

ЄДНІСТЬ І ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ



В. КАРПУНЦОВ
*кандидат юридичних наук,
народний депутат України*

Розробка концептуальних засад єдиної системи органів прокуратури не може не базуватися на широкому використанні методу порівняльного правознавства. Цей метод вимагає використання на декількох рівнях. По-перше, його застосування передбачає міжгалузевий порівняльно-правовий аналіз з метою з'ясування значення категорій «єдина система органів прокуратури», «єдність і централізація органів прокуратури» в галузях права України та у зарубіжних країнах.

По-друге, порівняльно-правовий метод вимагає застосування до дослідження нормативних (легальних) визначень та ознак єдності органів прокуратури в нормативно-правових актах України та зарубіжних країн.

По-третє, застосування цього методу є необхідним для порівняння правових систем і правових доктрин, зокрема, для з'ясування загальних рис та особливостей розуміння принципу єдності органів прокуратури.

Проблемні питання адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України були предметом наукових досліджень О. Бандурки, П. Каркача, М. Косюти, В. Малюги, І. Марочкіна, М. Мичка, О. Михайленка, В. Підгородинського, М. Потєбенька, Є. Поповича, М. Руденка, Н. О. Рибалки, В. Селезньова, Г. Середи, В. Сухоноса, П. Шумського, М. Якимчука. У зв'язку з інтеграцією України до Європейського Союзу (далі — ЄС) назріла проблема оцінки єдності системи органів прокуратури в зарубіжних країнах з метою імплементації кращих практик.

Метою дослідження є порівняльно-правовий аналіз єдності та централізації органів прокуратури.

У сучасних умовах для проведення порівняльно-правових досліджень набуває актуальності діалектичний і синергетичний методи. Х. Бехруз виокремлює також цивілізаційний, герменевтичний, аксіологічний та антропологічний підходи, які застосовують-

ся у процесі компаративно-правових досліджень [1, 61]. Юридична наука має широкий інструментарій для проведення порівняльно-правових досліджень. Саме порівняльне правознавство як світоглядна система є методологічною платформою для теоретичних досліджень адміністративного права і процесу.

Пізнавальна цінність методу порівняльного правознавства полягає у з'ясуванні загальних закономірностей розвитку інституту, оскільки порівняння у різних правових системах дає змогу виокремити загальне та особливе в правовому регулюванні. У практичному аспекті цінність цього методу полягає в тому, що він сприяє зближенню та уніфікації законодавства різних держав, допомагає виробити пропозиції з удосконалення законодавства на основі вивчення досвіду зарубіжних країн. Тому у дослідженні єдиної системи органів прокуратури цінним є порівняльно-правовий метод, який передбачає зіставлення подібних понять, явищ і процесів та з'ясування їхньої специфіки. Порівняльний метод використовується у процесі порівняння вітчизняного законодавства, яке регламентує право особи на справедливий суд у різні періоди, у встановленні наявності послідовності у його розвитку (діахронне порівняння), а також при порівнянні вітчизняного законодавства, що гарантує реалізацію права на доступ до правосуддя, із законодавством інших країн, встановленні доцільності запозичення їх позитивного досвіду, а також визначенні відповідності національних гарантій його реалізації міжнародним (синхронне порівняння) [2].

Цей метод використовується при з'ясуванні національних засад визначення елементів системи прокуратури та їх відповідності міжнародним стандартам, дослідження особливостей побудови системи прокуратури країн. За допомогою цього методу можна з'ясувати відповідність національних

гарантій його реалізації міжнародним. Так, у країнах, у яких прокуратура має повну незалежність, як, наприклад, в Італії, внутрішній організації прокуратури зазвичай притаманна ієрархічна структура, якою передбачено, що Генеральний прокурор видає загальні інструкції та вказівки. Це забезпечує однакове тлумачення і застосування норм кримінального права та загальних процесуальних стандартів. Однак ієрархія не означає, що прокурори повинні виконувати накази керівництва без обмежень. Роль прокурора в утвердженні та відстоюванні прав людини як підозрюваних й обвинувачених, так і потерпілих, найкраще здійснюється тоді, коли прокурор, приймаючи рішення, не залежить від виконавчої та законодавчої влади, і коли дотримуються чіткого розмежування ролі судді і прокурора [3, 161].

