

3. Про охорону дитинства: Закон України від 26 квітня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 30. – С. 142.
4. Про облік осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції: Постанова Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2014 року № 509 // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 185.
5. Про надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року № 505 // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 184.
6. Карпенко К. В. Права внутрішніх переселенців із зони АТО і Криму / К. В. Карпенко // Збірник матеріалів Міжнародної юридичної науково-практичної Інтернет-конференції: тези наукових доповідей. – 2015. – С. 71-75.
7. Лазоренко А. В. Проблеми прав дітей переселенців в Україні / А. В. Лазоренко // Збірник матеріалів Міжнародної юридичної науково-практичної конференції: тези наукових доповідей. – 2015. – № 2 – С. 77-80.
8. Онищенко О. “Это мы не проходили...”: як навчалися діти-переселенці / О. Онищенко // Дзеркало тижня. Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua/EDUCATION/eto-my-ne-prohodili-yak-navchalisya-diti-pereselenci-.html>
9. Герега Г. Діти війни: дослідження проблем дитинства в Україні за умов військової агресії / Г. Герега. – К. : Український інститут досліджень екстремізму, 2015. – 31 с.

Мазур Г. Е. Правовые проблемы детей Украины в условиях военной агрессии.

В статье рассматриваются правовые проблемы детей в условиях военной агрессии на оккупированных территориях Украины. Предлагаются пути решения насущных вопросов детей, выехавших с оккупированных территорий.

Ключевые слова: война, дети-переселенцы, права ребенка, волонтеры, законодательство, вооруженные конфликты, антитеррористическая операция (АТО), государство.

Mazur H. Legal problems of children under Ukraine military aggression.

The article deals with the legal problems of children in military aggression in the occupied territories of Ukraine. It offers ways of solving urgent issues of children who went to the occupied territories.

Key words: war, displaced children, children's rights, volunteers, law, armed conflicts, anti-terrorist operation (ATO) state.

УДК: 329(477) 14-054.72“19”

Скибенко О. І.
Національна академія внутрішніх справ

**ПРОБЛЕМА РЕФОРМУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ У ВІТЧИЗНЯНІЙ ЮРИДИЧНІЙ НАУЦІ**

Стаття присвячена розгляду основних науково-теоретичних концепцій, що були напрацьовані вітчизняною правовою наукою у сфері вивчення діяльності органів прокуратури України та розробки основних методологічних підходів у удосконаленні та реформуванні їхньої діяльності.

Ключова слова: органи прокуратури, Закон України, концепція, прокурорський нагляд, інститут, конституційно-правовий статус.

15 липня 2015 року вступив в дію прийнятий Верховною Радою України новий Закон України “Про прокуратуру”, який спрямований насамперед на реформування

органів прокуратури з метою приведення їх до більш цивілізованого рівня із максимальним забезпеченням гарантованих Конституцією України прав та свобод її громадян. Цей Закон в подальшому потребуватиме розробки чітких методологічних та теоретико-концептуальних засад його практичної реалізації. Виходячи з цього, у пропонованій статті ми намагатимемося підсумувати науковий доробок вітчизняних науковців у сфері вивчення проблеми конституційно – правового статусу прокуратури України, з метою подальшого використання їхніх науковий надбань для розробки ефективних механізмів реформування роботи прокуратури України та виведення її на більш високий рівень діяльності.

Проблеми діяльності органів прокуратури, завжди були предметом уваги з боку правознавців, які досліджували проблеми конституційного права і прокурорського нагляду. Зокрема, в Україні цим питанням приділяли увагу вітчизняні вчені-правники О. Бандурка, М. Біденко, І. Вернидубов, Л. Грицаєнко, Ю. Грошевий, В. Глаголевський, Л. Грицаєнко, Ю. Грошевой, В. Долежан, В. Зеленецький, П. Каркач, В. Корж, М. Курило, М. Косюта, В. Малюга, О. Михайленко, М. Мичко, Г. Мурашин, В. Нор, Ю. Полянський, Д. Постовий, М. Руденко, В. Сапунков, А. Селіванов, В. Семенов, Є. Суботін, В. Сташис, Г. Тарнавський, В. Тацій, Ю. Шемшученко, М. Штефан, П. Шумський, В. Фінько, М. Якимчук, С. Юлдашев та інші.

