

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

**ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ**

**КАФЕДРА ФІЛОСОФІЇ, ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА  
СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ**

**Кваліфікаційна робота  
магістра**

**ТРАНСФОРМАЦІЯ РОЛІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В  
ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ В  
УМОВАХ ЗОВНІШНЬОЇ ВІЙСЬКОВОЇ АГРЕСІЇ**

Виконав: магістрант групи 8.2812-з  
спеціальності 281 Публічне управління та  
адміністрування, освітньої програми  
«Публічне управління та адміністрування»  
В.В. Даневський

Керівник: професор кафедри філософії,  
публічного управління та соціальної роботи,  
д.філос.н. В.В. Глазунов

Рецензент: професор кафедри філософії,  
публічного управління та соціальної роботи,  
д.філос.н., доцент, Краснокутський О.В.

Запоріжжя – 2023

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

Факультет Соціології та управління  
Кафедра філософії, публічного управління та соціальної роботи  
Рівень вищої освіти Магістр  
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування  
Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Завідувач кафедри філософії,  
публічного управління та соціальної  
роботи

\_\_\_\_\_ Т.І. Бутченко  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2023 року

**ЗАВДАННЯ**  
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ МАГІСТРАНТУ

Даневському Віталію Володимировичу

1. Тема роботи (проекту) Трансформація ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії  
Керівник роботи Глазунов Володимир Володимирович, д.філос.н., професор кафедри

Затверджені наказом ЗНУ від «1» травня 2023 року № 647-с

2. Строк подання студентом роботи 06 грудня 2023 р.

3. Вихідні дані до роботи Косюта М. Роль і місце прокуратури України в системі поділу влади. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2017. № 4. С. 101-113; Ногіна К. Місце прокуратури в системі органів державної влади України. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2018. № 3 (19). С. 51-62; Омельчук Л.В., Колосов О.О. Потреба реформування прокуратури України як засіб розбудови правової держави. Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності. 2019. Вип. 14. С. 244-251; Синчук В. Особливості реалізації завдань та функцій органів прокуратури в умовах посилення загроз національній безпеці України. Вісник Національної академії прокуратури України. 2014. № 4. С. 28-35; Швед І.І., Бисага Ю.М., Берч В.В. Місце органів прокуратури в механізмі забезпечення конституційної безпеки держави: монографія. Ужгород: ТОВ «РІК-У», 2020. 168 с.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити):

1. Проаналізувати стан дослідження трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії.  
2. Уточнити зміст і сутність ключових понять: публічно-управлінська система, органи прокуратури, трансформація.  
3. Визначити основні підходи і методи дослідження трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії.  
4. Проаналізувати передумови трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України.  
5. Визначити основні характеристики етапів трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України від органу нагляду і

покарання до інституту захисту прав і свобод людини і громадянина. 6. Здійснити аналіз невизначених та спірних питань у трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії. 7. Запропонувати шляхи оптимізації трансформаційних процесів органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Глазунов В.В., професор кафедри філософії, публічного управління та соціальної роботи	16.05.23	16.05.23
Розділ 2	Глазунов В.В., професор кафедри філософії, публічного управління та соціальної роботи	28.08.23	28.08.23
Розділ 3	Глазунов В.В., професор кафедри філософії, публічного управління та соціальної роботи	10.10.23	10.10.23

7. Дата видачі завдання 10 травня 2023 р.

### КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Вибір теми кваліфікаційної роботи	Березень – квітень 2023	виконано
2.	Бібліографічний пошук	Травень 2023	виконано
3.	Розробка основних положень роботи	Травень 2023	виконано
4.	I розділ	Червень – липень 2023	виконано
5.	II розділ	Серпень – вересень 2023	виконано
6.	III розділ	Жовтень – листопад 2023	виконано
7.	Систематизація висновків	Листопад 2023	виконано
8.	Нормоконтроль	Листопад – грудень 2023	виконано

Студент \_\_\_\_\_ В.В. Даневський

Керівник роботи \_\_\_\_\_ В.В. Глазунов

**Нормоконтроль пройдено**

Нормоконтролер \_\_\_\_\_ О.В. Заїка

## РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота складається з 78 сторінок, 66 позицій у списку літератури.

**ОРГАНИ ПРОКУРАТУРИ, ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКА СИСТЕМА, ТРАНСФОРМАЦІЯ, УМОВИ ЗОВНІШНЬОЇ ВІЙСЬКОВОЇ АГРЕСІЇ**

*Мета:* дослідити трансформацію ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії та запропонувати шляхи оптимізації трансформаційних процесів.

*Об'єкт дослідження.* Органи прокуратури в публічно-управлінській системі України.

*Предмет дослідження.* Трансформація ролі органів прокуратури в умовах зовнішньої військової агресії.

*Методи дослідження:* Дослідження спирається на міждисциплінарний, системний, синергетичний підходи. Методами дослідження: діалектичний метод, системного аналізу і синтезу у їх єдності, метод систематизації, порівняння.

*Новизна.* В ході виконання кваліфікаційної роботи на основі міждисциплінарного дослідження здійснений комплексний аналіз трансформації органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії.

*Висновки:* 1. Попри чисельні науково-теоретичні і практичні дослідження, на теперішній час не склалася єдина узгоджена думку щодо місця органів прокуратури в публічно-управлінській системі України. Насправді, навіть законодавство не дає чіткої відповіді на це питання.

2. Трансформаційні процеси пройшли чотири етапи, на кожному з яких відбувалися суттєві зміни. Сам процес трансформації не завершений і дотепер. Більш того, він ускладнений новими викликами, пов'язаними з війною росії проти України.

3. Визначено дев'ять основних кроків оптимізації трансформаційних процесів. Їх реалізація дозволить вирішити найголовнішу задачу – прискорити трансформацію прокуратури від органу нагляду і покарання до демократичного інституту захисту прав і свобод людини і громадянина на основі принципу верховенства права.

## ABSTRACT

The qualification work consists of 78 pages, 66 items in the list of references.

PROSECUTION BODIES, PUBLIC ADMINISTRATIVE SYSTEM, TRANSFORMATION, CONDITIONS OF EXTERNAL MILITARY AGGRESSION

*Purpose:* to investigate the transformation of the role of the prosecutor's office in the public management system of Ukraine in the conditions of external military aggression and to propose ways to optimize the transformation processes.

*Object of study.* Prosecutor's Office bodies in the public management system of Ukraine.

*Subject of study.* Transformation of the role of the prosecutor's office in the conditions of external military aggression.

*Research methods:* The research is based on interdisciplinary, systemic, synergistic approaches. Research methods: dialectical method, system analysis and synthesis in their unity, method of systematization, comparison.

*Novelty.* In the course of the qualification work on the basis of an interdisciplinary study, a comprehensive analysis of the transformation of the prosecutor's office in the public management system of Ukraine in the conditions of external military aggression was carried out.

*Conclusions:* 1. Despite numerous scientific-theoretical and practical studies, at present there is no unified opinion regarding the place of prosecutor's offices in the public-management system of Ukraine. In fact, even the legislation does not provide a clear answer to this question.

2. The transformational processes went through four stages, at each of which significant changes took place. The transformation process itself has not been completed until now. Moreover, it is complicated by new challenges related to Russia's war against Ukraine.

3. Nine main steps of optimization of transformational processes are defined. Their implementation will allow solving the most important task - accelerating the transformation of the prosecutor's office from a body of supervision and punishment to a democratic institution for the protection of human and citizen rights and freedoms based on the principle of the rule of law.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТРАНСФОРМАЦІЇ РОЛІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В ПУБЛІЧНО- УПРАВЛІНСЬКІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЗОВНІШНЬОЇ ВІЙСЬКОВОЇ АГРЕСІЇ.....	9
1.1. Стан дослідження трансформації ролі органів прокуратури в публічно- управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії.....	9
1.2. Уточнення змісту і сутності ключових понять: публічно-управлінська система, органи прокуратури, трансформація.....	19
1.3. Підходи і методи дослідження трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії.....	27
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТРАНСФОРМАЦІЇ РОЛІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЗОВНІШНЬОЇ ВІЙСЬКОВОЇ АГРЕСІЇ.....	36
2.1. Передумови трансформації ролі органів прокуратури в публічно- управлінській системі України.....	36
2.2. Характеристика етапів трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України від органу нагляду і покарання до інституту захисту прав і свобод людини і громадянина.....	42
РОЗДІЛ 3. ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТРАНСФОРМАЦІЇ РОЛІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЗОВНІШНЬОЇ ВІЙСЬКОВОЇ АГРЕСІЇ..	55
3.1. Аналіз невизначених та спірних питань у трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії.....	55
3.2. Шляхи оптимізації трансформаційних процесів органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії.....	64
ВИСНОВКИ.....	68
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ.....	72

## ВСТУП

*Актуальність дослідження.* На сучасному етапі розвитку України, який характеризується тим, що, з одного боку, наша держава перебуває в умовах зовнішньої військової агресії, а з іншого – тим, що вона розпочала активну діяльність щодо вступу до Європейського Союзу та Північно-Атлантичного альянсу. У зв'язку з цим проблема трансформації органів прокуратури, як складової публічно-управлінської системи України, набуває все більшої актуальності. Справа в тому, що орієнтуючись на європейські та євроатлантичні цінності та стандарти в усіх сферах суспільного життя, в тому числі в правоохоронній діяльності, українська держава має здійснити низку реформ, які забезпечать адаптацію національних правових інституцій до норм і стандартів ЄС та НАТО.

Крім того, трансформація органів прокуратури має сприяти подоланню тяжких наслідків військової агресії РФ проти України, адже тепер на них покладається фіксація злочинів агресора, які відбуваються на всій території України, в тому числі на звільнених після окупації; співпраця з Міжнародним Кримінальним судом та іншими міжнародно-правовими інститутами; доведення таких тяжких злочинів в судах, державна зрада, викрадення людей, тортури, геноцид тощо.

Таким чином, станом на сьогодні в Україні цілком усвідомлюється необхідність подальшої трансформації органів прокуратури, які повинні займати одне з визначальних місць в публічно-управлінській системі задля подолання злочинних наслідків військової агресії, подальшої розбудови правової держави на засадах європейських демократичних цінностей. Отже, дослідження трансформації органів прокуратури є актуальним, адже без їх ефективного функціонування створення повноцінної європейської правової держави є неможливим.

*Проблемна ситуація* полягає в тому, що будь які трансформаційні процеси під час військової агресії ускладнюються низкою факторів, таких як обмежена відкритість і гласність, посилені вимоги до питань національної безпеки тощо.

Разом з тим сучасне реформування органів прокуратури в публічно-управлінській системі України ставить на порядок денний питання про більш глибоких трансформацій у відповідності до вимог воєнного часу та діяльності і функціонування прокуратури у країнах партнерів по воєнній коаліції проти агресора, перш за все в країнах Європейської співдружності та Сполучених Штатах Америки. Вирішення даної проблемної ситуації лежить у площині пошуку концепції реформування органів прокуратури, виходячи із ситуації, що склалася в Україні та в контексті міжнародного досвіду і особливостей вітчизняної правової та публічно-управлінської систем, історико-культурних традицій українського народу.

*Об'єкт дослідження:* органи прокуратури в публічно-управлінській системі України.

*Предмет дослідження:* трансформація ролі органів прокуратури в умовах зовнішньої військової агресії.

*Мета:* дослідити трансформацію ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії та запропонувати шляхи оптимізації трансформаційних процесів.

*Завдання:*

– проаналізувати стан дослідження трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії;

– уточнити зміст і сутність ключових понять: публічно-управлінська система, органи прокуратури, трансформація;

– визначити основні підходи і методи дослідження трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії;

– проаналізувати передумови трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України;



– визначити основні характеристики етапів трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України від органу нагляду і покарання до інституту захисту прав і свобод людини і громадянина;

– здійснити аналіз невизначених та спірних питань у трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії;

– запропонувати шляхи оптимізації трансформаційних процесів органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії.

*Гіпотеза дослідження.* Здійснення загальноінституціональних і функціональних трансформацій прокуратури у публічно-управлінській системі України у відповідності до міжнародно-правових стандартів, забезпечить виконання її конституційних функцій, дозволить перетворити прокуратуру на демократичний інститут захисту прав і свобод людини і громадянина.

*Додаткова гіпотеза.* Трансформаційні процеси в умовах зовнішньої військової агресії мають бути прискореними, що є необхідним складником системних перетворень у державі, зокрема і в умовах євроінтеграції та інтеграції до Північноатлантичного Альянсу як умови гарантій її безпеки.

*Новизна дослідження.* В ході виконання кваліфікаційної роботи на основі міждисциплінарного дослідження здійснений комплексний аналіз трансформації органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії.

*Структура роботи.* Робота складається з вступу, трьох розділів, висновків, списку літератури.

## РОЗДІЛ 1

# МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТРАНСФОРМАЦІЇ РОЛІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЗОВНІШНЬОЇ ВІЙСЬКОВОЇ АГРЕСІЇ

### 1.1. Стан дослідження трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії

Проблема трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України виникла не лише з початком зовнішньої військової агресії росії проти України 24 лютого 2022 року. Це питання перманентно виникало в Україні ще з часів набуття українською державою своєї незалежності у 1991 році. В залежності від політичної кон'юнктури і політико-державного устрою, воно обговорювалось і висвітлювалось у політичному дискурсі, в полеміці самих правоохоронних органів та в наукових колах, пов'язаних з цим напрямком.

Основний фокус уваги цього обговорення був пов'язаний з тими завданнями, які стояли перед Україною щодо реформування органів прокуратури в контексті викликів і завдань, що стояли перед суверенною державою, зокрема питаннями визначення їх місця і ролі в публічно-управлінській системі, функцій і повноважень щодо побудови правової держави та забезпечення прав людини і громадянина, використання закордонного досвіду країн ЄС і Сполучених Штатів в організації системи органів прокуратури.

Також постійно обговорювались питання щодо місця і ролі органів прокуратури в усій правоохоронній системі, їх взаємодії з національною поліцією, антикорупційними органами, такими як Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Національна агенція з питань запобігання корупції (НАЗК), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП), Вищій антикорупційний суд (ВАКС), коли вони були створені.

Серед вітчизняних науковців у галузі права і публічного управління проблемні питання щодо необхідності реформування органів прокуратури, визначення їх місця, ролі і завдань в системі виконавчої влади, міжнародного досвіду діяльності та трансформації органів прокуратури досліджували О. Бандурка, С. Банах, Л. Грицаєнко, В. Корж, М. Косюта, Л. Омельчук, Г. Полянський та інші.

Одним з перших, хто підняв проблематику реформування прокуратури ще в 90-х роках, був відомий науковець в сфері права і державного управління, академік, громадський діяч О. Бандурка. В одній із своїх багаточисельних праць, а саме у статті «Прокуратура: думки про її реорганізацію», опублікованій у 1995 році, автор пише: «в умовах будівництва української держави прокуратура повинна бути не тільки важливим елементом правоохоронної системи, а й істотним механізмом «стримань і противаг» різних гілок влади. Забезпеченням законності в діяльності законодавчої, виконавчої і судової влади прокуратура повинна сприяти їх функціонуванню як єдиної системи» [3, с. 41].

В подальшому, в інших своїх наукових доробках О. Бандурка ще неодноразово повертався до даної проблематики. В монографії «Адміністративний процес України» органам прокуратури як суб'єкту адміністративного процесу присвячена глава, в якій науковець відзначає, що Україна невпинно йде шляхом розвитку процесу розбудови правової держави, де забезпечення законності є головною функцією правової системи держави. Одним з найважливіших факторів щодо цього є удосконалювання діяльності органів прокуратури як головного інструмента підтримки режиму законності, охорони й захисту прав та свобод громадян. А основними завданнями прокурора під час здійснення представництва інтересів громадянина або держави в процесі судочинства є дотримання прав і законних інтересів громадян, держави, ухвалення судами законних та обґрунтованих рішень [5, с. 147-148].

Розглядаючи питання місця ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України, О. Бандурка у статті «Реформа системи органів виконавчої влади України» зазначає, що прокуратура повинна бути в системі

законодавчої влади. Свою позицію автор обґрунтовує тим, що «прокуратура є органом нагляду за виконанням законів, які ухвалюються законодавчим органом – Верховною Радою України, діє на основі повноважень, які отримані від законодавчої влади, і підконтрольна їй. Як додаткове обґрунтування доцільності включення органів прокуратури до законодавчої гілки влади, вчений наводить той факт, що саме органи прокуратури здійснюють контроль за виконанням іншими органами державної влади, місцевого самоврядування та окремими громадянами вимог нормативно-правових актів, у тому числі тих, що ухвалюються Верховною Радою України [4].