Безумовно, зародження і розвиток органів прокуратури, їх функцій відбувалися по-різному у різних країнах. Класичним взірцем прокуратури вважається прокуратура Франції, на зразок якої побудовані прокуратури більшості європейських країн. У країнах із англосаксонською правовою системою по суті відсутні органи прокуратури, а функції обвинувачення виконують спеціальні служби кримінального переслідування, у США — це Аторнейська служба.

На думку Н. Наулік, «повноваження аторнейської служби з кримінального переслідування подібні до функцій прокуратури в інших державах, тому американську аторнейську службу зазвичай називають прокуратурою, а самих аторнеїв — прокурорами. Відмінність аторнейських служб США від європейських прокурорських органів полягає в тому, що вони не мають наглядних за законністю функцій, відіграють особливу політичну роль в американському суспільстві, не мають суворої ієрархічної підпорядкованості: місцеві аторнейські органи не підлегли

органам штатів, штатні не підлегли федеральним» [4, 340].

Франція є батьківщиною прокуратури, яка виникла з потреб та інтересів королівської влади, зокрема Філіпа IV Красивого, при якому діяло судове представництво корони. Перший історичний правовий документ прокуратури — одронанс короля від 25 березня 1302 р. визначив положення постійних королівських прокурорів при парламентах Парижа, Тура і Руана, і при судах балі та сенешалів. У сучасний період прокуратура Франції є централізованою системою органів, яким керує міністр юстиції.

Прокуратура Польщі до 31 березня 2010 р. також відносилася до системи міністерства юстиції, повноваження Генерального прокурора виконував Міністр юстиції Польщі, однак із прийняттям закону про внесення змін до Закону про прокуратуру й інших законів від 9 березня 2009 р. [5], який набув чинності 31 березня 2010 р., прокуратуру виведено з системи міністерства юстиції та введено посаду Генерального прокурора, який є вищим органом прокуратури. Прокуратура в Польщі є незалежним органом державної влади, основними завданнями якого є забезпечення верховенства закону і судового переслідування злочинів [6, 201]. Відповідно до змісту нового польського закону про прокуратуру 2016 р. В. Кравчук узагальнив принципи організації та діяльності прокуратури. Так, засадами організації прокуратури є: 1) принцип цілісності-неподільності (організаційна цілісність, а дії вважаються вчиненими від імені всієї прокуратури); 2) принцип централізму (підпорядкування усіх одиниць єдиному в державі одноособовому центральному органу — Генеральному прокурору, яким на сьогодні є Міністр юстиції); 3) принцип одноособового керівництва (прокуратурою, як і окремим підрозділом, керує одноособовий орган); 4) принцип ієрархічної підпорядкова-

ності (підпорядкування органів прокуратури нижчого рівня органам прокуратури вищого рівня та підпорядкування прокурорів своїм керівникам); 5) принцип позапартійності; 6) принцип чотирирівневої організаційної структури; 7) принцип територіальності [7, 238]. Як бачимо, принцип цілісності та централізму органів прокуратури Польщі є подібним до принципу єдиної системи органів прокуратури України.

У Німеччині прокуратура входить до системи органів юстиції, тобто виконавчої влади (міністерства юстиції). Класичним прикладом чіткого віднесення прокуратури (точніше, аторнейського відомства) до виконавчої влади існує в США, де Генеральний аторней суміщає свою посаду з посадою міністра юстиції [8, 785].

Порівняльно-правовий аналіз принципів організації органів прокуратури зарубіжних країн дає підстави стверджувати, що саме від типу правової системи країни та моделі прокуратури залежать і принципи організації органів прокуратури. Основними серед них є принцип незалежності, принцип єдності та централізації, захисту прав і свобод людини й громадянина та принцип деполітизації органів прокуратури.