Говорячи про науковий доробок вітчизняних науковців у сфері діяльності органів прокуратури, потрібно зазначити, що проблема визначення конституційно-правового регулювання органів прокуратури України стала активно обговорюватись лише з кінця 80-х років ХХ ст., коло на порядок денний постало питання практичної реалізації ідеї поділу державної влади та три основні гілки. З цього приводу у вітчизняній правовій науці було сформульовано різні точки зору. Так, українські правники О. Михайленко та В. Ковальський доводять, що зважаючи на особливості державно – правових функцій прокуратури, її неможна вкласти до якоїсь однієї з гілок влади. Особливий характер діяльності прокуратури на їх думку проявляється у тому, що вона здійснює як правоохоронний, так і праворегуючий вплив [8]. Цієї ж думки дотримується і А. Мурашин у підручнику “Конституційне право України”. Цей дослідник визначає прокуратуру як інститут, який у системі поділу державної влади підсилює механізм стримань і противаг, є органом державного нагляду за дотриманням законів, при цьому ні за своїх генезисом, ні за характером повноважень не належить до органів жодної гілки влади. [5, с. 530]. Подібну позицію займає і В. Малюга, наголошуючи що “...прокуратура України перебуває поза межами гілок державної влади” [7, с. 34].

Інша група авторів визнає державно-владний, правовий характер діяльності прокуратури і, починаючи визначати її конституційно-правовий статус, вдається до слів “самостійний” або “незалежний”. Так, С. Юлдашев вважає прокуратуру автономним, самостійним органом влади із самостійним статусом, який знаходиться поза всіма гілками влади [16, с. 6]; В. Глаговський та М. Руденко підкреслюють, що це “незалежне (автономне) державне утворення в механізмі державної влади” [1, с. 43], Ю. Полянський вважає її “самостійною системою державних органів” [10, с. 13], а М. Курило [6] – як самостійний вид державної діяльності. Л. Жиліна підкреслює особливий самостійний характер здійснення прокуратурою державної влади [12], а Ю. Шемшученко вважає, що “...принцип розподілу влади не обмежується тільки

законодавчою, виконавчою й судовою владою. У більшості зарубіжних конституцій взагалі немає переліку влад” [16, с. 16-17]. Аналогічної позиції дотримуються і вітчизняні науковці В. Тацій [15, с. 20-21], Ю. Полянський [11], М. Руденко. Як зазначає Ю. Грошевий, “...у будь-якій державі є універсальна контрольна (наглядова) функція, яка впливає з суті публічної діяльності державної влади. Ця функція реалізується особливою гілкою влади – контрольною (наглядовою), яка на конституційному рівні має за мету охорону Конституції та забезпечує, з одного боку, відповідність законодавчих чи інших нормативних актів Конституції України й конституційним законам, а з другого – верховенство права у всій юридичній практиці та правозастосовній діяльності органів виконавчої влади, в тому числі й додержання прав громадян, гарантованих Конституцією і законами України” [4, с. 4-5]. Усі ці та деякі інші науковці, визнаючи самостійне значення прокурорської системи, водночас утримуються від оцінки можливості віднесення прокуратури до окремої гілки державної влади.

З ідеєю знайти місце прокуратури, а не залишати її в безвладному просторі, виступив А. Мудров. На його думку прокуратуру слід віднести в систему судової влади [9, с. 53]. Окрім того, частина сучасних дослідників, зокрема Л. Грицаєнко, вважають, що “...прокуратура України на сьогодні має усі необхідні ознаки та атрибути, щоб називатися “прокурорською наглядово-контрольною владою” [3, с. 57]. Як самостійний орган влади розглядають прокуратуру Ю. Шульженко та О. Черв’якова.