Українська науковиця В. Корж також звертається до проблеми реформування органів прокуратури. В статті «Актуальні питання подальшого реформування органів прокуратури України» (1998 р.), авторка зазначає, що прокуратура в Україні – це організаційно самостійна державно-правова інституція, яка повинна забезпечувати законність у всіх сферах правових відносин та захист прав, свобод людини і громадянина, інтересів суспільства і держави [22, с. 94]. Вона чітко визначає функції даного органу в системі державної влади: «Прокуратура являє собою єдину централізовану систему органів, на яку покладаються функції, унормовані в положеннях ст. 121 Конституції України. Слід зазначити, що функції органів прокуратури – це особлива правова категорія, яка розкриває і пояснює завдання, зміст, структуру і межі прокурорської діяльності. Це самостійний вид державної діяльності, яка визначається соціальним призначенням прокуратури, викладеним у її завданнях, характеризується предметом прокурорської діяльності, спрямованим на вирішення цих завдань» [22, с. 97]. Тим самим авторка вказує, що реформування органів прокуратури повинно відбуватися виключно у відповідності до тих функцій, які на них покладені.

Протягом своєї наукової діяльності В. Корж неодноразово поверталась до проблеми реформування органів прокуратури. У 2016 році вийшла ще одна її стаття «Проблеми протидії руйнування функцій та системи органів прокуратури України», в якій авторка застерігає від непродуманих і спорадичних дій в процесі

реформування. Вона відмічає, що всі трансформаційні процеси повинні бути доцільними і реалізуватися поступово, інакше виникає небезпека зашкодити злагодженій роботі будь-якої системи, в тому числі органам прокуратури.

До питання трансформації органів прокуратури, зокрема їх місця і ролі в системі поділу влади звертався відомий науковець, професор М. Косюта. У своїй статті він писав, що до основних проблем належать, по-перше, місце прокуратури в системі органів державної влади та, по-друге, її функції з урахуванням цілей і завдань, які стоять перед прокуратурою [26, с. 103].

Аналізуючи погляди різних науковців та наукових шкіл, які формувались навколо цієї проблеми, автор відмічає, що єдиної точки зору не існує. З одного боку, певного поширення набула думка про те, що прокуратура не є самостійною гілкою державної влади, але разом з тим не входить до складу законодавчої, виконавчої, судової влади. Особливості прокуратури, як унікальної державної інституції, не дають підстав для її віднесення до якоїсь із гілок влади. Представники такого підходу (В. Рохлін, С. Лисенков, І. Боршуляр та інші) вважають, що особливий характер діяльності прокуратури виявляється у здійсненні як правоохоронного, так і регулюючого впливу. Вони наголошували, що органи прокуратури не є гілками державної влади і не повинні входити до жодної з її гілок.

Інша група, яку виокремлює М. Косюта, визнавала державно-владний, правовий характер діяльності прокуратури і, визначала її правовий статус як «самостійний» або «незалежний». Серед представників цієї групи автор називає Г. Ворсінова, В. Корж, В. Кривобок, М. Курило та інших. Вони розглядали прокуратуру як самостійний, спеціальний державний або правовий інститут, як незалежне (автономне) державне утворення в механізмі державної влади, як самостійний вид державної діяльності. При цьому ці науковці все ж таки утримувалися від оцінки можливості віднесення прокуратури до окремої гілки державної влади [26, с. 104-105].

Висловлюючи власну думку, М. Косюта зазначає, що принципове значення як з теоретичного, так і практичного характеру, має оптимальне вирішення

питання про віднесення прокуратури України до однієї з гілок державної влади. Він вважає, що віднесення прокуратури України до однієї з гілок державної влади обумовлено двома обставинами: по-перше, положення, що стосуються прокуратури, включені до Розділу VIII Конституції «Правосуддя», що більш ніж прозоро демонструють ставлення авторів Основного Закону України до цієї проблеми; по-друге, в затвердженій Президентом України Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів прокуратуру визнано суміжним із судовою владою державно-правовим інститутом. Близькість, а не інтеграція прокуратури до судової влади зумовлюють спільне обговорення і внесення пропозицій, що стосуються вдосконалення їхньої діяльності, із залученням науковців, покращення правового регулювання діяльності цих структур і зміцнення законності в державі. Таким чином, в затвердженій Президентом України Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів прокуратуру визнано суміжним із судовою владою правовим інститутом. Проте, подальше поглиблене вивчення процесів функціонування прокуратури в Україні залишається важливою науково-практичною проблемою [26, с. 109-110].

В останнє десятиліття, у зв'язку з проголошенням Україною курсу на вступ до Європейського союзу та підписанням Угоди про Асоціацію Україна – ЄС, що вимагає приведення діяльності органів прокуратури у відповідність до сучасних міжнародних стандартів, почали з'являтися праці, присвячені дослідженню міжнародного досвіду діяльності прокуратури. Так, С. Банах у своїй статті «Міжнародний досвід організації прокуратури» аналізує досвід держав розвиненої демократії, який безпосередньо стосується роботи прокуратури [2]. Автор вважає, що оскільки Україна взяла неухильний курс на побудову демократичної, правової держави та вступ до Європейського Союзу, вона має орієнтуватися на такий досвід з метою імплементації відповідного законодавства у національну законодавчу систему.

З точки зору нашого дослідження, цікавим виявилось порівняльне дослідження, проведене С. Банахом щодо місця органів прокуратури в системі

публічної влади, напрямків розвитку інституту прокуратури, зокрема у Франції. Він відмічає, що сучасна прокуратура цієї країни належить до виконавчої гілки влади і підпорядковується Міністерству юстиції. Посадові особи прокуратури дуже близькі до суддівського корпусу, оскільки вони отримують однакову підготовку і в ході своєї кар'єри, нерідко переходять із прокурорів у судді і навпаки. Подібна система діє і в Німеччині, де органи прокуратури функціонують при загальних судах усіх рівнів. Генеральний федеральний прокурор виконує свої повноваження під загальним керівництвом Міністра юстиції Німеччини [2, с. 278].

Автором також проаналізована система роботи органів прокуратури Латвії, Великобританії та деяких інших країнах, що дає йому можливість зробити висновок, що у європейських країнах немає єдиної моделі функціонування прокуратури у публічно-управлінській системі. Проте, відсутність єдиних стандартів не заважає органам прокуратури цих держав забезпечувати головне – нагляд за дотриманням законів, забезпечення законних прав та інтересів громадян та інших суб'єктів суспільних відносин.

Суттєві зміни у трансформації органів прокуратури почали відбуватися з приходом нової політичної сили у 2019 році. Безумовно, це не могло не знайти свого відображення у наукових публікаціях. Так, І Кісліцина зазначає, що у 2019 році було внесено зміни до закону України «Про прокуратуру», що суттєво вплинуло на трансформацію системи прокуратури, зокрема ліквідовано Генеральну прокуратуру, натомість утворено Офіс Генерального прокурора, який очолив систему прокуратури. Також відбулися зміни на усіх рівнях органів прокуратури: регіональних, місцевих. Спеціалізована антикорупційна прокуратура, відповідно до внесених до закону змін, стала самостійним структурним підрозділом у складі Офісу Генерального прокурора [19, с. 373]. Авторка робить висновок, що трансформація, яка відбулася в системі прокуратури, не лише змінила її організаційну структуру, але й суттєво вплинула на розподіл функцій. Разом з тим залишилось достатньо дискусійних питань в

роботі органів прокуратури, що в цілому може негативно вплинути на подальшу діяльність і реалізацію функцій прокуратури загалом.

Звичайно не могли залишитись без уваги в науковому дискурсі питання трансформації органів прокуратури в публічно-управлінській системі України під час повномасштабної агресії РФії проти нашої держави. Але, з огляду на короткий термін історичного проміжку часу, інші, більш складніші виклики, розпорошеність наукової спільноти тощо, публікацій з даної проблематики поки що дуже мало. Ми змогли знайти всього декілька актуальних статей. Серед них: «Повноваження прокурора як учасника кримінального провадження під час воєнного стану в Україні» (І. Беспалько), «Під час воєнного стану органи прокуратури України продовжують виконувати свої конституційні функції» (Ю. Попадіна), «Координаційна діяльність прокуратури» (М. Ковалів) та деякі інші.

Так, наприклад, стаття І Беспалько присвячена вивченню проблеми виконання прокурорами України своїх повноважень під час воєнного стану. Крім того, авторка багато уваги надає розкриттю поняття «особливий режим воєнного стану», який безумовно впливає на діяльність не лише органів прокуратури, а й усієї держави. Вона досить глибоко аналізує нормативні зміни, які з'явилися у законодавстві України у зв'язку з агресивними діями росії проти України, і які в тому числі торкнулись діяльності органів прокуратури. Резюмує своє дослідження І. Беспалько тим, що визначає як умови воєнного часу позначились на функціонування органів прокуратури в системі публічного управління. Вона говорить, що кожен прокурор під час воєнного стану сьогодні працює у надзвичайних умовах: в особливому порядку досудового розслідування та судового розгляду. В той же час авторка відмічає, що законодавцям потрібно активніше працювати у напрямку внесення змін до деяких правових положень, щоб сприяти більш ефективному виконанню прокурорами своїх повноважень. Однією з найбільш визначних трансформацій називає І. Беспалько – повернення військової юстиції, приведення системи військової юстиції України до стандартів НАТО [6].



На думку Ю. Попадіної під час військової агресії органи прокуратури України не лише продовжують виконувати свої конституційні функції, але й нові, які з'явилися саме в умовах повномасштабної війни. Як пише авторка, «одним із найважливіших завдань прокуратури в умовах воєнного стану є документування всіх фактів і внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей щодо посягання на територіальну цілісність та недоторканність України, диверсій, незаконного перетину державного кордону України, планування, підготовки та розв'язування та ведення агресивної війни. Важливим напрямком роботи прокуратури зараз є проведення досудового розслідування за фактами жорстокого поводження з військовополоненими або цивільним населенням, вигнання цивільного населення для примусових робіт, розграбування національних цінностей на окупованій території, застосування засобів ведення війни, заборонених міжнародним правом, інших порушень законів та звичаїв війни, що передбачені міжнародними договорами» [44, с. 177].

Аналізуючи взаємодію органів прокуратури з публічно-управлінською системою України, Ю. Попадна відмічає позитивну роботу законодавчої гілки влади, яка вчасно прийняла Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення діяльності органів прокуратури в умовах збройної агресії проти України». У своїх висновках авторка посилається на те, як прокоментував даний Закон Генпрокурор України. Він сказав, що це дуже вчасний нормативно-правовий акт: «по-перше, під час війни прокурори повинні мати повне і беззастережне право бути на лінії вогню з метою пошуку і збереження доказів агресії проти України; по-друге, військові прокурори мають і будуть підтримувати правопорядок у військових частинах; по-третє, військові прокурори забезпечать дотримання законних прав військовослужбовців України» [44, с. 178].

Підбиваючи загальний підсумок своїх досліджень, науковиця зазначає, що в умовах воєнного стану робота органів прокуратури зазнала змін щодо визначення пріоритетних напрямків діяльності цих органів. Разом з тим, залишається низка дискусійних питань, зокрема питання про відновлення

військових прокуратур, які було ліквідовано у 2020 році, а на їх місці створено спеціалізовані прокуратури у військовій та оборонній сфері. Вбачається, що це питання потребує ґрунтовного аналізу найближчим часом.

Виконуючи дослідницьке завдання щодо аналізу стану дослідження трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії, ми вважаємо за потрібне також звернути увагу на те, що не лише наукова спільнота вивчала дану проблематику, але й представники засобів масової інформації, громадянського сектору, експертного середовища. Неодноразово в суспільно-політичних виданнях «Дзеркало тижня», «Українська правда», «Європейська правда» та інших з'являлися експертні і аналітичні коментарі, думки, часто критичного характеру. Проте, всі відмічають, що трансформації в органах прокуратури стають більш помітними.

Так, наприклад, у статті, опублікованій у «Європейській правді», говориться «ми дійсно створили підґрунтя для прокуратури європейського зразка, в якій прокурор дійсно згідно з нормою закону процесуально незалежний, захищений від свавільного звільнення та існує єдиний статус прокурора як офіцера правосуддя. У законодавстві все це вже є і частково діє на практиці. На жаль, лишається традиція, за якої кожен новий генпрокурор прагне провести «переатестацію усіх поганих прокурорів», змінити керівників прокуратури усіх ланок «з поганих на хороших» тощо, що сильно підважує цю незалежність. Цього разу вдалося зупинити вал таких рішень лише через повномасштабну війну, за якої карколомні кадрові зміни не на часі. Але чергова зміна політичної влади, яка рано чи пізно відбудеться, знову розпочне масштабні реформи прокуратури, які зовсім не відповідають європейським стандартам. Тож чи побудували ми прокуратуру європейського зразка? Радше ні, лише створили всі умови для цього» [27].

Підбиваючи підсумок даного підрозділу, варто зазначити, що проблема трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України знайшла своє відображення в науковій літературі. Звичайно, всі ці

джерела охоплюють більший проміжок часу, аніж тільки умови зовнішньої військової агресії в Україні. Варто зазначити, обговорення у науковому середовищі юристів, правників, публічних управлінців щодо визначення місця прокуратури в публічно-управлінській Україні не припиняються, особливо зважаючи на воєнні виклики. Багато питань до сих пір залишаються дискусійними. Так, наприклад, попри чисельні науково-теоретичні і практичні дослідження, на теперішній час не склалася єдина узгоджена думка щодо місця органів прокуратури в публічно-управлінській системі України. Деякі з дослідників, спираючись на низку аргументів відносять її до тієї чи іншої гілки влади (хтось причисляє до судової, хтось – до виконавчої). Інші наводять аргументи на користь незалежності прокуратури та її особливому конституційно-правовому статусі. Насправді, навіть законодавство не дає чіткої відповіді на це питання. Але це й не дивно, адже трансформація органів прокуратури продовжується. Разом з тим, аналіз наукових джерел дозволив нам врахувати ці доробки в реалізації інших дослідницьких завдань кваліфікаційної роботи.

## **1.2. Уточнення змісту і сутності ключових понять: публічно-управлінська система, органи прокуратури, трансформація**

Вирішення даного завдання є необхідним елементом всієї логіки організації і проведення наукового дослідження. Уточнення понятійно-категоріального апарату дозволить нам мати більш чітке уявлення про об'єкт і предмет дослідження, вийти на більш глибокий теоретичний аналіз.

Оскільки об'єктом даної роботи виступають органи прокуратури в публічно-управлінській системі України, то варто розпочати з найбільш широкого поняття – публічно управлінська система.

Розробка і реалізація державної політики, забезпечення економічного і соціального розвитку, національної безпеки і правоохоронної діяльності неможливі без забезпечення публічності управління, доступності управлінської

інформації як для суб'єкта, так і для об'єкта управління. Сучасний світовий порядок, існування багатьох кризових явищ доводить, що їх попередження лежить у подоланні одного з основних протиріч, а саме у посиленні публічного характеру управління у прийнятті управлінських рішень. Головним механізмом вирішення даного протиріччя виступає створення ефективної публічно-управлінської системи.

Особливо важливим формування публічного управління є для демократичних держав, в тому числі для сучасної України, де протиріччя інтересів особистості і держави можуть несприятливо відобразитись на функціонуванні суспільних відносин, підірвати авторитет органів управління, тим самим сприяти послабленню всієї держави. Для України, яка перебуває у стані війни, це особливо небезпечно. В даному контексті розуміння сутності публічно-управлінської системи є вкрай важливим.

Як відмічає І. Бородин «публічно-управлінська система – це система, що складається з достатньо самостійних суб'єктів публічного управління, об'єднаних між собою єдиною метою, але при цьому особливостями її реалізації. Форми публічно-управлінської системи – це зовнішнє вираження практичного функціонування органів публічного управління. Методи – це способи впливу суб'єктів управління на об'єкти управління. Зміст, форми та методи публічно-управлінської системи знаходяться під регулятивним впливом норм адміністративного права і таким чином вони є адміністративно-правовими» [8, с. 24].

