх держав-членів ЄС.

Встановлено, що прокуратуру України правомірно віднести до моделі прокуратури, де вона посіла би самостійне місце в системі правосуддя, яка є характерною для Австрії, Нідерландів, Німеччини, Румунії, Франції. Підкреслено, що прокуратура є організаційно відособленою від органів правосуддя та є незалежною при здійсненні повноважень, проте аналіз чинного законодавства України про прокуратуру дає підстави стверджувати, що статус прокурора наближається до статусу судді.

Приділено увагу розкриттю основних напрямів реформування прокуратури України з урахуванням досвіду функціонування органів прокуратури країн-членів Європейського Союзу. Досліджено проблеми спеціалізації прокуратури в Україні на досвіді країн-членів Європейського союзу, у зв'язку з чим запропоновано вивести Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру з підпорядкування Генеральній прокуратурі України з метою створення автономної, незалежної системи антикорупційних органів та забезпечення досудового антикорупційного розслідування, прокурорського процесуального керівництва розслідуванням та судового антикорупційного розгляду з обов'язковим підтриманням публічного обвинувачення.

Ключові слова: прокуратура, моделі прокуратури, прокуратура країн-членів ЄС, Європейська прокуратура, функції прокуратури, статус прокурора, спеціалізовані прокуратури, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, військові прокуратури, реформування.

АННОТАЦИЯ

Хорсуненко О.В. Прокуратура Украины и стран-членов Европейского Союза: сравнительное исследование. – Квалифицированный научный труд на правах рукописи.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук (доктора философии) по специальности 12.00.10 «Судоустройство; прокуратура и адвокатура» (081 – Право). – Институт государства и права им. В.М. Корещко; Национальная академия наук Украины, Киев, 2019.

Диссертационная работа является первым монографическим исследованием в отечественной правовой литературе, в котором, несмотря на евроинтеграционные процессы и современное состояние прокуратуры, осуществлено комплексное сравнительное исследование прокуратуры Украины и стран-членов Европейского Союза (28 государств-членов Европейского Союза и 10 территорий за пределами Европы, входящих в ЕС – всего 38 стран) и выработаны концептуальные положения, которые определяют перспективы реформирования прокуратуры, с учетом внесенных изменений в Конституцию Украины, обновления законодательства о прокуратуре и других нормативно-правовых актов.

На основании комплексного анализа законодательства о прокуратуре государств-членов ЕС выделены модели прокуратуры, исходя из институционального и функционального подходов.

Установлено, что правовой статус прокуроров государств-членов ЕС в значительной степени зависит от места, которое занимает прокуратура в системе органов государственной власти, что влияет на порядок, срок и определение субъекта назначения прокуроров различных уровней, и в то же время сделан вывод, что каждому государству-члену ЕС установлена и гарантирована независимость прокуроров при осуществлении полномочий.

Выяснено, что Конституцией Европейского Союза и Лиссабонским договором предусмотрена возможность образования наднационального правоохранительного органа – Европейской прокуратуры, целью деятельности которой могло бы стать противодействие тяжким преступлениям, имеющим трансграничное измерение, а также преступлениям, касающимся финансовых интересов двух и более государств – участников ЕС. Отмечено, что создание Европейской прокуратуры откладывалось из-за ряда правовых и организационных проблем, решение которых требует единогласия со стороны всех государств-членов ЕС.

Установлено, что прокуратуру Украины правомерно отнести к модели прокуратуры, где она занимала бы самостоятельное место в системе правосудия, характерной для Австрии, Германии, Нидерландов, Румынии, Франции. Подчеркнуто, что прокуратура организационно обособлена от органов правосудия и является независимой при осуществлении полномочий, однако анализ действующего законодательства Украины о

прокуратуре дает основания утверждать, что статус прокурора приближен к статусу судьи.