На нашу думку, виділяти прокуратури в окрему самостійну гілку влади було б концептуально невірною, особливо якщо взяти до уваги, що прокуратура України являє собою не орган, а систему, що складається з великої кількості органів різного рівня. При цьому, проблема ролі і місця прокуратури в механізмі сучасної української держави на думку А. Селіванова є вже не скільки теоретичною, скільки юридично практичною, адже вона стосується діяльності прокуратури, її авторитету як правоохоронного органу [14, с. 12-13].

Розглядаючи питання про доктринальні засади конституційно-правового статусу прокуратури в Україні, вважаємо за необхідне звернути перш за все увагу на працю Л. Грицаєнка “Конституційно-правовий статус прокуратури України” [2], в якій автор розкрив правову природу інституту прокуратури, а також досліджено питання його становлення та розвитку. У цій роботі також розглянуто систему органів прокуратури України та її структуру, розкрито функції й повноваження органів прокуратури, форми та методи організації й діяльності прокурорів. Визначено і обґрунтовано місце і роль прокуратури в системі державних органів, загальні принципи її організації та діяльності. Цінним в роботі також є і те, що Л. Грицаєнко здійснив порівняльну характеристику конституційно-правових статусів органів прокуратури України та країн СНД.

У другому своєму підручнику “Прокуратура в країнах Європи” Л. Грицаєнко досить детально аналізуються прокурорські системи країн Європи. Ним були досить вдало розкриті основні напрямки діяльності та реалізації функцій прокуратури в країнах Європи. Окреслено міжнародну діяльність та міжнародне співробітництво органів прокуратури країн Європи [3].

У навчальному посібнику “Конституційні функції прокуратури в діяльності

суду” підготовленому П. Каркачем і М. Курочкою, розглянуто окремі функції прокуратури, які закріплені в Конституції України – підтримання державного обвинувачення в суді і представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом.

Підготовлений І. Когутичем, В. Нором і А. Павлишиним курс лекцій “Прокурорський нагляд в Україні” присвячено з’ясуванню суті, завдань, предмета прокурорського нагляду, досліджено правові основи і принципи організації та діяльності прокуратури, функції і структуру органів прокуратури України, принципи її організації та діяльності, а також особливості служби в органах прокуратури [12].

У підготовленому Л. Давиденко, П. Каркачом, М. Мичко, М. Руденко навчальному посібнику “Органи прокуратури України, Російської Федерації і США (порівняльний аналіз законодавства)” [12] на основі порівняльного аналізу розглядаються питання організації та діяльності органів прокуратури України, Російської Федерації та США.

Окремі питання конституційного регулювання діяльності прокуратури висвітлено в підручнику, підготовленому О. Бандуркою та О. Безсмертним, – “Судові та правоохоронні органи України”. Ці теми розглянуто і в навчальному посібнику “Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність”, авторами якого є М. Мельник та М. Хавронюк.