Суттєве значення в публічно-управлінській системі має характер управлінського впливу, який здійснює суб'єкт управління на об'єкт управління. Так, якщо державне управління виконує задачі і цілі, поставлені державою, то публічне управління спрямоване на досягнення суспільно значущого результату. Тим самим публічно-управлінська система виникає як результат суспільного договору між державою і громадянським суспільством, коли певними владними повноваженнями наділяються не тільки державні органи, а й інститути громадянського суспільства: органи представницької демократії, місцевого

самоврядування, громадянські об'єднання та особи, що їх представляють, організації і установи різних форм власності тощо. Їм можуть бути передані окремі державно-управлінські повноваження, які здійснюються в інтересах усіх громадян. В такій системі основним носієм влади якраз і є народ, а не лише чиновницький апарат. Тим самим, публічно-управлінська система має більш широкий спектр управлінського впливу.

О. Решота зазначає, що публічно-управлінська система має відношення до суспільства в цілому, до його засадничих принципів і проявів, до держави, до діяльності, пріоритетно орієнтованої на досягнення суспільно значущих цілей і відображення суспільної думки. Вона стимулює суспільний інтерес, який виражається у встановленні у сучасній правовій демократичній державі пріоритету прав і свобод людини і громадянина [54].

Таким чином, основу публічно-управлінської системи складають зв'язки між державними структурами, органами публічної влади, асоціаціями громадянського суспільства і суб'єктами підприємницької діяльності. Така система через механізми співробітництва між державою та інститутами громадянського суспільства, здатна виробляти ефективні суспільно значущі управлінські рішення і, як наслідок, ефективніше задовольняти суспільні потреби та інтереси.

Наступним поняттям, важливим для реалізації мети кваліфікаційної роботи є поняття «органи прокуратури» або «прокуратура». У словнику юридичних термінів іншомовного походження даний термін трактується наступним чином: «Прокуратура (від лат. *procurare* – піклуватися, забезпечувати, управляти) – орган держави, який здійснює нагляд за виконанням законів, кримінального переслідування і підтримання обвинувачення у суді» [57, с. 34]. У даному, доволі стислому визначенні, не розкриваються усі аспекти цього важливого в даній роботі поняття, тому ми звернулись до низки інших словниково-довідникових джерел та наукової літератури.

У Законі України «Про прокуратуру» наводиться таке визначення: «Прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому

цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави» [51].

Згідно словника-довідника юридичної лексики прокуратура – це спеціальний державний орган (єдина система органів), до компетенції якого входять порушення кримінальних справ, підтримання обвинувачення, представництво інтересів громадян і держави в судовому процесі, нагляд за дотриманням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання й досудове слідство, нагляд за дотриманням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Функції, організація і порядок діяльності органів прокуратури регулюються Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру», КПК України [28, с. 38].

Наведена дефініція із словника-довідника, спираючись на Закон України (ст. 1, ст. 2), дає змогу нам чітко уявити, що представляють собою органи прокуратури в сучасній Україні, які функції на них покладаються і якими законодавчими актами регулюються. З'ясовано, що прокуратура – це правоохоронні органи, які на відміну від суду, здатні більш оперативно реагувати на порушення прав і свобод громадян, в тому числі з питань майнового характеру. Справа в тому, що згідно Закону «Про прокуратуру» прокурор не зв'язаний такою жорсткою процедурою, як суд, і його реакція на скаргу може бути більш швидкою. В прокуратуру у зв'язку з порушенням свого права може звертатись будь-який громадянин чи організація.

Звичайно, залишається важливе питання – яке місце у публічно-управлінській системі щодо захисту законності і дотримання прав і свобод людини і громадянина займають органи прокуратури.

Відомо, що ще з радянського періоду історії України, прокуратура твердо стояла на сторожі державних інтересів та законів держави. З набуттям незалежності України, падінням радянського режиму та розбудовою демократичних процесів, активізувались пошуки нової парадигми побудови

органів прокуратури. Варто зазначити, що цей процес не завершений і до теперішнього часу. У трансформації органів прокуратури в публічно-управлінській системі значну роль відіграє той факт, що Україна розпочала процес входження до Європейського Союзу, а це, в свою чергу, змусило її звернутися до закордонного досвіду (міжнародним та європейським стандартам). Покладаючись на закордонний досвід в процесі трансформації органів прокуратури, чітко виявилась необхідність подолання «всесилля» прокуратури та її тотального нагляду, а також виведення на якісно новий рівень усієї судової системи.

На теперішній час, після вже здійснених трансформацій, прокуратура є незалежним органом нагляду, діяльність якої не можуть контролювати політичні партії, державні органи та органи місцевої влади. Центральним органом прокуратури України є Офіс Генерального прокурора (до 2020 р. це була Генеральна прокуратура). Він виконує усі функції, передбачені чинним законодавством. Офіс організовує, координує і контролює діяльність усіх органів прокуратури.

Головний обов'язок прокуратури – реагувати на скарги щодо незаконних дій (або бездіяльності) співробітників державних органів, правоохоронних органів, слідкувати за дотриманням прав і свобод громадян з боку влади. З розпочатою повномасштабною агресією росії проти України до обов'язків прокуратури додалась фіксація усіх злочинів, які здійснює агресор на території суверенної держави. Про це детальніше ми будемо висвітлювати у другому розділі. Але, оскільки було проговорено про зовнішню військову агресію, то в даному підрозділі, ми вважаємо, коротко слід описати дане явище і стан.

Вторгнення росії в Україну або російська повномасштабна військова агресія (або російсько-українська війна, або, як стверджує російська пропагандистська машина – «спеціальна воєнна операція») – це той період в історії незалежної України, який розпочався 24 лютого 2022 року, не дивлячись на те, що гібридна війна росії проти України триває з 2014 року.

Приблизно о 05 ранку 24 лютого 2022 р. по деяких містах України, включаючи Київ, прокотилася хвиля вибухів. Початок зовнішньої військової агресії супроводжувався тим, що російські війська незаконно перетнули кордон та вторглися на територію суверенної української держави з декількох напрямків: з Білорусії на півночі, з території самопроголошених і невизнаних республік ЛНР, ДНР – на сході та з анексованого Криму – на півдні. Війська агресора рухались у напрямку Києва, Харкова, Маріуполя, Херсону, Миколаєва, Одеси та інших міст, захопили Чорнобильську і Енергодарську АС.

Російська військова агресія супроводжувалась бомбардуваннями приграничних міст та швидким просуванням російських загарбників у глибину території України по зазначених напрямках. В результаті такого просування вже в березні 2022 р. росія окупувала близько 27% території України разом з Донбасом і Кримом. Але завдяки неймовірній мужності Сил оборони України (Збройних Сил України, Національної гвардії, прикордонників, загонів територіальної оборони тощо) та патріотизму і згуртованості українського народу вже у травні 2022 р. ворога вдалося зупинити. До грудня 2022 р. чисельність окупованих українських територій скоротилась з 27% до 18%. Агресору не вдалося захопити Київ «за три дні», Харків, Миколаїв, Одесу, створити сухопутний коридор до Придністров'я та «змінити київський режим». Також не вдалося дійти до адміністративних кордонів Донецької і Луганської областей.

За 1 рік 8 місяців російської військової агресії, Україна за підтримки міжнародного співтовариства змогла відстояти свою незалежність і дати відсіч на декількох ключових напрямках. Але боротьба продовжується. Українці ціною свого життя захищають свою свободу, а ворог продовжує чинити злочини на всій території України.

Чому так детально ми зупинились на аналізі російської військової агресії? З точки зору даного дослідження нам важливо розуміти поняття «військова агресія» принаймні з двох причин. По-перше, трансформація ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України вивчається саме в умовах



зовнішньої військової агресії; по-друге, російська військова агресія спричинила страшні злочини на території всієї України (бомбардування, руйнація інфраструктури та житлових помешкань, вбивства українців під час таких бомбардувань тощо), а особливо на тимчасово окупованих територіях, частково вже звільнених та тих, що ще перебувають під окупацією. У зв'язку з чим значно збільшилось навантаження на органи прокуратури. Тому, важливо з'ясувати, як відбувалася агресія, в чому полягає сутність військової агресії (військові злочини), щоб виробити способи дії органів прокуратури у відповідності до цього розуміння. Так, наприклад, за даними ООН на 8 жовтня 2023 року з початку військової агресії загинуло майже 10 тис. мирних жителів і близько 18 тис. поранено (це тільки встановлені факти без врахування подібних випадків на окупованих територіях). Більш того, експерти ООН вважають, що реальних втрат набагато більше. Зруйновано або пошкоджено більш ніж 100 тис. будинків, майже повністю знищені міста Волноваха, Маріуполь, Ізюм, Северодонецьк, Бахмут, селища Авдіївка, Мар'їнка. За даними міжнародних гуманітарних організацій Amnesty International і Human Rights Watch російські війська наносили вибіркові ракетні удари по житловим кварталам, лікарням, об'єктам енергетичної та цивільної інфраструктури [45].

На завершення даного підрозділу розглянемо сутність поняття «трансформація». Трансформація (лат. *transformatio*) – перетворення, преображення. Але для розуміння глибинної сутності даного поняття недостатньо звернутися до його перекладу, тому що даний термін є досить складним і багатогранним. Частіше за все терміном «трансформація» позначають суттєву зміну чого-небудь, перетворення системи різної спрямованості, глибини, складності та масштабу, викликані зовнішніми або внутрішніми чинниками.

Поняття «трансформація» належить до категорій міждисциплінарного характеру. Мабуть важко знайти сферу діяльності і галузь знань, де б воно не використовувалося. Прикладів тому достатньо: в економіці трансформація розглядається як якісна зміна економічної системи; в політології – це зміна

політичної системи; в соціології – соціальні трансформації пов'язуються, перш за все, зі змінами соціальної структури суспільства та соціальних інститутів; в публічному управлінні – трансформації мають найширший характер – від змін в органах державної влади та місцевого самоврядування, в самому широкому сенсі, до змін в окремих сферах та підрозділах, як у випадку нашого дослідження. Крім того, поняття «трансформація» також широко використовується в природничих і технічних науках.

Таким чином, поняття «трансформація» дійсно має міждисциплінарний характер. У суспільствознавчих науках воно набуло широкого вжитку у другій половині ХХ ст. і використовувалося для позначення новітніх процесів, пов'язаних з радикальними структурними змінами суспільства. На думку Т. Заславської «трансформація – це поступове, відносно мирне, але разом з тим глибоке і доволі швидке перетворення соціальної природи суспільства, обумовлене насамперед не зовнішніми факторами, а внутрішніми потребами системи» [17, с. 63]

З точки зору синергетики вважається, що трансформація відбувається на певних етапах розвитку, так званих точках біфуркації, коли система дуже чутливо реагує на будь-які впливи. Точки біфуркації відображають збуджений стан систем, що знаходяться немовби на перехресті, і навіть незначні зовнішні коливання можуть призвести до зміни подальших еволюційних шляхів, переходів до інших атракторів [15, с. 5].

Наслідком такої трансформації стають суттєві, докорінні зміни у структурі системи та її функціях. Але зміни, що відбуваються в наслідок трансформації, можуть проходити повільно й послідовно, тобто не у вигляді «стрибка», а еволюційним шляхом. В даному випадку вони будуть менш помітними і відчутними. Всі зміни, які є наслідком трансформаційних процесів, мають пройти через людське сприйняття і отримати соціальну оцінку з позиції ролі і значення для суспільного прогресу, соціальної справедливості тощо. В даному випадку, коли мова йде про трансформацію органів прокуратури в публічно-управлінській системі, соціальна оцінка її наслідків скоріш за все буде

стосуватися не скільки структурних трансформацій, скільки функціональних, тобто, громадяни будуть оцінювати – наскільки трансформовані органи прокуратури гарантують захист їх прав і свобод, безпеку життєдіяльності людини і суспільства.

Підводячи загальний підсумок даного підрозділу, зазначимо, що понятійно-категоріальний аналіз має вагоме значення для більш глибокого розуміння об'єкту і предмету дослідження. Аналізуючи сутність ключових понять ми чітко уявили предметну сферу кваліфікаційної роботи – трансформацію ролі органів прокуратури в умовах зовнішньої військової агресії.

### **1.3. Підходи і методи дослідження трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії**

Питання методології завжди було надзвичайно важливим для науки. Але вірне осмислення ролі методу в науці сталося не відразу. Лише в середині XVI ст., завдяки видатним філософам і науковцям того часу Г. Галілею, Р. Декарту, Г. Лейбніцу, Ф. Бекону та іншим мислителям, проблема наукового методу і методології зайняла одне з центральних місць у різних наукових концепціях. З того часу на всіх етапах розвитку науки методи і методики відігравали провідну роль, тобто розроблялася стратегія наукових підходів, вибудовувався шлях пошуку наукового знання з метою подальшого його накопичення та вдосконалення. Тому методологія наукового дослідження концентрується саме на вказаних напрямках.

У другій половині XIX ст. з'являється цілісна наукова галузь – методологія науки. Її формування збігається з виникненням систематичного наукового пізнання. Поступово осмислюється її пізнавальна мета – головне завдання методології науки полягає у вивченні тих методів, засобів і прийомів, за допомогою яких набувається і обґрунтовується нове знання в науці [7, с. 19].

Як відмічає, Р. Шевчук у сучасній постнекласичній науці роль методології зростає суттєво. Це пов'язано з появою різноманітних методологічних новацій, таких як зростання ролі міждисциплінарних, комплексних програм у дослідженні відкритих складних людиноцентричних систем, що саморозвиваються, у цьому зв'язку змінюється ціннісний ідеал дослідження; усвідомлюється необхідність системного погляду на світ (а звідси і зближення східної та західної парадигм мислення, раціональності та ірраціональності, методологічний плюралізм); впроваджуються ідеї та методи синергетики – теорії самоорганізації, орієнтованої на пошук законів еволюції відкритих несталих природних, соціальних чи когнітивних систем (для останніх є кілька альтернативних шляхів розвитку, а хаос може бути креативною засадою і навіть конструктивним механізмом еволюції, при цьому майбутній стан системи певним чином формує і змінює її теперішній стан); висування на перший план понять невизначеності, вірогідності, хаосу, нелінійності, біфуркації та флуктуації, які відображають характеристики сучасного несталого світу (актуалізація категорій випадковості, можливості, причинності, розвитку та суперечності) [66].

Оскільки предметом наукових досліджень стають все більш приховані, глибинні, важко відчутні процеси та різноманітні складні комплекси, серед яких найбільшу увагу привертають до себе процеси управління, то роль методології суттєво зростає. Так, дослідники В. Бакуменко, В. Князєв, Ю. Сурмін у своїй статті зазначили: «Методологію державного управління ми розглядаємо як транскрипцію методології специфічної сфери діяльності – державного управління. Але її не можна зводити тільки до методів управління, під якими розуміються способи і прийоми аналізу і оцінки управлінських ситуацій, використання правових і організаційних форм, впливу на свідомість і поведінку людей в керованих суспільних процесах, відносинах і зв'язках. Методологія державного управління являє собою складну систему категорій, принципів, норм, цінностей, парадигм, теорій і самих методів, яка забезпечує пізнавальну і практичну діяльність» [1, с. 9].

Таким чином, визнаючи важливість методологічних підходів, принципів і, власне, методів наукового дослідження трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії, ми присвячуємо даний підрозділ саме йому.

Як відомо, методологічні знання (на відміну від так званих онтологічних) – це знання щодо принципів, методів, шляхів й інших засобів вивчення, пізнання досліджуваних об'єктів. Методологія публічного управління стверджує, що не можна займатися всерйоз науковими дослідженням, не маючи глибокого, наукового філософського світогляду, не вміючи філософськи мислити, не маючи діалектичного погляду на соціально-управлінські процеси.

Отже, фундаментом пізнання державно-управлінських процесів, виступає філософська методологія. Філософія як форма суспільної свідомості, світогляд, система ідей, поглядів на світ та на місце в ньому людини, досліджуючи пізнавальне, ціннісне, етичне й естетичне становлення людини до світу, є не тільки методологічною основою державного управління, а й проникає в нього усім своїм змістом, дає можливість більш глибоко й повно використовувати здобутки інших наук, застерігає від помилок і нераціональних пошуків у процесі здійснення наукового дослідження [62, с. 48].

Філософська методологія охоплює індуктивний метод Ф. Бекона, раціоналістичний метод Р. Декарта, діалектичний метод Сократа, Г. Гегеля, К. Маркса, феноменологічний метод Е. Гуссерля, системний метод Л. Берталанфі, У. Ешбі, Т. Парсонса та інших. Основним філософським методом виступає діалектика.

В основу філософської методології даного дослідження також покладено діалектичний метод, оскільки даний метод визначає шляхи будь-якого наукового дослідження, в тому числі й дослідження державно-управлінських процесів. Він дозволяє дослідити їх у взаємозв'язку, взаємообумовленості та історичному розвитку.