Уделено внимание раскрытию основных направлений реформирования прокуратуры Украины с учетом опыта функционирования органов прокуратуры стран-членов Европейского Союза. Исследованы проблемы специализации прокуратуры в Украине на опыте стран-членов Европейского союза, в связи с чем предложено вывести Специализированную антикоррупционную прокуратуру из подчинения Генеральной прокуратуре Украины с целью создания автономной, независимой системы антикоррупционных органов и обеспечения досудебного антикоррупционного расследования, прокурорского процессуального руководства расследованием и судебного антикоррупционного рассмотрения с обязательным поддержанием публичного обвинения.

Ключевые слова: прокуратура, модели прокуратуры, прокуратура стран-членов ЕС, Европейская прокуратура, функции прокуратуры, статус прокурора, специализированные прокуратуры, Специализированная антикоррупционная прокуратура, военные прокуратуры, реформирование.

SUMMARY

Horsunenکو O.V. Prosecutors Ukraine and countries of the European Union: a comparative study. – Qualification research paper. Manuscript.

Dissertation to obtain Candidate of Juridical Science Degree. Specialty 12.00.10 – Judicial System, Prosecution and Advocacy (081 – Law) – Institute of State and Law. VM Koretsky; The National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, 2019.

The dissertation is the first monographic research in the domestic legal literature, where, according to the European integration processes and the current position of the prosecutor's office, integrated comparative research of the prosecutor's office of Ukraine and EU Member States (28 European Union Member States and 10 territories outside Europe EU member states – 36 countries in total) was done and conceptual provisions have been drawn up that define the prospects of reforming the prosecutor's office, taking into account revisions to the Constitution of Ukraine, updating of the legislation on the Prosecution Office and other legal acts.

On the basis of integrated analysis of the legislation on the prosecutor's office of the EU Member States, the models of the prosecutor's office are distinguished, based on the institutional and functional approaches.

It is established that the legal status of prosecutors of the EU Member States mostly depends on the place taken by the prosecutor's office in the system of public authorities, which influences the procedure, term and identification of the subject of appointment of prosecutors at different levels, and at the same time it is concluded that for every EU Member State the

independence of prosecutors in the exercise of their powers is established and guaranteed.

It is found that according to the Constitution of the European Union and the Treaty of Lisbon the possibility of establishing a supranational law enforcement agency – the European Public Prosecutor's Office is provided, which could counteract serious crimes with a cross-border dimension, as well as crimes affecting the financial interests of two or more EU countries. It is concluded that the establishment of a European Public Prosecutor's Office was postponed due to a number of legal and organizational problems that require unanimity within all EU Member States.

It is established that the Prosecutor's Office of Ukraine is rightly attributed to the model of the Prosecutor's Office, where it takes the independent place in the justice system, which is common to Austria, Germany, Romania, France, the Netherlands. It is emphasized that the prosecutor's office is organizationally separated from the judiciary and independent in the exercise of its powers, but the analysis of the current legislation of Ukraine on the prosecutor's office gives a cause for the approximation of the status of the prosecutor to the status of a judge.

The research focuses on revealing the main directions of reforming the Prosecutor's Office of Ukraine, taking into account the experience of functioning of the prosecution bodies of the EU member states. The problems of specialization of the prosecutor's office in Ukraine based on the experience of the EU member-states are investigated, for which suggested to remove the Specialized anti-corruption prosecutor's office from the control of the Attorney General's Office of Ukraine for the creation of an independent system of anti-corruption bodies and provide pre-trial anti-corruption investigation, prosecution procedural control on investigation and judicial anti-corruption proceedings with compulsory prosecution support of public prosecution.

Keywords: Prosecutor's Office, Paradigms of the Prosecutor's Office, Prosecutor's Office of the members of the European Union, European Prosecutor's Office, Functions of the Prosecutor's Office, position of the prosecutor, Special Prosecutors' Offices, Special anti-corruption Prosecutor's Office, Military Prosecutors' Offices, reform.

Підписано до друку 01.07.2019.
Формат 60×90/16. Ум.-друк. арк. 0,9. Наклад 100 прим.

Видавництво ПП «Фенікс»
Свідоцтво ДК № 1044 від 17.09.2002 р.
65009, м. Одеса, вул. Зоопаркова, 25. Тел.: 7777-591.