Проблематику функцій та організації роботи прокуратури України займається також М. Мичко [2]. Цей дослідник розглядає функції прокуратури та організаційний устрій прокурорської системи України в період трансформації. На підставі історико-правового аналізу інституту прокуратури, а також особливостей виникнення і розвитку української державності М. Мичко обґрунтовує положення, що прокуратура України повинна функціонувати як прокуратура змішаного типу, для якої функція звинувачення (кримінального переслідування) і функція нагляду за виконанням і дотриманням законів є пріоритетними й рівнозначними. В своїх дослідженнях цей науковець визначає місце прокуратури в механізмі державної влади, досліджує форми її взаємовідносин і взаємодії з органами законодавчої, виконавчої, судової влади й органами державного контролю. Значна увага ним приділяється дослідженню проблем організаційного устрою прокуратури України. Зазначається, що прокурорська система складається з територіальних і спеціалізованих прокуратур, а ієрархічний аспект створюють: Генеральна прокуратура України; прокуратура Автономної Республіки Крим; прокуратури областей і прирівняні до них прокуратури; прокуратури великих міст з районним поділом; міські, районні та прирівняні до них прокуратури. Незважаючи на всю інформаційну насиченість дисертаційного дослідження, ряд його положень не відповідають сучасним реаліям. Зокрема, як на наш погляд є дискусійним намагання автора довести необхідність кримінального переслідування з боку прокуратури. Ця функція була у неї новим Законом України “Про прокуратуру” забрана. Більш того, кримінальне переслідування з боку прокуратури є своєрідним анахронізмом, який ми успадкували від радянської системи і який не відповідає європейським стандартам.

Питанням кадрового забезпечення роботи прокуратури України присвятив свою дисертацію В. Сухонос “Організаційно-правові проблеми кадрового забезпечення органів прокуратури” [14]. В цій роботі її автор, поряд з розкриттям найбільш

злободенних проблем кадрового забезпечення органів прокуратури звернув також свою увагу і на питання захисту працівниками прокуратури конституційних прав і свобод громадян України. Більш широке висвітлення проблема шляхів реформування прокуратури України знайшла у захищеній Сухоносом В. докторській дисертації “Прокуратура в механізмі української держави”. В даній роботі її автор розглядає роботу прокуратури в механізмі української держави, як інституту конституційного права. Як наш погляд, важливим в цій дисертації є те, що її автор. На відміну від попередніх досліджень звертає увагу на проблеми державного забезпечення роботи прокурорів України. Стимулювання більш ефективного виконання ними своїх функцій.

З точки зору методологічного інструментарію важливими для нашого дослідження є наукові дослідження Т. Пікулі – “Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування)”. В даній роботі дана загальна характеристика функціонування системи правоохоронних органів до яких відносяться також і органи прокуратури. Автор дослідження також визначає місце правоохоронних органів, як в державній так і у соціальній системі України, визначає основні правові засади їхнього функціонування.

Комплексним науковим дослідженням проблем діяльності прокуратури у сфері судочинства є дисертація В. Кравчука на тему “Роль суду і прокуратури у забезпеченні законності актів органів виконавчої влади і місцевого самоврядування” [5], яка була захищена у 2008 році. У роботі розглянуто питання правової природи актів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, особливостей їхньої соціальної дії в сфері забезпечення законності; а також викладено низку цікавих ідей щодо шляхів розвитку адміністративної юстиції в Україні і підвищення її ролі у здійсненні контролю за нормотворчою і правозастосовною діяльністю владних структур.

Таким чином, підсумовуючи все вищезазначене, можна зробити висновок, що в науково-правовій царині було зроблено досить багато в сфері вивчення та удосконалення конституційно-правового статусу органів прокуратури України. Слід також констатувати і той факт, що в той час, коли в силу певних політичних обставин реформування органів прокуратури, або імітувалося, або просто гальмувалося попередньою владою, українські науковці-правники різного спрямування не лише досліджували діяльність прокуратури та проблеми її організаційно-правового регулювання, а й розробляли наукові моделі та шляхи проведення ефективного реформування її діяльності.

Використані джерела:

1. *Глаговський В.* Становлення і розвиток української моделі прокурорського нагляду на сучасному етапі (концептуальні проблеми) / В. Глаговський, М. Руденко // *Право України.* – 1996. – № 1. – С. 43-46.
2. *Грицаєнко Л. Р.* Конституційно-правовий статус прокуратури України : [підручник] / Л. Р. Грицаєнко. – К. : БІНОВАТОР, 2007. – 544 с.
3. *Грицаєнко Л. Р.* Прокуратура в країнах Європи : [підручник] / Л. Р. Грицаєнко. – К. : БІНОВАТОР, 2006. – 400 с.
4. *Грошевой Ю. М.* Органи конституційного контролю і нагляду (контрольно-наглядова влада) / Ю. М. Грошевой // *Актуальные проблемы государства и права : сборн. науч. тр. Юрид. ин-та Одесского госуд. ун-та им. И. И. Мечникова.* – Одесса, 1996. – Вып. 3. – С. 3-9.