Застосовуючи діалектичний метод, ми дослідили причини, а також внутрішні і зовнішні чинники, які лежали в основі трансформації ролі органів

прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії. Оскільки цей процес в Україні розпочався не лише з початком агресії, а мав певний розвиток ще з набуттям українською державою незалежності, то саме діалектичний метод дозволив розглянути його об'єктивно, у взаємозв'язку та взаємовпливах всіх причин і наслідків (діалектичний принцип розвитку, діалектичний принцип взаємозв'язку і взаємообумовленості). Також за допомогою діалектичного методу вивчалися суперечності, що виникають у ході саморозгортання даного процесу: між об'єктивними потребами трансформації ролі прокуратури і суб'єктивним супротивом з боку деяких структур чи окремих посадових осіб.

Взагалі, категорія суперечностей має вирішальне значення для адекватного тлумачення сутності соціальних явищ та процесів. Бачення суперечностей у публічно-управлінській системі поглиблює розуміння об'єктивних закономірностей його функціонування, розвитку та удосконалення. Тому аналіз суперечностей необхідний у кожному дослідженні, яке спрямоване на виявлення суттєвих ознак об'єкта, зовнішньої та внутрішньої обумовленості його розвитку, методів та засобів вирішення актуальних проблем. У найзагальнішому плані внутрішні суперечності й протиріччя трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії – це невідповідність між основними потребами трансформації, зумовленими воєнною агресією, і можливістю їх задоволення.

Докладніше це проявляється у тому, що значно зменшилось фінансування, якого потребують будь-які реформаторські процеси, оскільки майже все, що заробляє наша держава під час війни, витрачається на фінансування Сил оборони України. Також це проявляється в тому, що не вистачає кадрів в органах прокуратури, щоб розслідувати вчасно і в повному обсязі всі злочини, спричинені воєнною агресією. Оновлення кадрів в органах прокуратури передбачає конкурсний відбір прокурорів і переатестацію, а це складно робити в умовах війни. Більш того, важливо щоб на посади прокурорів прийшли нові

кадри – патріотичні, некорумповані, євроцентричні і людиноцентричні, а не люди зі старої системи.

Наступний метод, який був використаний нами у кваліфікаційній роботі, обґрунтовується об'єктом дослідження – органи прокуратури в публічно-управлінській системі України. Мова йде про системний метод, який є для нас одним з основоположних.

Для публічно-управлінських досліджень засоби системного методу є важливим елементом загальних методологічних основ: вони сприяють більш глибокому усвідомленню структурно-функціонального змісту управлінських явищ, їх багатогранних взаємозв'язків між собою та оточуючим соціальним середовищем, дій різноманітних системоутворюючих факторів, їх існування та розвитку.

Пізнавальні переваги системного методу зовсім не означають, що у всіх випадках слушно розглядати кожний управлінський об'єкт з системних позицій. Без чіткого дослідницького наміру, досягненню якого сприяє застосування саме системних поглядів, такий метод сам по собі нічого цінного не дає. Але у даному дослідженні системний метод є доречним і надзвичайно важливим. «Коефіцієнт корисної дії» системного методу у дослідженні трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії зумовлений тим, що він дає можливість застосування системних категорій до досліджуваних явищ і процесів. Головне призначення системного методу у даному дослідженні полягає не просто в аналізі органів прокуратури в публічно-управлінській системі, а в системному розгляді тих сукупностей елементів, з яких ця система складається та зав'язків між ними: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції України, Офіс Генерального прокурора, регіональні прокуратури, місцеві прокуратури, військові прокуратури, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, судова система тощо.

Найбільш суттєвим та визначальним атрибутом будь-якої соціальної системи є її цілісність. А це означає наявність інтегративного ефекту (його ще

позначають як синергетичний, або емерджентний) взаємодії елементів системи, який не дорівнює результату простого сумування дій цих елементів окремо один від одного. Отже, у публічно-управлінських дослідженнях доцільно оперувати визначенням поняття системи, як цілісного утворення, з новими інтегративними якостями, що не властиві його компонентам окремо, а виникають завдяки їх взаємодії в системі.

Ще одна особливість застосування пізнавальних засобів системного методу в дослідженнях різних аспектів публічного управління виходить з того, що його використання – це, так би мовити, програма-максимум системного пізнання. Залежно від поставлених дослідницьких завдань, у кожній конкретній пізнавальній ситуації необхідно визначитися стосовно вибору окремих аспектів системного методу та відповідного обмеження рамок використання його понятійного апарату. Уся сукупність системних категорій, що виражають складний зміст будь-якої реальної системи, розподілена на певні групи, кожна із яких характеризує відносно самостійні аспекти системного методу. Основними такими аспектами прийнято вважати розгляд: а) структурної будови (органи прокуратури в публічно-управлінській системі); б) процесів функціонування (роль і функції органів прокуратури в публічно-управлінській системі); в) розвитку (процеси трансформації в ретроспективі і перспективі). Кожний із цих аспектів можна розкрити й більш диференційовано, що залежить від рівня деталізації сторін та проявів конкретної системи.

Питання застосування системного методу далеко не вичерпує зміст методологічних знань стосовно вивчення трансформації органів прокуратури в публічно-управлінській системі. Тому наступним методом, що був використаний при організації кваліфікаційної роботи є синергетичний метод. До речі, він дуже тісно пов'язаний із системним методом, про що вказувалося вище, при розкритті сутності такої системної характеристики як емерджентність.

За допомогою синергетичного методу вивчаються складні системи, їхня природа і розвиток. З появою синергетики в усіх галузях наукового знання поширюються такі поняття, як самоорганізація, нестійкість, хаос, нелінійність,



складність та ін. Синергетика розкриває механізм утворення цілісності, її трансформації та розвитку через взаємовплив і єдність різноманітних складових елементів. Синергетиці властивий міждисциплінарний характер, тому що вона не має власних об'єктів дослідження, а застосовує свої моделі, образні описи, поняття до об'єктів інших наук. Об'єкти описуються ніби з різних сторін, у різних понятійно-категоріальних системах. Це розширює інформацію про об'єкти, дає змогу глибше зрозуміти зв'язки, закономірності розвитку об'єктів, дає нове бачення їх і новий погляд на довкілля [16, с. 126].

Сьогодні синергетичний метод, має загальнонауковий характер, оскільки в усіх складних системах, що розвиваються, виявляє себе властивість синергії. Це означає, що розвиток цих систем протікає як самоорганізація або структурна перебудова; удосконалювання зв'язків і якісні зміни відбуваються за рахунок взаємодії компонентів, підсистем, елементів і частин цілого. Ці зміни на різних рівнях (у параметрах систем) можна виявити, обміряти й осмислити як закономірності системних перетворень і загального еволюційного процесу [10, с. 26].

Розкривши сутність синергетичного методу, пояснимо необхідність його застосування у даній кваліфікаційній роботі. По-перше, даний метод, як вже зазначалося, застосовується при вивченні складних динамічних систем, здатних до самоорганізації. Саме такою є публічно-управлінська система, яка – саме як система – забезпечує функціонування усіх сфер суспільства, в тому числі правоохоронної сфери. По-друге, синергетичний метод, враховуючи ефект синергії, дає змогу розглянути вплив усіх чинників на перспективи трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі в умовах воєнної агресії. І, по-третє, даний метод дає змогу зрозуміти, яким чином при взаємодії компонентів, підсистем, елементів і частин буде відбуватися структурна перебудова органів прокуратури в публічно-управлінській системі, яка й дасть можливість оптимізувати цю сферу.

Крім визначених основоположних методів, можна сказати парадигмальних – діалектичного, системного, синергетичного – в даному дослідженні будуть

використані майже усі загально-логічні методи: аналіз і синтез, узагальнення, порівняння, систематизація. Аналіз використовується як елемент системного методу. Аналіз – це розчленування цілого об'єкту на складові елементи та дослідження їх сутнісних якостей та характеристик, синтез – це поєднання отриманого під час аналізу знання про окремі характеристики і якості елементів у цілісну систему. Тим самим ми отримуємо цілісне знання про складний об'єкт. Таким чином, аналіз і синтез, використані у сукупності, дають змогу зрозуміти усю структуру і дію органів прокуратури у публічно-управлінській системі України.

Метод систематизації використовується при дослідженні внутрішніх і зовнішніх чинників, котрі впливають на трансформацію ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі в умовах воєнної агресії. Метод порівняння дозволив виявити домінантні фактори, що впливають на перспективи трансформації ролі органів прокуратури в подальшому.

Крім того дане дослідження здійснюється на основі міждисциплінарного підходу, оскільки вивчення трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах воєнної агресії належить до проблем міждисциплінарного характеру: з одного боку – це проблема сфери публічного управління та адміністрування, з іншого – сфери правоохоронної діяльності, національної безпеки України. Тому й досліджуватися вона повинна з позицій міждисциплінарного підходу. Це дало нам змогу розглянути проблему з різних сторін: і з позицій філософсько-світоглядного бачення держави та управління нею, і з позицій публічного адміністрування, з позицій політичного управління, і з позицій правового аналізу функціонування публічно-управлінської системи.

Таким чином, за результатами праці над першим розділом можна зробити наступні висновки.

Так, проблема трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України, в тому числі в умовах воєнної агресії, знайшла своє відображення в науковій літературі з публічного управління та адміністрування, політології, адміністративного та конституційного права. Крім

того, дана проблематика завжди була у фокусі уваги політиків, представників громадського сектору, громадських діячів, що знайшло своє відображення у публіцистичних джерелах, таких як «Дзеркало тижня», «Українська правда», «Європейська правда» та інших. Багато вітчизняних і закордонних соціологічних агенцій, міжнародних аналітичних організації досліджувати практичні результати трансформації органів прокуратури у публічно-управлінській системі. Аналіз джерельної бази дозволив нам отримати необхідну попередню інформацію, яку ми потім розширили за рахунок власного дослідження.

На основі аналізу наукових джерел було визначено сутність ключових понять, якими ми будемо оперувати при розкритті об'єкту і предмету дослідження.

Обґрунтування методології дослідження дозволило впорядкувати науковий пошук, уникнувши тих проблем, які, як правило, пов'язані з використанням неправильних підходів, принципів, методів.

## РОЗДІЛ 2

### ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТРАНСФОРМАЦІЇ РОЛІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЗОВНІШНЬОЇ ВІЙСЬКОВОЇ АГРЕСІЇ

#### 2.1. Передумови трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України

Українська прокуратура формувалася і функціонувала в надрах Радянського Союзу і була невід'ємною складовою Генеральної прокуратури СРСР. Ще в той період вона переживала декілька етапів трансформування у зв'язку з прийняттям низки радянських державно-правових актів. Так, в 1955 році Указом Президії Верховної Ради СРСР було ухвалене «Положення про прокурорський нагляд в СРСР». Цим документом посилювалася функція нагляду органів прокуратури за дотриманням законів та інших нормативно-правових актів з боку державних органів, посадових осіб. Також проголошувалося, що нагляд торкається не лише захисту державних інтересів, але прав і свобод громадянина. Як пам'ятаємо з історії, це були роки так званого «потепління» після смерті тирана Сталіна. Державно-політичне керівництво СРСР намагалося всіляко підкреслити свої наміри позбавлятися наслідків тоталітарного режиму, включивши до Положення слова про захист прав і свобод громадянина. Проте, прокуратура продовжувала здебільшого залишатися каральним органом в руках системи.

У 1977 році, після прийняття нової Конституції СРСР, ухвалюється і новий Закон про «Про прокуратуру СРСР», в якому значно розширювалися повноваження органів прокуратури стосовно захисту державних інтересів, а також прав і свобод громадян. На прокуратуру була покладена функція загального нагляду за неухильним виконанням законів та інших нормативно-правових актів державними органами, посадовими особами та громадянами. Правильні слова, але далекі від реальності. Як свідчать багаточисельні джерела,

спрямованість і увесь зміст роботи органів прокуратури радянського часу були зумовлені політико-правовим режимом СРСР, його цілями і задачами.

Все це ми навели лише для того, щоб показати, якою була прокуратура України, як складова прокуратури СРСР, до моменту проголошення Україною свого суверенітету і незалежності у 1991 році та декларування основної мети щодо створення демократичної правової держави і розбудови громадянського суспільства. Все це вимагало від України перегляду і трансформації цілої низки політико-правових і публічно-управлінських засад, зокрема місця, функцій і повноважень прокуратури у відповідності до демократичних стандартів і цінностей.

Після набуття незалежності у серпні 1991 року, вже у вересні цього ж року Верховна Рада України припинила діяльність і повноваження прокуратури Української радянської соціалістичної республіки і дію колегії прокурорів, а 5 листопада 1991 року був прийнятий новий Закон України «Про прокуратуру» та низка інших нормативно-правових актів, які регламентували діяльність органів прокуратури незалежної української держави, зокрема Концепція реформи судово-правової системи.

Однією з визначальних подій, які суттєво вплинули на трансформацію органів прокуратури в публічно-управлінській системі України, був її вступ у до Ради Європи. Прагнення України долучитися, а потім стати повноправним членом Європейського Союзу, змусило її взяти на себе низку зобов'язань в царині реформування національної правової системи, в тому числі органів прокуратури.

Ставши активним учасником євроінтеграційних процесів, Україна розпочала вивчати документи Ради Європи, які стосувались безпосередньо або опосередковано прокуратури, щоб з часом імплементувати їх до вітчизняного законодавства. Крім того, ціла низка рекомендацій і висновків Ради Європи, ПАРЕ, які надходили до керівництва держави, бути безпосереднім орієнтиром у питаннях реформування правової системи та органів прокуратури. Як справедливо відмітив О. Хорсуненко «саме міжнародні акти (у тому числі

документи Ради Європи), як такі, що є найбільш відповідними до рівня розвитку сучасних демократичних і правових держав, є фундаментом, на якому має базуватися реформування органів прокуратури в Україні [63, с. 146].

На цьому аспекті слід зупинитися більш детально, оскільки саме він відіграв ключову роль у трансформації органів прокуратури в публічно-управлінській системі України тоді, і продовжує відігравати зараз в умовах зовнішньої військової агресії, оскільки мова йде про безпосередню підготовку вступу нашої держави до ЄС і НАТО.

Після того, як Україна подала заявку на вступ до Ради Європи у 1995 році, Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЄ) у своєму Висновку зазначила, що реформування органів прокуратури в Україні мають бути системними і глибокими. Генеральна прокуратура України повинна стати такою інституцією, яка повністю відповідає стандартам ЄС, особливо в частині загального контролю за дотриманням законності [9].

Трансформацію органів прокуратури ПАРЄ в першу чергу розглядає в контексті демократичних перетворень, які мають відбуватися в Україні, у побудові на її теренах демократичного відкритого суспільства. Тому, слід терміново розпочати реформу прокуратури, підбір, навчання і атестацію прокурорів, щоб вона (прокуратура) відповідала засадничим принципам демократичного інституту. Один з головних акцентів було зроблено на тому, що загальний нагляд як функція прокуратури (норма, яка дісталася ще від радянської правової системи), суперечить європейським стандартам, оскільки, на її реалізацію органи прокуратури наділяється повноваженнями, які значно перевищують ті, що мають бути в демократичній державі. Альтернативою функції нагляду запропоновано зміцнити роль омбудсмена і впровадити систему безоплатної правової допомоги [53].

Рада Європи також значну увагу приділила питанню вдосконалення правового статусу органів прокуратури в рамках запланованих дій щодо реформування судової системи і посилення незалежності судової гілки влади. Зокрема говорилось, по-перше, про посилення незалежності прокуратури в

публічно-управлінській системі України. Для цього необхідно створити систему заходів, які унеможливають тиск на прокурорів з боку будь-яких органів влади, відповідно вони (прокурори) будуть керуватися виключно принципом верховенства права. Крім того, необхідно забезпечити правові гарантії щодо строку повноважень прокурорів та їх працевлаштування. По-друге, посилити заходи щодо подолання й попередження корупції в органах прокуратури. Все це має сприяти підвищенню громадської довіри до діяльності прокуратури, перетворити її на справжній демократичний інститут, що стоїть на сторожі права, законності, захисту прав і свобод людини та громадянина.

Нажаль, не всі Висновки і Рекомендації Ради Європи і ПАРС вчасно виконувалися. Це навіть призводило до того, що в Резолюції ПАРС «Про виконання обов'язків і зобов'язань, взятих Україною при вступі до Організації» від 2001 року зазначалися дуже прикрі висновки для державно-управлінської системи України, а саме те, що найвищі органи влади не виконали зобов'язання України як країни-члена Ради Європи в частині суттєвих та позитивних змін трансформації ролі і функцій органів прокуратури. Далі наголошувалося на необхідності повної імплементації в реформу прокуратури скасування наглядової функції, як такої, що загрожує підривом незалежності і без того слабкої судової влади.

Крім безпосередніх Висновків і Рекомендацій, які надавала Рада Європи і ПАРС, українські науковці, парламентарі, правники вивчали досвід країн Європейського Союзу на предмет того, як функціонує прокуратура у національних правових системах європейських країн. Аналіз такого досвіду дозволив встановити, що структура, функції і конкретні повноваження прокуратури в різних країнах ЄС різняться одна від одної. В європейських правових системах в основному представлено дві моделі функціонування – континентально-європейська і трансатлантична (британсько-американська). Але, не зважаючи на національні особливості, в усіх європейських країнах прокуратури діють на єдиних принципах, визначених у документах Ради Європи

і на єдиних ціннісних засадах – демократії, верховенства права і захисту прав і свобод людини.

Не вдаючись у детальний огляд зазначених моделей функціонування прокуратури, оскільки це не є предметом нашого дослідження, звернемо увагу лише на принципи організації та діяльності прокуратури в європейських країнах.

Перша й неухильна вимога до її діяльності – це незалежність від будь-якого тиску з боку інших гілок влади, в першу чергу від виконавчої та законодавчої гілок. Тобто, ані політики, ані чиновники (міністри, голови адміністрацій тощо) не мають права жодним чином тиснути на органи прокуратури під час слідства чи інших дій, а також використовувати їх для досягненні своїх цілей. Незалежною має бути прокуратура у своїх відносинах із судовою гілкою влади. Ці відносини врегульовані Комітетом Міністрів Ради Європи у Бордоській Декларації, де сказано, що прокурори і судді є незалежними у здійсненні своїх повноважень, і не втручаються у дії один від одного. Проте, вони мають бути єдиними у своїх діях заради одного – забезпечення ефективного, неупередженого і справедливого правосуддя. Це досягається тим, що судді надають рівні права обвинуваченню та захисту, натомість прокурори й адвокати виражають повагу до рішення суду, при цьому й одні, й інші мають право на апеляцію, після чого визнають остаточність судових рішень.

Аналіз європейського досвіду дозволив створити підґрунтя для трансформації органів прокуратури в публічно-управлінській системі України, зокрема стосовно її правового статусу, переліку функцій тощо. Але залишалося багато питань, які ще потребували вирішення.

Таким чином, євроінтеграційні процеси в Україні суттєво вплинули на трансформацію органів прокуратури в її публічно-управлінській системі. Враховуючи досвід європейських країн і рекомендації, які надавали європейські керівні структури, відбувалася реформа української прокуратури. Більша частина з цих рекомендацій поступово інплементувалася в українське законодавство, зокрема у Закон України «Про прокуратуру» (2014 р.), та при внесенні змін до Конституцію України (2016 р.).



Так, у новому Законі України «Про прокуратуру» зазначено, що «прокуратура України є державним органом, який становить єдину систему, що в порядку, передбаченому законом, здійснює визначені в Конституції України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави» [51].

В Законі також прописані: структура, функції, повноваження Генерального прокурора і органів прокуратури; визначені організаційно-правові засади прокурорського самоврядування. Прописаний новий підхід до вирішення кадрових питань, а саме підбір кандидатів на посаду прокурора здійснюється на основі конкурсу та за результатами кваліфікаційного екзамену. Вирішено ще низку питань, пов'язаних з діяльністю органів прокуратури.

Ми вважаємо, що прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру» на той момент була здійснена спроба реалізувати рекомендації Ради Європи та ПАРЕ, максимально врахувати досвід європейських країн та національні політико-правові і публічно-управлінські засади у напрямку демократизації усієї правової системи української держави та органів прокуратури, як її невід'ємної складової, на шляху до більш ефективного захисту законних прав і свобод людини і громадянина, а також інтересів держави.

Пізніше, при внесенні змін до Конституції України (доповнено статтею 131-1), чітко прописані функції прокуратури, статус Генерального прокурора: «В Україні діє прокуратура, яка здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом. Прокуратуру в Україні очолює Генеральний прокурор, якого призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Президент України. Строк повноважень Генерального прокурора становить шість років. Одна й та ж особа не може

обіймати посаду Генерального прокурора два строки поспіль. Дострокове звільнення з посади Генерального прокурора здійснюється виключно у випадках і з підстав, визначених цією Конституцією та законом [29].

Підводячи підсумок даного підрозділу, ми маємо відзначити, що передумови трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України від органу нагляду і покарання до інституту захисту прав і свобод людини і громадянина виступили наступні чинники: по-перше, вихід УРСР із складу СРСР і проголошення суверенної і незалежної держава Україна; по-друге, декларування незалежної української держави як соціальної, демократичної, правової; по-третє, визначення європейського вектору розвитку України, орієнтація на європейські демократичні цінності, де головними пріоритетами виступали верховенство права та захист прав і свобод людини і громадянина; по-четверте; поступальний рух України до євроспільноти та її інтеграція до європейських структур (членство в Раді Європи, в Парламентській Асамблеї Ради Європи); по-п'яте, прагнення народу України до справедливості, і відстоюванні своїх законних прав, що вилилося в його участі у двох революціях (Помаранчевій революції 2004 року і Революції Гідності 2013 року), і призвело до трансформації всієї публічно-управлінської системи, в тому числі органів прокуратури в ній; по-шосте, повільна але неухильна трансформація української еліти, яка також прагнула змін в бік поглиблення демократії, розбудови демократичний інститутів в Україні.

## **2.2. Характеристика етапів трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України від органу нагляду і покарання до інституту захисту прав і свобод людини і громадянина**

В попередньому підрозділі ми показали, що однією з необхідних і важливих умов визнання держави на міжнародній арені як демократичної і правової, є створення в ній дієвих механізмів слідування демократичним

цінностям і забезпечення принципу верховенства права шляхом забезпечення захисту прав та свобод людини і громадянина.

Власне, саме в цьому напрямку досліджувалися передумови трансформації органів прокуратури в публічно-управлінській системі України з моменту набуття нею незалежності. В даному підрозділі ми вивчимо етапи трансформації прокуратури від органу нагляду і покарання до інституту захисту прав і свобод людини і громадянина.

Procurare – латинське дієслово, в буквальному сенсі означає піклуватися, завідувати, керувати. Ще з історії ми пам'ятаємо, що прокураторами в Стародавньому Римі називали управителів провінціями Римської імперії. Трансформуючись в різних мовах, даний термін нарешті набув свого сучасного звучання і значення «прокуратура». В українській мові його значення визначається законом України – прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [51].

Перш ніж інститут прокуратури в нашій державі став таким як зазначається в Конституції держави і у згаданому законі, його становлення і інституційне закріплення пройшло декілька етапів, в ході яких він реформувався, трансформувалася його роль і місце в публічно-управлінській системі України.

Як вважають вітчизняні науковці, зокрема О. Бандурка [3], М. Мавдрік [32], М. Мичко [35], В. Сухонос [60; 61], з науковими доробками яких ми знайомилися в рамках виконання нашого дослідження, вважають, що реформування органів прокуратури в своєму історичному існуванні пройшло декілька етапів: від прокуратури в період 1722–1917 роки (у складі Російської та інших імперій) до сучасної української прокуратури незалежної України [35; 61]. Цей факт ми навели виключно для історичної довідки, але в даній роботі ми будемо послуговуватися іншим підходом до етапності, розглядаючи тільки прокуратуру незалежної України.

До речі, слід зауважити, що трансформації, які відбувалися з органами прокуратури, були невід’ємними від трансформації самої української держави: від «радянщини» і авторитаризму, притаманному старому бюрократично-управлінському апарату влади до демократичних форм суспільного устрою і правової держави, в якій панує верховенство закону.

Тому, в даній роботі ми будемо посилалися до деяких історично-державотворчих подій і процесів, без яких неможливо до кінця зрозуміти сутність трансформації прокуратури як державного органу.

З набуттям незалежності в українській державі почалися серйозні публічно-управлінські, політико-правові зрушення та інституційні трансформації: змінювалася політичний устрій держави, політична система, трансформувалися державні органи. Утворення незалежної України, як наслідок – формування незалежної прокуратури, фактично одразу призвели до її трансформації.

Підґрунтям для законодавчого закріплення нової прокуратури, її статусу і повноважень виступала Декларація про державний суверенітет, прийнята у липні 1990 року, в якій закріплювалося: «Державна влада забезпечує верховенство Конституції та законів Республіки на своїй території. Найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів здійснюється Генеральним прокурором Української РСР, який призначається Верховною Радою Української РСР, відповідальний перед нею і тільки їй підзвітний» [12].

Першої детальної регламентації свого конституційного статусу прокуратура незалежної України набула у спеціальному Законі «Про прокуратуру», прийнятому у листопаді 1991 року. В ньому, в першу чергу, визначені основні принципи діяльності прокуратури, серед яких, на наш погляд, визначальними є такі: «1) органи прокуратури захищають у межах своєї компетенції права і свободи громадян на засадах їх рівності перед законом, незалежно від національного чи соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак; 2) діють гласно, інформують державні органи влади і

громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення, оприлюднюють та надають інформацію за запитами відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації»; 3) працівники прокуратури не можуть належати до будь-яких політичних партій та рухів» [50].

Виходячи з основоположних принципів, ми можемо стверджувати, що вже тоді почали відбуватися перші трансформації в бік перетворення прокуратури на демократично-правовий інститут в рамках демократичної, правової держави. Про це свідчить, по-перше, утвердження гласності і відкритості в діяльності прокуратури, чого не передбачалося раніше; по-друге, на перше місце ставився захист прав і свобод людини і громадянина, а не держави, при чому не залежно від національних, релігійних та інших ознак громадянина; по-третє, звільнення прокурорів від партійної приналежності, що неможливо було уявити в СРСР, де все відбувалося під тотальним контролем КПРС.

Крім того, відбулося уточнення місця, ролі, функцій і завдань органів прокуратури. Одним з основних завдань визначалося здійснення захисту від неправомірних посягань на соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи людини і громадянина, гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами.

Нова українська прокуратура, виокремившись із системи прокуратури Радянського Союзу, успадкувала від старої системи багато специфічних рис, зокрема її багатофункціональність, що «перекочувала» в Закон «Про прокуратуру». На даний орган покладалися функції нагляду за дотриманням законів усіма державними органами, установами, організаціями, підприємствами, посадовими особами і громадянами; нагляд за правоохоронною системою в частині розслідування злочинів і правопорушень та діянь, що містять ознаки злочину; підтримання державного обвинувачення та участь у судових розглядах стосовно кримінальних злочинів, цивільних і адміністративних правопорушень, господарських спорів у арбітражних судах; виконання нагляду за дотриманням законів у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення

та виконання покарань; нагляд за додержанням законів у Збройних Силах і органах Служби національної безпеки України [50].

Таким чином, на першому етапі трансформації органів прокуратури в публічно-управлінській системі України, багато що було збережено від радянської прокуратури. Разом з тим, був закладений і новий концептуальний підхід щодо визнання соціальної ролі прокуратури як державного органу на основі демократичних ціннісних принципів, принципів верховенства права і дотримання закону в усіх сферах життєдіяльності суспільства.

Прийняття нового Основного Закону – Конституції України 1996 року, остаточно закріпило статус прокуратури, надавши їй правової стабільності. Були чітко визначені її функції, які значно скоротилися у порівнянні з попередніми трактуваннями. Тим самим, органи прокуратури були позбавлені не притаманним їм функціям, що суттєво відбилося на впорядкуванні їх діяльності у відповідності до місця і ролі в публічно-управлінській системі. Зокрема, із компетенції прокуратури вилучений загальний нагляд, а також розслідування діянь, що містять ознаки злочину.

Наступний етап трансформації органів прокуратури був пов'язаний з українськими подіями 2004 року. Мова йде про «помаранчеву» революцію. Як свідчать соціальні філософи, історики, політологи, то була спроба вирішення історичного протиріччя між двома протилежними суспільними тенденціями – авторитаризмом і демократією [33].

За період з 1991 по 2004 в Україні так і не була сформована демократична політична система, яка б відповідала вимогам світового соціально-економічного розвитку: в промисловості та інших сферах господарства панували застарілі технології; не розвивалося продуктивне сільське господарство і відбувалися маніпуляції з земельною власністю; соціальна сфера також була у занепаді; режим всіляко сприяв промислово-фінансовим групам і стримував розвиток середнього класу, а відповідно й розвиток громадянського суспільства. Все це накопичувало протестні настрої в українському суспільстві і спричинило формування революційної ситуації в Україні в середині 2004 року.

Помаранчева революція стала апогеєм соціальних протестних настроїв, які формувалися в наслідок негативних рис, притаманних правлінню президента Л. Кучми. За його президенства укріпилася стара командно-адміністративна система з елементами ринкової економіки та безпрецедентної корупції, була проведена «непрозора» і явно «ненародна» приватизація, що породила український олігархат, котрий демонстрував презирство до власного народу і його потреб. Економічна і соціальна політика уряду Л. Кучми виявилася для мільйонів українців тотальним зубожінням і злиднями. Безпосереднім поштовхом до початку революційних подій стала фальсифікація владою президентських виборів 2004 року. Що також є свідченням недосконалості всієї політико-правової у державно-управлінській системи.

Не вдаючись до історичного і політологічного аналізу революційних подій на Майдані, зазначимо, що в оцінці «помаранчевої революції» до сих пір немає однозначності. Різні дослідники розставляють дуже різні акценти і роблять неоднозначні висновки щодо її наслідків. Дехто з науковців називають її «буржуазною», яка лише призвела до зміни владної еліти, дехто – «ліберальною», яка базувалася на широкому народному протесті проти засилля олігархату, корупції і криміналу за свободу і демократію. В. Горак у своїй статті, посилаючись на думки учасників тих подій, піше: «Олександр Сушко зазначає, що то була революція західної орієнтації, в якій, на його думку, знайшло свій вираз бажання переважної більшості українців стати складовою частиною західної цивілізації. Приблизно таку ж думку виражає французька журналістка Марі Жего вважає, – «помаранчева революція» являла собою другий етап відходу України від радянського режиму (перший, на її погляд, відбувся у 1991 році, під час ліквідації Радянського Союзу)» [11, с. 445].

В оцінці наслідків «помаранчевої» революції ми схилиємося саме до останньої наведеної думки – то була друга спроба (після 1991 року) відходу України від радянського авторитарного режиму до демократії.

Після помаранчевої революції відбулися деякі позитивні зміни в українській державі і суспільстві, зокрема можна зупинитися на таких: 1) іншого,

більш високого рівня досягла свобода слова; 2) відчутним став рівень громадянських та політичних свобод, інституціоналізація громадянського суспільства; 3) розширився політичний плюралізм у партійно-політичній сфері; 4) утверджувалася нова парадигма державного устрою з акцентом на публічність державотворчих процесів, що в майбутньому приведе від державно-управлінської до публічно-управлінської системи; 5) відчутним стало формування сприятливого правового поля та культивування поваги до Закону; б) намітилися суттєві зміни у рівні життя людей через зростання економічної свободи. Все це було свідченням серйозних зрушень у напрямку демократизації і покращення іміджу України в середовищі міжнародної спільноти. Саме через призму цих зрушень будемо аналізувати наступний етап трансформації органів прокуратури в публічно-управлінській системі України після помаранчевої революції.

Також відбуваються зміни в публічно-управлінській системі України, що закріплюється в Законі України «Про внесення змін до Конституції України», прийнятому у грудні 2004 р. Цим законом додаються і зміни до конституційного статусу прокуратури, зокрема перелік функцій доповнюється функцією нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами [46].

Це був необхідний крок на шляху до укріплення конституційно-правового механізму захисту прав та свобод людини і громадянина, оскільки на відміну від органів судочинства, які характеризуються більш тривалою і складною законодавчою процедурою (певний час для розгляду заяв чи позовів громадян), органи прокуратури здатні оперативніше реагувати на порушення прав і свобод людини і громадянина, відповідно, застосування необхідних правових заходів для їх захисту та відновлення. Нажаль, в ході «реваншу» антидемократичних сил (приход до влади у 2010 році В. Януковича) Конституційний Суд скасував дію Закону «Про внесення змін до Конституції України», відповідно статті 121, 122 щодо статусу прокуратури повернулися до попередньої редакції.