5. Конституційне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2-х т. / [за заг. ред. Ю. С. Шемшученка]. – К. : ТОВ “Вид-во “Юридична думка”, 2008. – Т. 2. – 800 с.
6. Курило М. П. Нагляд за додержанням прав і законних інтересів засуджених до позбавлення волі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / М. П. Курило / Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 1997. – 18 с.
7. Малюга В. Система принципів організації та діяльності прокуратури: суть, класифікація / В. Малюга // Вісник прокуратури. – 2001. – № 6. – С. 31-36.
8. Михайленко О. Прокуратура суверенної України: час становлення спливає / О. Михайленко, В. Ковальський // Юридичний вісник України. – 2000. – № 48. – С. 76-79.
9. Мудров А. М. Про деякі проблеми прокурорської незалежності / А. М. Мудров // Актуальні проблеми захисту прав і свобод людини в Україні : матеріали наук.-практ. конф. – К., 2000. – С. 52-57.
10. Полянський Ю. Незалежність органів прокуратури та прокурорів і необхідність посилення її гарантій / Ю. Полянський, В. Долежан // Вісн. Академії прокуратури. – 2006. – № 4. – С. 12-18.
11. Полянський Ю. Е. Об упразднении некоторых функций прокуратуры / Ю. Е. Полянський // Юридична освіта та держава : наук. збірник. – Одеса : Юрид. ін.-т Одеськ. держ. ун-ту ім. І. Мечнікова, 1997. – С. 112-116.
12. Прокуратура в Україні: Правові основи. Організаційні засади. Прокурор у судочинстві. Прокурорський нагляд. Міжнародне співробітництво : зб. нормат. актів / відп. ред. М. О. Потебенько ; упоряд. А. В. Довбня, Є. В. Гриніченко. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 400 с.
13. Селіванов А. Конституційна реформа не може оминати прокуратуру / А. Селіванов // Вісн. прокуратури. – 2003. – № 8. – С. 11-15.
14. Сухонос В. В. Організаційно-правові проблеми кадрового забезпечення органів прокуратури : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / В. В. Сухонос / Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2002. – 19 с.
15. Тацій В. Я. Роль і місце прокуратури в системі правоохоронних органів України / В. Я. Тацій // Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави : матеріали наук.-практ. конф. – К. : Генеральна прокуратура України, 1996. – С. 20-22.
16. Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади прокурорського нагляду на сучасному етапі / Ю. С. Шемшученко // Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави : матеріали наук.-практ. конф. – К. : Генеральна прокуратура України, 1996. – С. 15-19.

Скибенко А. І. Проблемы реформирования деятельности органов прокуратуры Украины в отечественной юридической науке.

Статья посвящен рассмотрению основных научно-теоретических концепций, которые были разработаны отечественной правовой наукой у части изучения деятельности органов прокуратуры Украины, а также разработки методологических подходов в усовершенствовании и реформировании их деятельности.

Ключевые слова: органы прокуратуры, Закон Украины, концепция прокурорский надзор, институт, конституционно-правовой статус.

Skibenko A. I. Problems of reformation of activity of organs of office of public prosecutor of Ukraine are in domestic legal science.

Article devoted consideration of basic scientifically – theoretical conceptions which were produced domestic legal science at part study of activity of organs of office of public prosecutor of Ukraine, and also development of methodological approaches, in an improvement and reformation of their activity.

Key words: organs of office of public prosecutor, Law of Ukraine, conception directorate of public prosecutions, institute, constitutionally status.