За президенства В. Ющенка, влада знов повернулася до Рекомендацій і Висновків ПАРЄ, пам'ятаючи, що європейські структури постійно наголошували на необхідності глибоких демократичних реформ в Україні, в тому числі стосовно органів прокуратури. Парламентська Асамблея в своїх резолюціях постійно наполягала повністю здійснити реформу прокуратури на засадах принципів і стандартів Ради Європи.

На ці вимоги президент В. Ющенко своїм Указом затвердив «План заходів із виконання обов'язків і зобов'язань України, які випливають з її членства в Раді Європи». Основна мета цього документу – якнайшвидше виконання обов'язків і зобов'язань України перед Радою Європи, в тому числі тієї частини, яка стосується трансформації органів прокуратури, зокрема необхідно було розробити і подати законопроект нової редакції закону «Про прокуратуру», згідно якого прокуратура повинна стати дійсно демократичним інститутом, функції якого відповідають принципам верховенства права і забезпечення законності [43].

Усім цим позитивним планам не дано було відбутися на другому етапі трансформації органів прокуратури, в наслідок глибокої політичної боротьби, яка розгорнулася між фракціями Коаліції демократичної сил у Верховній Раді України, що власне і сприяло реваншу антидемократичних сил. Однак на цьому процес побудови демократичного інституту прокуратури в нашій державі не завершився, про що свідчить наступний етап трансформації.

При всій критиці правління президента-зрадника В. Януковича, вважається, що третій етап розпочався саме за його влади, з прийняттям у 2012 році нового Кримінально-процесуального кодексу України та Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури». Даним законом вдосконалено положення чинного законодавства України щодо порядку реалізації прокуратурою наданих їй повноважень [47].

В цей же час Україна розпочала активні дії з підготовки реалізації Угоди про Асоціацію Між Україною і Європейським Союзом, підписання якої мало

відбутися у листопаді 2013 року. В рамках цієї підготовки здійснювалася низка заходів по підготовці законопроекту про реформування прокуратури, який був направлений на консультацію до Європейської Комісії «За демократію через право» для отримання висновків про його відповідність європейським стандартам. Висновки Комісії були цілком позитивними, особливо що стосувалося трансформації деяких функцій прокуратури, зокрема скасування функції самостійного здійснення органами прокуратури досудового розслідування та надані додаткові рекомендації. Ці рекомендації були направлені на скорочення функцій представництва в судах та повне скасування функції загального нагляду.

Враховуючи висновки і рекомендації Венеціанської Комісії у сфері прокурорської діяльності та від Ради Європи «Принципи щодо ролі інституціональної діяльності прокурорської служби і статусу прокурорів» мав бути розроблений новий Закон «Про прокуратуру».

А потім був демарш влади В. Януковича щодо підписання Угоди про Асоціацію з Європейським Союзом, Революція Гідності, окупація і анексія Криму, окупація частини Луганської і Донецької областей, початок гібридної війни Росії проти України. Тому, до активних заходів щодо трансформації органів прокуратури в публічно-управлінській системі України нова українська влада повернулася тільки у другій половині 2014 року.

Цим був розпочатий четвертий етап трансформаційного процесу, який триває й дотепер, в тому числі в умовах вже не гібридної війни, а повномасштабної військової агресії. Більш того, сьогодні він набуває особливої актуальності в контексті підготовки України до вступу в ЄС і НАТО, що має безпосередній вплив на реформу судової системи та прокуратури України.

В рамках четвертого етапу варто розглянути Закон України «Про прокуратуру», прийнятий у 2014 році. Оскільки попередній закон «Про прокуратуру» від листопада 2011 року, не містив підходів щодо вирішення концептуальних питань організації і діяльності органів прокуратури, тим більше не сприяв їх трансформації у відповідності до стандартів і вимог європейських

структур. Певний час він був зручний, бо забезпечував відносну стабільність функціонування інституту прокуратури. Але з іншого боку, закон 2011 року не надавав відповідей на все ті ж концептуальні питання – про правовий статус органів прокуратури, зокрема щодо її місця в публічно-управлінській системі України.

Перед новою політичною владою, в низці інших важливих питань, які стосувалися подальшого розвитку української держави, стояло питання законодавчого закріплення правового статусу прокуратури. Всі, хто до цього був причетний (науковці, експерти, політики-державотворці, посадовці тощо), вважали, що його чітке формулювання повинно бути закріплене в Основному Законі – Конституції України. З урахуванням остаточного вибору вектору розвитку України – європейської і євроатлантичної інтеграції (одного з головних завоювань Революції Гідності), потребував розроблення новий спеціальний закон «Про прокуратуру», в якому зокрема мають бути деталізовані окремі елементи цього статусу.

Щодо проєкту Закону «Про прокуратуру», передбачалося, що в ньому необхідно: 1) чітко визначено статус прокуратури та її місце в публічно-управлінській системі України; 2) докладно й однозначно прописано функціональне призначення органів прокуратури, у зв'язку з чим; 3) обов'язково мають бути враховані зміни до кримінально-процесуального та цивільно-процесуального законодавства та деякі інші аспекти.

Важливим моментом також було розуміння того, що трансформація прокуратури України, як елемента цілісної публічно-управлінської системи, має реалізовуватися в комплексі з реформуванням правоохоронної та судової систем, а також з урахуванням тих рекомендацій, на яких постійно наполягали європейські Комісії.

Новий Закон України «Про прокуратуру» був прийнятий у жовтні 2014 року. З нього остаточно була вилучена норма загального нагляду, що повністю відповідало вимогам Ради Європи і ПАРЕ. Проте, залишалося питання щодо трансформації функції нагляду за додержанням і застосуванням законів та

функції попереднього слідства, які регулювалися конституційною нормою розділу 15, п. 9 перехідних положень Конституції України: «прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування (Конституція України станом на 16 лютого 2015 року).

Тож, трансформація деяких функцій розтягнулася у часі. Адже реформування слідчого апарату органів прокуратури залежало не тільки від прийняття нового Закону, а також від створення нового органу в правоохоронній системі – Державного бюро розслідувань, до якого від прокуратури мала відійти функція досудового (попереднього) слідства. Створення ДБР передбачалося новим Кримінально-процесуальним кодексом України. Закон про ДБР був прийнятий у 2015 році, а реально запрацював цей орган з листопада 2018 року.

Розуміючи, трансформація органів прокуратури відбувається повільно, не в повному обсязі та з певними невідповідностями щодо європейських стандартів, президент П. Порошенко своїм Указом «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015 - 2020 роки» визначив пріоритети щодо реформування судової гілки влади, судочинства та суміжних правових інститутів, в тому числі органів прокуратури.

Так, пунктом 5.8 Стратегії чітко визначено необхідність приведення повноважень та діяльності органів прокуратури до європейських стандартів. З цією метою слід: 1) забезпечення більшої інституційної незалежності та гарантій захисту від політичного впливу; 2) встановлення рівноваги між незалежністю, професійністю, відповідальністю та ефективністю прокуратури; 3) подальша оптимізація повноважень прокуратури та обмеження сфери їх застосування відповідно до рекомендацій Ради Європи; 4) створення та ефективне функціонування органів прокурорського самоврядування як додаткових гарантій незалежності прокуратури; 5) досягнення балансу між незалежністю,

повноваженнями, відповідальністю та ефективністю прокуратури, у тому числі шляхом внесення змін до управління системою прокуратури; б) забезпечення більшої функціональної незалежності прокурорів від неналежного внутрішнього впливу; 7) забезпечення належного балансу між слідчими функціями органів прокуратури та інших правоохоронних органів; 8) впровадження ефективної дисциплінарної політики і стандартів прокурорської етики та вдосконалення механізмів внутрішнього контролю; 9) забезпечення дієвих і ефективних механізмів розслідування корупційних та інших правопорушень, вчинених прокурорами [49].

Отже, ми бачимо, що влада чітко усвідомлювала необхідність трансформації органів прокуратури шляхом забезпечення їх інституційної незалежності і позбавлення від будь-якого політичного впливу. Врахування політичною владою низки консультативних звітів та коментарів Венеціанської Комісії та інших європейських органів про встановлення міжнародних стандартів функціонування прокуратури у сфері кримінальної юстиції та поза її межами, якісно позначилося на просуванні реформування прокуратури як демократичного інституту. Проте, декларування незалежності зазначеною Стратегією поки що не передбачало чіткого визначення місця органів прокуратури в публічно-управлінській системі України.

Процес трансформації продовжується. Про це свідчить, що в нашій державі активно продовжується впровадження європейських стандартів щодо трансформації органів прокуратури, але їх імплементація ще далека від завершення. Так, наприклад, вимога ПАРЄ ( № 1605, ст. 7) про відокремленість державних органів від поліції, що означає зняття функцій досудового розслідування з органів прокуратури до кінця не виконана. На вирішення цього питання було скасовано лише посади слідчих у прокуратурах районного рівня та у Кримінально-процесуальному кодексі України 2012 року прокуратура не зазначається як орган досудового слідства.

Таким чином, 4-й етап трансформації органів прокуратури не завершено. Не дивлячись на повномасштабну військову агресію, продовжують відбуватися

зміни у функціонуванні органів прокуратури, у їх взаємодії з судовою гілкою влади, правоохоронними органами, державними структурами. Вдосконалюється нормативно-правова база у частині вдосконалення організаційної структури органів прокуратури, зміцненні незалежності прокурорів. При розробці нормативно-правової бази акцент, звичайно, робиться на європейській досвід і стандарти Ради Європи, Конвенції з прав людини, Європейського Суду з прав людини та інших. Тепер це стало ще більш актуальним у зв'язку з початком переговорів про вступ України до Європейського Союзу.

На завершення даного розділу підведемо підсумки. Українська держава за 30-річний період своєї незалежності пройшла складний шлях у реальному утвердженні першої статті Конституції – Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава.

За цей час відбулися серйозні зміни в економіці, політиці, соціокультурній, і ціннісній сферах. Це стало можливим за рахунок інституціональних трансформації державних органів і структур, і в цілому всієї публічно-управлінської системи, в якій разом з розвитком державних інститутів, з'явилися і укріпилися інститути публічної сфери, громадського сектору.

На тлі цих перетворень важлива роль відводилася трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України, адже, прокуратура є обов'язковим і важливим органом у механізмі кожної держави. Конкретне місце прокуратури у такому механізмі, її статус та функції у різних країнах неоднакові.

Важливими передумовами трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України стали принципи демократії і верховенства права, закріплені в документах Ради Європи, оскільки Україна проголосила курс на інтеграцію до Європейського Союзу. На шляху до перетворення прокуратури від органу нагляду і покарання до інституту захисту прав і свобод людини і громадянина їй прийшлося пройти чотири складних етапи. Завершення трансформації органів прокуратури з метою найшвидшого

приведення її функцій до міжнародних стандартів – наразі є однією з актуальних задач.

### РОЗДІЛ 3

## ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТРАНСФОРМАЦІЇ РОЛІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЗОВНІШНЬОЇ ВІЙСЬКОВОЇ АГРЕСІЇ

### 3.1. Аналіз невизначених та спірних питань у трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії

Майже через 80 років після Другої світової війни безпека у Європі знов зруйнована в наслідок зовнішньої військової агресії Російської Федерації проти України. Українській державі нанесено безпрецедентної шкоди ворожими діями ззовні. На даний момент Україна має суттєві територіальні втрати. Крім окупованого, а потім анексованого півострова Крим і частини Луганської і Донецької областей ще у 2014 році, на сьогодні додалися окупація більш ніж 60 відсотків Запорізької та значна частина Херсонської областей.

В цих умовах український народ, його Збройні Сили і вся система державної влади докладають неймовірних зусиль для подолання агресії та звільнення захоплених територій і людей, що на них проживають. Разом з тим, не припиняються процеси державотворення, поступального руху України на шляху до здійснення глибинних реформ, направлених на утвердження і закріплення європейських цінностей, верховенства закону, щоб Україна нарешті стала повноправним членом європейської спільноти.

Сьогодні, в умовах зовнішньої військової агресії, на тлі зростання військових злочинів з боку загарбника, як ніколи розуміється необхідність подальшої трансформації органів прокуратури в публічно-управлінській системі України, створення такої моделі її взаємодії з усім державно-публічним механізмом, яка б відповідала національним запитам на справедливість і сприймалася суспільством як ефективна інституція правової держави європейського типу. Державно-публічний механізм в даному випадку виступає



як сукупність взаємопов'язаних і взаємодіючих підсистем, які реалізують публічну владу і функціонують в межах цілісної публічно-управлінської системи. Він розглядається, з одного боку, як система органів держави, наділених владними повноваженнями для реалізації її функцій і об'єднаними в державного апараті (у статичності), а з іншого – як діяльність зазначених органів та їх взаємозв'язки між собою і з суспільством (у динаміці) [31, с. 75].

Однією з таких підсистем є сукупність органів прокуратури, яким властиві як загальні ознаки державно-публічного механізму, так і специфічні для прокуратури ознаки. Зокрема, прокуратура бере участь у здійсненні правової політики публічно-управлінської системи і реалізації її правоохоронної функції.

В рамках аналізу невизначених та спірних питань у трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії, слід зазначити таке – існування розвинутого громадянського суспільства з високим рівнем правосвідомості і правової культури додержання законів забезпечується і контролюється, перш за все, самим суспільством. А значить зменшується потреба у функціонуванні спеціалізованої державної структури – прокуратури, покликаної властивими їй засобами сприяти забезпеченню правопорядку. І навпаки, в умовах правового нігілізму, низького рівня правосвідомості, в тому числі й в органах влади, поширення корупції та інших соціальних негараздів, які ще й до того посилені викликами зовнішньої військової агресії, попри загалом демократичний характер суспільства, – така потреба не лише не зменшується, а, навпаки, зростає.

Ми вважаємо, що на теперішній час, враховуючи всі вище зазначені виклики воєнного часу, існуюча модель органів прокуратури в публічно-управлінській системі України за багатьма критеріями не відповідає зростаючим потребам суспільства та загальноновизнаним міжнародним демократичним стандартам у цій сфері. І, як зазначає О. Скибенко, найближчим часом може стати перешкодою для подальшого розвитку правовідносин в економічній,

соціально-політичній та інших сферах суспільного й державного життя, формування повноцінного громадянського суспільства [58, с. 140].

Отже, потрібен системний підхід, який надасть змогу чітко визначити місце і роль органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії, в цілому вдосконалити їх діяльність шляхом оптимізації завдань та функцій, структури й чисельності, фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового та кадрового забезпечення.

Як відмічає Д. Добровольський, на зараз прокуратура посідає одне з провідних місць у публічно-управлінській системі України серед усіх правоохоронних органів, забезпечуючи додержання вимог закону у межах функцій, визначених Конституцією України. Проте у практиці функціонування органів прокуратури поки не вироблено єдиного розуміння щодо місця, ролі та меж функціонування органів прокуратури в державно-публічному механізмі забезпечення законності і правопорядку. Таким чином, штучно створюється ситуація дублювання деяких функцій у правоохоронній системі, що значно переобтяжує бюджет держави та призводить до корупційних схем усередині цих органів [14, с. 5]. Отже, якщо усунути дублювання і чітко розмежувати функції органів прокуратури, налагодити ефективний контроль за їх діяльністю, у тому числі парламентський і громадський, та процесуально закріпити принципи діяльності, це дасть можливість оптимізувати їх чисельність, відповідно, зменшити витрати на їхнє утримання, вивільнені фінансові ресурси використати на технічне переоснащення цих структур і підвищення заробітних плат працівникам, тим самим мотивуючи їх до сумлінної і добросовісної діяльності.

Серед спірних питань щодо трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії продовжують виникати деякі сумніви стосовно їх функцій. Тому, слід зупинитися на аналізі функцій. Але спочатку звернемо увагу, як термін «функція» сприймається суспільною свідомістю. Це важливо. Як вказує В.Сухонос «Для суспільства «функція» визначається як службова роль (призначення) одного з елементів соціальної системи по відношенню до іншого

або до системи у цілому; як роль, яку певний соціальний інститут виконує, задовольняючи потреби та інтереси соціальних груп і окремих осіб, які утворюють суспільну систему. Функції відображають найбільш суттєві ознаки та спрямовані на здійснення конкретних завдань, що постають перед правом. Функції – це такі напрями впливу права на суспільні відносини, при здійсненні яких потреба визначає необхідність існування права як соціального явища [61, с. 96].

Отже, за загальним визначенням «функції» виражають основне призначення органу публічно-державного управління. Вони відображають частину тієї роботи, яку має виконувати певний орган у межах свого положення в структурі публічно-управлінської системи – це загальний напрямок діяльності; а компетенція визначає, що може і повинен робити орган на виконання цієї діяльності.

Функції органів прокуратури походять від загальної правоохоронної функції держави, тобто з її діяльності щодо забезпечення охорони конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності і правопорядку в усіх сферах суспільних відносин. Крім того, прокуратура бере участь у забезпеченні реалізації регулятивної та охоронної функції права.

На наш погляд, поняття «функції», так як вони прописані Конституцією України, можна розглядати як синоніми поняттям «напрямки» або «види» діяльності прокуратури. Вони спрямовані на забезпечення правопорядку, відповідають завданням, поставленим перед прокуратурою і закріпленим у Конституції [29] і в спеціальному законі [51], визначають характер компетенції прокуратури, її органів і посадових осіб.

За змістом (спрямованістю) виділяються: 1) наглядові функції; 2) функції, пов'язані з кримінальним переслідуванням; 3) функція представництва в суді інтересів громадян і держави; 4) координаційна функція та деякі інші. За сферою реалізації функції прокуратури поділяються на: а) внутрішні – реалізуються в межах держави; б) зовнішні – реалізуються у відносинах з правоохоронними

органами інших держав. Допоміжний характер щодо зазначених функцій прокуратури виражається в її участі у розробці заходів із запобігання злочинам та іншим правопорушенням (кримінологічна діяльність), участі у роботі з вдосконалення законодавства, правової соціалізації громадян і укріплення правової культури.

Не можна сказати, що функції існують ізольовано одна від одної. Звичайно, між окремими функціями прокуратури існує тісний взаємозв'язок, що зумовлює перехід однієї функції до іншої, а значить і зумовлює взаємодію окремих підрозділів та посадових осіб прокуратури.

Отже, на поточний момент прокуратура України в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії продовжує виконувати свої функції, визначені Основним Законом – Конституцією України (зі змінами на підставі Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя»). Цим законом вилучено Розділ VII «Прокуратура» з Конституції України, а в частині «Правосуддя» доповнено ст. 131-1) Наразі це такі:

- підтримання публічного обвинувачення в суді;
- організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;
- представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [46]

Довготривала суперечка навколо функції загального нагляду, яка звучала наступним чином «нагляд за дотриманням прав і свобод людини та громадянина, дотриманням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, підприємствами, організаціями, установами» – завершилася скасуванням цієї функції. В тому числі за Висновками і Рекомендаціями Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської Комісії), які були запропоновані ще у

2006 році, а потім ще раз уточнені у 2013 році. У Висновках зазначалося «Ця функція, яка не становить нормативно-правову норму Конституції щодо органу виконавчої влади, є неприйнятною» (Висновки 2006 року), «У світлі зауважень щодо надмірних повноважень прокурорів положення пункту 3, згідно з яким «на прокуратуру не може покладатися здійснення функцій, не передбачених Конституцією України» (Висновки 2013 року).

До речі, слід зауважити, що з вилученням сумнозвісної функції нагляду, суперечки не припинилися. Деякі експерти, практики юриспруденції і науковці вважають, що в самій цій функції немає нічого протиправного. Загальний нагляд прокуратури, зазначають вони – це непогана ідея. Погано те, що часто перетворювався із засобу забезпечення законності, на засіб матеріального збагачення недоброчесних прокурорів, коли під приводом нагляду могли вимагатися неправомірні вигоди для прокурорів.

В редакційній статті юридичного інтернет-ресурсу «Протокол.УА», наприклад пишеться «Принаймні доцільним було б залишити за прокуратурою функцію нагляду за дотриманням законів за органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами у сфері прав та інтересів держави, прав та інтересів місцевої громади, насамперед заподіяння чиновниками збитків державному та комунальному майну» [52].

Проте, залишимо ці дискусії на потім, тим більше наразі стоять більш нагальні питання. Як бачимо із вище зазначеного переліку, кожна функція прокуратури спрямована на забезпечення поставлених перед нею державою завдань на історично визначеному етапі розвитку держави.

В цілому відмітимо, що проблема конституційних завдань і функцій прокуратури є однією з найважливіших у теорії і практиці прокурорської діяльності. Це пояснюється тим, що через призму завдань і функцій розкривається сутність прокуратури, її роль у цілісній публічно-управлінській системі, її соціальне призначення. Власне, це та проблема, яку ми досліджуємо в даній роботі – трансформація ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії. Тож повернемося до

нових умов. Оскільки дані функції були визначені і затверджені ще в 2016 році, в момент внесення змін до Конституції, то чи достатньо їх на поточний момент, коли йде повномасштабна війна росії проти України?

Ми знаємо, що на теперішній час одними з найважливіших задач органів прокуратури в умовах зовнішньої військової агресії є документування всіх фактів і внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань фактів щодо посягання на територіальну цілісність та недоторканність України, незаконного перетину державного кордону України, планування, підготовки та розв'язування та ведення агресивної війни, застосування засобів ведення війни, заборонених міжнародним правом, інших порушень законів та звичаїв війни, диверсій.

Також важливим напрямком роботи прокуратури наразі є проведення досудового розслідування за фактами жорстокого поводження з військовополоненими і цивільними особами, розграбування національних цінностей на окупованих територіях, застосування цивільного населення для примусових робіт тощо.

Крім того, на прокуратуру покладено фіксацію про вчинення дій за статтею 438 Кримінального кодексу України «Порушення законів і звичаїв війни», що передбачені міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Такі дії є серйозним порушенням міжнародного гуманітарного права – воєнними і міжнародними злочинами, на які поширюється юрисдикція Міжнародного кримінального суду.

Чи будуть у зв'язку з цим розширені функції прокуратури, питання поки залишається відкритим. Скоріш за все знадобляться законодавчі та інституційні зміни, щоб забезпечити посилення органів прокуратури. Зараз розглядаються питання щодо структурних реформ органів прокуратури, зокрема вже були створені спеціалізовані слідчі та прокурорські відділи для розслідування і притягнення до відповідальності винних у міжнародних злочинах. В результаті такої діяльності органів прокуратури офіційно зареєстровано 107951 інцидентів різних злочинів, пов'язаних з масовими звірствами. 267 особам були пред'явлені

обвинувальні акти, а 63 особи були засуджені українськими судами за воєнні злочини [42].

На ще один важливий момент варто вказати. У ст. 2, ч. 2 Закону України «Про прокуратуру» зазначено, що з метою реалізації своїх функцій прокуратура здійснює міжнародне співробітництво [51]. Ми вважаємо, що наразі, за умов зовнішньої військової агресії, ця діяльність має значно посилитися (що насправді вже відбувається). Прокуратура України активно співпрацює з Офісом прокурора Міжнародного кримінального суду з питань розслідування воєнних злочинів та покарання воєнних злочинців.

Звернемо увагу на декілька структурних трансформацій прокуратури в умовах зовнішньої військової агресії. Розглядаючи питання щодо організації діяльності органів прокуратури за умов воєнного стану, Верховна Рада ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення діяльності органів прокуратури в умовах збройної агресії проти України», де визначено порядок укомплектування спеціалізованих прокуратур військовослужбовцями, матеріально-технічне забезпечення цих структурних підрозділів і таке інше. Зокрема, важливий момент – відряджені до органів прокуратури військовослужбовці під час виконання функцій прокурора будуть незалежними від військового командування та органів військового управління. Це важливо!

В подальшому, з метою забезпечення належної організації роботи спеціалізованих прокуратур у військовій та оборонній сфері щодо виконання їх функцій, розмежування їхніх повноважень із самостійними структурними підрозділами, такими як обласні та окружні прокуратури, Офісом Генерального прокурора було видано наказ «Про особливості організації діяльності спеціалізованих прокуратур у військовій та оборонній сфері» [38].

Пояснюючи даний Наказ Генпрокурор України зазначила: «по-перше, під час війни прокурори повинні мати повне і беззастережне право бути на лінії вогню з метою пошуку і збереження доказів агресії проти України; по-друге, військові прокурори будуть підтримувати правопорядок у військових частинах;

по-третє, військові прокурори забезпечать дотримання законних прав військовослужбовців України».

Таким чином, в умовах зовнішньої військової агресії робота органів прокуратури зазнала деяких трансформацій, особливо це стосується пріоритетних під час війни задач і напрямків діяльності їх діяльності. Важливим, як на нашу думку, проте дискусійним, залишається питання відновлення військових прокуратур, які було ліквідовано у 2020 році, а на їх місці створено спеціалізовані прокуратури у військовій та оборонній сферах. З огляду на те, що це питання є важливим і потребує ґрунтовного аналізу, до нього слід повернутися після вивчення найближчим часом. Наразі діяльність органів прокуратури переважно сконцентрована на захисті прав людини та інтересів держави від військової агресії, допомоги особам, постраждалим від неї та здійсненні міжнародного співробітництва у вказаному напрямі.

### **3.2. Шляхи оптимізації трансформаційних процесів органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії**

В умовах зовнішньої військової агресії органи правопорядку в цілому, і прокуратури України зокрема, зіткнулися з безпрецедентними викликами у своїй діяльності, насамперед безпековими, на які довелося оперативно реагувати. Ці виклики вплинули на їх здатність ефективно виконувати свої функції, визначені Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру», а також розширені функції, пов'язані з війною.

В даному підрозділі ми спробуємо надати пропозиції щодо шляхів оптимізації трансформаційних процесів органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії. При чому, ми вважаємо, заходи оптимізації повинні мати більш пролонгований термін. Тобто охоплювати не лише воєнний час, але й період повоєнної відбудови України, що, на нашу думку, значно наблизить нашу державу до вступу в ЄС.



З цією метою:

1) Розглядати проблему трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України не як окремий напрямок, а як системні трансформації усієї правоохоронної системи, включаючи органи юстиції, правопорядку, судочинства і судоустрою. Тоді, дійсно, вибудується чітка публічно-управлінська система з питань верховенства права, законності, захисту прав і свобод людини і громадянина.

2) В публічно-управлінській системі держави завжди є економічна, соціальна, інформаційна, культурна тощо політики. Тим самим чітко визначаються основні пріоритети держави і громадянського суспільства стосовно задоволення основних потреб та інтересів громадян. Ми вважаємо, що так само має бути вироблена послідовна правозахисна політика, пріоритетом якої є запобігання злочинності, невідворотність відповідальності і покарання, захист особи, суспільства та держави від будь-яких правопорушень, забезпечення інтересів потерпілого, а також запровадження стратегічного планування у сфері правозахисної політики;

3) Необхідно продовжити реформування органів прокуратури у відповідності до міжнародно-правових стандартів прокурорської діяльності, гармонізації її із законодавством ЄС для досягнення цих стандартів. Багато європейських інструментів, направлених на забезпечення незалежності прокурора, вже імplementовані в українське законодавство, тому зараз стоїть питання щодо якості їхньої реалізації на практиці.

4) Трансформації потребує не лише роль органів прокуратури в публічно-управлінській системі нашої держави, але й удосконалення внутрішньої структури і функцій органів прокуратури, чіткий розподіл повноважень, функцій і сфер відповідальності між ними аби уникнути дублювання, створення ефективної системи їхньої взаємодії.

5) Щодо безпосередньої трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі нашої держави, ми вважаємо варто вже припинити дискусії щодо віднесення її до тієї чи іншої гілки влади: чи до

виконавчої, чи до судової. Ми вважаємо, що органи прокуратури повинні мати самостійний конституційно-правовий статус, прокурори мають бути незалежними. При цьому органи прокуратури повинні чітко взаємодіяти з усіма гілками влади. Наприклад, із законодавчою, беручи участь у проведенні експертизи проєктів законів про зміни до кримінального і кримінально-процесуального кодексів та суміжних законів; з виконавчою – шляхом впровадження дієвого механізму погодження з Генеральним прокурором різних міжвідомчих нормативно-правових актів (стандарти, методичні рекомендації) і тому подібне. Незалежність органів прокуратури – це гарантії невтручання (внутрішнього і зовнішнього) в професійну діяльність, в тому числі в межах здійснення кримінального провадження.

б) Так само, ми вважаємо, треба забезпечити незалежність Генерального прокурора від будь-якого впливу. Наразі Генеральний прокурор призначається на посаду Президентом України за згодою Верховної Ради України. В такому призначенні вже може критися певна заангажованість. Варто розглянути можливість змін до деяких нормативно-правових актів стосовно призначення Генерального прокурора. Наприклад, через відкритий конкурс, як це робиться при призначенні голови Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Це ж стосується і звільнення Генерального прокурора з посади. Враховуючи, як були звільнені всі прокурори після Революції Гідності, – то вони були звільнені саме Верховною Радою і саме політичним шляхом висловлювання недовіри. А це і є політичний тиск, тож інститут висловлення недовіри Генеральному прокурору має бути скасовано, оскільки він є проявом неможливості дотримання принципу незалежності прокуратури. Приводом для звільнення бути лише професійні підстави. Отже, політичне керівництво держави нарешті повинно усвідомити, що Генеральний прокурор повинен бути політично нейтральною посадою, і суспільство має вимагати результатів у сфері кримінального переслідування саме від прокуратури.

7) Впровадження прокурорського самоврядування ще у 2017 році було цілком хорошою ідеєю. Але на тепер самоврядний орган – Рада прокурорів України – виявився доволі слабким, таким що недостатньо реагує та звернення прокурорів про повідомлення щодо загрози їхній незалежності. Тож прокурорське самоврядування слід посилити в бік гарантування незалежності прокурорів. Це можна досягти шляхом збільшення представленості рядових прокурорів в органах прокурорського самоврядування.

8) Ніяка трансформація ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі не може бути ефективною без реформи правосуддя в цілому. В новій редакції Конституції України навіть вилучено окремий розділ «Прокуратура», а її внесено до розділу «Правосуддя». Тож прокуратура має стати реальною частиною правосуддя, а кожен прокурор – незалежним офіцером правосуддя і разом з суддями та адвокатами чинити правосуддя в суспільстві, керуючись принципом верховенства права.

9) Однією з найбільших проблем у трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України – неузгодженість реформаторських заходів з умовами війни. Мова йде про розслідування міжнародних злочинів (насамперед воєнних), про протидію загрозам національній безпеці (наприклад, колабораційній діяльності) та погіршенню загалом криміногенної ситуації у зв'язку з війною. Як відомо, переслідування за міжнародні злочини зазвичай триває дуже довгий час, інколи десятиліття. Крім того, відновлення порядку на деокупованих територіях чи боротьба зі злочинністю в умовах війни потребує значних ресурсів. Про це треба думати вже зараз, прогнозувати наслідки війни та передбачати ресурси на спеціалізовані підрозділи, можливо навіть органи, які будуть опікуватися цим питанням.

Підбиваючи підсумки даного розділу, зазначимо, що невизначених та спірних питань у трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії ще залишається багато. Проте процес трансформації відбувається з урахуванням

викликів, спричинених війною. Військова агресія певною мірою виступила тригером щодо прискорення трансформаційних процесів, адже зволікати під час війни – це небезпечно. Крім того, швидке просування України до членства в Європейському Союзі також сприяє тому, що в наслідок трансформації органів прокуратури, вона хоч і повільно, але перетворює на демократичний інститут захисту прав і свобод людини і громадянина, діючого за принципами верховенства права.

Аналізуючи невизначені і дискутувані питання, запропоновано низку кроків з оптимізації трансформаційних процесів щодо ролі органів прокуратури. Серед них, найважливішими є: не відокремлювати трансформацію органів прокуратури, а розглядати як системні трансформації усєї правоохоронної системи; забезпечення незалежності органів прокуратури – це гарантії уникнення тиску на них з боку будь-яких державно-управлінських структур і забезпечення функціонування прокуратури як демократичного правового інституту; врахування викликів і загроз, пов'язаних із зовнішньою військовою агресією, адже війна може тривати довго, і такі загрози можуть лише збільшуватися.

## ВИСНОВКИ

Прокуратура України є один із державних органів, її діяльність – важливим засобом забезпечення державою зміцнення законності, верховенства права у справі захисту прав і свобод людини і громадянина. У боротьбі із злочинністю та корупцією органи прокуратури, спираючись на свої специфічні методи, відіграють одну з провідних ролей в усіх публічно-управлінській системі України. Трансформаційні процеси щодо ролі органів прокуратури, які відбуваються протягом усього періоду незалежності України і враховують той історичний контекст, який притаманний процесу державотворення, мають також враховувати й поточний історичний момент – збройну агресію росії проти України.

В ході планування кваліфікаційної роботи була сформульована мета – дослідити трансформацію ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії та запропонувати шляхи оптимізації трансформаційних процесів. Відповідно до мети визначена низка задач, які вирішувалися послідовно, даючи тим самим вивчити предмет дослідження максимально глибоко.

В ході виконання роботи досягнуто таких результатів.

Проаналізовано стан дослідження трансформації ролі органів прокуратури в публічно управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії. Опрацьована достатня кількість наукових літератури, документальних та інших джерел, включаючи публіцистику, інтерв'ю політиків і посадовців. На підставі чого відмічено, що проблема трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України знайшла своє відображення в джерельній базі. Всі проаналізовані джерела охоплюють більший проміжок часу, аніж тільки умови зовнішньої військової агресії в Україні. Варто зазначити, обговорення у науковому середовищі юристів, правників, публічних управлінців щодо визначення місця прокуратури в публічно-управлінській Україні не припиняються, особливо зважаючи на воєнні виклики. Багато питань до сих пір залишаються дискусивними. Так, наприклад, попри чисельні науково-теоретичні

і практичні дослідження, на теперішній час не склалася єдина узгоджена думка щодо місця органів прокуратури в публічно-управлінській системі України. Насправді, навіть законодавство не дає чіткої відповіді на це питання. Скоріш за все це тому, що трансформація органів прокуратури продовжується. Аналіз наукових джерел дозволив врахувати ці доробки в реалізації інших дослідницьких завдань кваліфікаційної роботи.

Уточнено зміст і сутність ключових понять: публічно-управлінська система, органи прокуратури, трансформація та деяких інших. Понятійно-категоріальний аналіз відіграв вагомий роль у більш глибокому розумінні об'єкту і предмету дослідження. Аналізуючи сутність ключових понять чітко усвідомлено предметну сферу кваліфікаційної роботи – трансформацію ролі органів прокуратури в умовах зовнішньої військової агресії.

Визначено й обґрунтовано застосування підходів і методів дослідження трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії. Основні підходи: міждисциплінарний, системний, синергетичний. Методи: діалектичний, системного аналізу і синтезу у їх єдності, структурно-функціональний, систематизації та інші. Обґрунтування методології дослідження дозволило впорядкувати науковий пошук, уникнувши тих проблем, які, як правило, пов'язані з використанням неправильних підходів, принципів, методів.

Проаналізовано передумови трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України. Встановлено, що трансформаційні процеси щодо ролі органів прокуратури є невід'ємними від усіх державотворчих процесів, включаючи побудову самої публічно-управлінської системи України. Передумовами трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України від органу нагляду і покарання до інституту захисту прав і свобод людини і громадянина виступили як внутрішні так і зовнішні чинники: вихід УРСР із складу СРСР і проголошення суверенної і незалежної держава Україна; декларування незалежної української держави як соціальної, демократичної, правової; визначення європейського вектору

розвитку України, орієнтація на європейські демократичні цінності, де головними пріоритетами виступали верховенство права та захист прав і свобод людини і громадянина; поступальний рух України до євроспільноти та її інтеграція до європейських структур (членство в Раді Європи, в Парламентській Асамблеї Ради Європи); прагнення народу України до справедливості, і відстоюванні своїх законних прав та багато інших.

Проаналізовано та надано характеристику етапів трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України від органу нагляду і покарання до інституту захисту прав і свобод людини і громадянина. Встановлено, що більш ніж за 30-річний період своєї незалежності, українська держава пройшла складний шлях у реальному утвердженні I статті Конституції – Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Відбулися серйозні зміни в економіці, політиці, соціокультурній, і ціннісній сферах. Це стало можливим за рахунок інституціональних трансформацій державних органів і структур, в цілому всієї публічно-управлінської системи, в якій разом з розвитком державних інститутів, з'явилися і укріпилися інститути публічної сфери, громадського сектору. В цьому історичному русі важлива роль відводилася трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України, адже, прокуратура є обов'язковим і важливим органом у механізмі кожної держави. Трансформаційні процеси пройшли чотири етапи, на кожному з яких відбувалися суттєві зміни. Сам процес трансформації не завершений і дотепер. Більш того, він ускладнений новими викликами, пов'язаними з війною росії проти України.

В практичній частині роботи проаналізовано невизначені і спірні питання у трансформації ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії. На підставі їх аналізу здійснена спроба запропонувати шляхи оптимізації трансформаційних процесів органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії. Виокремлено дев'ять основних кроків оптимізації трансформаційних процесів. Чи це вичерпний перелік. Скоріше ні. Але їх

реалізація дозволить вирішити найголовнішу задачу – прискорити трансформацію прокуратури від органу нагляду і покарання до демократичного інституту захисту прав і свобод людини і громадянина на основі принципу верховенства права.

Завдання кваліфікаційної роботи виконано. Гіпотези підтверджено (головну – частково).



## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Бакуменко В., Князев В., Сурмін Ю. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку. *Вісник УАДУ*. 2003. № 2. С. 68-81.
2. Банах С.В. Міжнародний досвід організації прокуратури. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2020. Вип. 29. С. 276-280.
3. Бандурка О. Прокуратура: думки про її реорганізацію. *Право України*. 1995. № 8. С. 40-41.
4. Бандурка О. Реформа системи органів виконавчої влади України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2011. № 1. С. 12-17.
5. Бандурка О.М. Адміністративний процес України: монографія. Харків: Вид-во «Майдан», 2019. 422 с.
6. Беспалько І.Л. Повноваження прокурора як учасника кримінального провадження під час воєнного стану в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. №4. С. 362-365.
7. Бірта Г.О., Бургу Ю.Г. Методологія і організація наукових досліджень: навч. посібник. Київ : «Центр учбової літератури», 2014. 142 с.
8. Бородін І.Л. Функції публічного управління. *Юридичний вісник*. 2014. № 3 (32). С. 24-29.
9. Висновок № 190 Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи. Страсбург, 26 вересня 1995 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_590#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_590#Text) (дата звернення: 28.08.2023).
10. Воронкова В.Г. Синергетична методологія аналізу соціального управління. *Гуманітарний вісник Запорізької інженерної академії*. 2009. № 3 (36). С. 15-36.
11. Горак В. «Помаранчева революція» в Україні: концепції, інтерпретації, оцінки. *Історіографічні дослідження в Україні*. 2016. Вип. 26. С. 439-467.

12. Декларація про державний суверенітет України. Документ № 55-ХІІ від 16 липня 1990 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 31. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text> (дата звернення: 05.09.2023).

13. Дітчук К. Експерт назвав що потрібно для ефективної роботи прокуратури під час війни. *Громадський простір*. 11 березня 2022 р. URL: <https://www.prostir.ua/?news=ekspert-nazvav-scho-potribno-dlya-efektyvnoji-roboty-prokuratury-pid-chas-vijny> (дата звернення: 23.06. 2023).

14. Добровольський Д.М. Незалежність як засада організації та діяльності органів прокуратури: дис. канд.юрид. наук за спец.: 12.00.10. Одеса. 2016. 195 с.

15. Єрохін С.А. Трансформаційний процес та його структуризація. *Актуальні проблеми економіки*. 2005. № 2 (44). С. 4-12.

16. Єсімов С. Методологія синергетичного підходу в дослідженні інформаційних технологій в публічному управлінні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2017. № 2. С. 124-130.

17. Загороднюк Т. Концепції пострадянської трансформації суспільства Т.І. Заславської і Н.В. Паніної : монографія. Київ: Ін-т соціології НАН України, 2013. 164 с.

18. Кельман М. С. Методологія сучасного правознавства: становлення та основні напрями розвитку. *Психологія*. 2015. № 4. С. 33–45.

19. Кісліцина О.О. Актуальні питання реформування системи прокуратури. Збірник наукових праць національного університету «Одеська юридична академія». Одеса: Вид. дім «Гельветика», 2020. С. 373-377.

20. Ковалів М.В. Координаційна діяльність прокуратури. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 2. С. 228-232.

21. Колеснік Т. Шляхи удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює механізм реалізації гарантій незалежності прокуратури в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 4. С. 39-44.

22. Корж В. Актуальні питання подальшого реформування органів прокуратури України. *Право України*. 1998. № 5. С. 94-99.

23. Корж В. Основи функціональної діяльності прокуратури України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2013. № 13 (2). С. 86-89.
24. Корж В. Проблеми протидії руйнування функцій та системи органів прокуратури України. *Право України*. 2016. № 9. С. 129-137.
25. Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства: монографія. Одеса : Юридична література, 2015. 375 с.
26. Косюта М. Роль і місце прокуратури України в системі поділу влади. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 4. С. 101-113.
27. Крапивін Є., Писаренко Д. Прокуратура як у Європі: чи є успіхи в Україні і де необхідні зміни? *Європейська правда*. 18 травня 2023 р. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2023/05/18/7161950/> (дата звернення: 26.06.2023).
28. Крашеніннікова Т. В., Нагорна Ю. А. Словник-довідник юридичної лексики. Дніпро: ВВПЗ «ДГУ», 2021. Ч. 2. 172 с.
29. Конституція України (Чинна. Зі змінами і доповненнями). *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/#Text> (дата звернення: 05.09.2023).
30. Курбатова І. Становлення та розвиток органів прокуратури на теренах України: історико-правовий аспект. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2019. № 3. С. 142-146.
31. Кучеровський О.О., Хоміч Ю.Г., Баштанник В.В. Публічно-управлінська діяльність правоохоронних органів в системі забезпечення національної безпеки. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. № 2. С. 73-86.
32. Мавдрик М.Я. Становлення та розвиток прокуратури України як інституту захисту прав і свобод людини і громадянина. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2012. № 3 (58). С. 22-35.

33. Медвідь Ф., Гордієнко М. Феномен «помаранчевої революції» в контексті розбудови громадянського суспільства. *Політичний менеджмент*. 2006. № 1. С. 44-55.

34. Мельничук С. Методологія наукового пізнання. Електронна бібліотека Князева. URL: <http://ebk.net.ua/Book/synopsis/filosofiya/part4/034.htm> (дата звернення: 28.08.2023).

35. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10. Харків, 2001. 376 с.

36. Назаров І. Прокуратура України на шляху до європейських стандартів. *Право України*. 2007. № 2. С. 85-88.

37. Наулік Н.С. Прокуратура України як інститут системи захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави: історія розвитку. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 1. С. 166-170.

38. Про особливості організації діяльності спеціалізованих прокуратур у сфері оборони. Наказ Офісу Генерального прокурора № 130 від 17.05.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0130905-23#Text> (дата звернення: 12.11.2023).

39. Ногіна К. Місце прокуратури в системі органів державної влади України. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2018. № 3 (19). С. 51-62.

40. Омельчук Л.В., Клітинська А.Р. Європейський досвід організації органів прокуратури. *Міжнародний юридичний вісник: збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2016. Вип. 1. С. 199-204.

41. Омельчук Л.В., Колосов О.О. Потреба реформування прокуратури України як засіб розбудови правової держави. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2019. Вип. 14. С. 244-251.

42. Основні висновки щодо звіту про Україну 2023 року. 08 листопада 2023 р. Офіційний сайт Європейського Союзу. URL:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/uk/qanda\\_23\\_5631](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/uk/qanda_23_5631) (дата звернення 12.11.2023).

43. План заходів із виконання обов'язків і зобов'язань України, які впливають з її членства в Раді Європи. Указ Президента України № 39/2006 від 20.01.2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39/2006#Text> (дата звернення: 15.09.2023).

44. Попадіна Ю.Ю. Під час воєнного стану органи прокуратури України продовжують виконувати свої конституційні функції. Збірник наукових праць національного університету «Одеська юридична академія». Одеса: Вид. дім «Гельветика», 2022. С. 177-179.

45. Права людини в Україні – доповідь Amnesty International за 2022 рік. URL: <https://www.amnesty.org.ua/research/> (дата звернення: 16.08.2023).

46. Про внесення змін до Конституції України. Закон України № 2222-IV від 08.12.2004. *Відомості Верховної Ради*. 2005. № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2222-15#Text> (дата звернення: 15.09.2023).

47. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури. Закон України № 5288-VI від 18.09.2012. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 37. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5288-17#Text> (дата звернення: 18.09.2023).

48. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя). Закон України № 1201-VIII від 02.06.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#n161> (дата звернення: 05.11.2023).

49. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015 - 2020 роки. Указ Президента України № 276/2015 від 20.05.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015#Text> (дата звернення: 05.10.2023).

50. Про прокуратуру. Закон України № 1789-XII від 05.11.1991 р. (втратив чинність). *Відомості Верховної Ради*. 1991. № 53. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1789-12#Text> (дата звернення: 05.09.2023).

51. Про прокуратуру. Закон України № 1697-VII від 14.10.2014 р. (чинний). *Відомості Верховної Ради*, 2015, № 2-3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 15.06.2023).

52. Прокуратура в Україні втратила «загальний нагляд». *Протокол. UA*. 16 жовтня 2014 р. URL: [https://protocol.ua/ua/prokuratura\\_v\\_ukraini\\_vtratila\\_zagalniy\\_naglyad/](https://protocol.ua/ua/prokuratura_v_ukraini_vtratila_zagalniy_naglyad/) (дата звернення: 05.11.2023).

53. Резолюція №1755 Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні». Страсбург. 4 жовтня 2010 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a19#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a19#Text) (дата звернення: 28.08.2023).

54. Решота О.А. Особливості розвитку публічного управління в Україні: сучасні тенденції та проблеми. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 3. С. 87-94.

55. Рябовол Л.Т. Документи органів Ради Європи як основа реформування прокуратури в Україні. *Наукові записки. Серія: Право*. 2021. Вип. 10. С. 9-14.

56. Синчук В. Особливості реалізації завдань та функцій органів прокуратури в умовах посилення загроз національній безпеці України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2014. № 4. С. 28-35.

57. Ситько О.М., Шаповаленко Н.М. Словник юридичних термінів іншомовного походження. Одеса: Одеський державний університет внутрішніх справ, 2013. 144 с.

58. Скибенко О.І. Проблема реформування діяльності органів прокуратури України у вітчизняній юридичній науці. *Право*. 2015. Вип. 30. С.139-144.

59. Стеценко В.В. Реформа прокуратури: хронологія функціональних змін. *Форум права*. 2016. № 1. С. 233-240.

60. Сухонос В.В. Прокуратура с системі державних органів України: теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку : монографія. Суми: Університетська книга, 2008. 448 с.

61. Сухонос В.В. Функції прокуратури та їх співвідношення з діяльністю. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 9. С. 94-99.
62. Фаренік С.А. Логіка і методологія наукового дослідження. Київ : Вид. УАДУ, 2000. 340 с.
63. Хорсуненко О.В. Роль міжнародних правових актів у визначенні незалежності прокурора в Україні. *Правова держава*. 2016. № 23. С. 141-147.
64. Шандула О. Деякі проблеми якості та ефективності функціонування військових прокуратур на сучасному етапі. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 11. С. 207-211.
65. Швед І.І., Бисага Ю.М., Берч В.В., Джуган В.В. Місце органів прокуратури в механізмі забезпечення конституційної безпеки держави: монографія. Ужгород: ТОВ «РІК-У», 2020. 168 с.
66. Шевчук Р.М. Методологія наукового пізнання: від явища до сутності. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2016. № 1. С. 31-45.

**Декларація  
академічної доброчесності  
здобувача ступеня вищої освіти ЗНУ**

Я, Даневський Віталій Володимирович, магістрант 2 курсу магістратури, форма навчання заочна, факультет соціології та управління, спеціальність «публічне управління та адміністрування» освітньо-професійна програма «публічне управління та адміністрування», адреса електронної пошти danevskiy@gmail.com,

– підтверджую, що написана мною кваліфікаційна робота на тему «Трансформація ролі органів прокуратури в публічно-управлінській системі України в умовах зовнішньої військової агресії» відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, що визначені у ст. 42 Закону України «Про освіту», зі змістом яких ознайомлений;

– заявляю, що надана мною для перевірки електронна версія роботи є ідентичною її друкованій версії;

– згоден на перевірку моєї роботи на відповідність критеріям академічної доброчесності у будь-який спосіб, у тому числі за допомогою інтернет-системи, а також на архівування моєї роботи в базі даних цієї системи.

Дата \_\_\_\_\_ Підпис \_\_\_\_\_ ПІБ (студент) Даневський В.В

Дата \_\_\_\_\_ Підпис \_\_\_\_\_ ПІБ (науковий керівник) Глазунов В.В.