У сучасній українській державі продовжується процес реформування прокуратури відповідно до міжнародних стандартів діяльності прокуратури, які визначені міжнародними нормативно-правовими актами та рекомендаціями Ради Європи. Серед них варто виокремити: Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, Рекомендацію Rec (2000) 19 «Щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя» (далі — Рекомендація Rec (2000) 19), ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 р., Висновок Конференції генеральних прокурорів Європи (далі — КГПЄ) № 3 (2008) «Роль прокуратури поза сферою кримінального законодавства», Висновок КГПЄ № 4 (2009)

«Судді та прокурори у демократичному суспільстві», Висновок КГПЄ № 5 (2010) «Прокуратура та ювенальна юстиція — Єреванська декларація», а також Рекомендацію Парламентської Асамблеї 1604 (2003) щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві, керованому верховенством права, Звіт Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) та Рекомендацію СМ/Рес (2012) 11 «Щодо ролі державних прокурорів за межами системи кримінального судочинства», прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 19 вересня 2012 р. (далі — Рекомендація СМ/Рес (2012) 11) [9, 98].

У Рекомендації Рес (2000) 19 Комітет Міністрів Ради Європи звернув увагу держав на особливу роль прокуратури в захисті прав і законних інтересів жертв злочинів і на необхідність надання потерпілому права на оскарження рішення прокурора про відмову від порушення кримінальної справи чи її зупинення вищому прокуророві й у судовому розгляді [10, 71–77].

Ці акти, як і більшість інших документів Ради Європи, мають рекомендаційний характер, однак, безумовно, містять елементи політичної відповідальності держави на міжнародному рівні. Виконання резолюцій Парламентської Асамблеї Ради Європи — обов'язок України, який випливає з її членства в цій міжнародній організації. Аналіз міжнародних документів свідчить, що у більшості країн ЄС органи прокуратури виконують насамперед функції у межах кримінального судочинства. Це відображено у Керівних принципах Організації Об'єднаних Націй (далі — ООН) щодо ролі державних обвинувачів, прийнятих на VIII Конгресі ООН із запобігання злочинності та поведення з правопорушниками 27 серпня — 7 вересня 1990 р., у Рекомендації Рес (2000) 19, «Стандартах професійної відповідальності та викладі основних обов'язків і прав прокурорів»,

розроблених Міжнародною асоціацією прокурорів у 1999 р. [11], висновках Консультативної ради європейських прокурорів та Венеційській Комісії.

Як зазначає Г. Середа, у наведених вище документах увагу акцентують на притаманній прокурору діяльності з підтримання державного обвинувачення у суді, нагляді за законністю досудового розслідування, участі в провадженнях, альтернативних кримінальному переслідуванню, захисті прав потерпілих від злочинів тощо. Крім того, у деяких національних правових системах прокурори виконують функції з нагляду за законністю обмеження прав і свобод людини на досудовому слідстві, додержанням законів при проведенні негласної (таємної) процесуальної діяльності, виконанням судових рішень у кримінальних справах [12]. Водночас існування самостійної прокуратури у державному механізмі є вимогою чинної Конституції України, і законом не може бути визначено інший статус прокуратури, ніж такий, що передбачено Основним Законом [13, 27–34].

Серед усіх 47 держав — членів Ради Європи можна виокремити три типи назв органів обвинувачення: 1) найменування, яке спрямовує відповідні служби на захист публічних або державних інтересів: у Румунії — «*Ministerul Public*»; службовців органу називають «*magistrați*», а підрозділи — «*parchetului*»; 2) найменування, яке спрямовує відповідні служби виключно на державне (публічне) обвинувачення: в Угорщині — «*ügyészségi*» (служба обвинувачення); «*ügyészség*» (обвинувач); 3) пострадянське найменування органів обвинувачення: «Прокуратура» і «прокурори» у трьох державах колишнього «соціалістичного табору» (Польщі, Словаччині, Болгарії). При цьому в кожній державі є свої термінологічні особливості. Так, у Польщі службовців органу прокуратури називають не прокурорами, а «*prokuratorami*» (прокура-

торами). Слід зазначити, що переважна більшість названих держав обмежила повноваження своїх служб публічного представництва питаннями кримінального обвинувачення. І залишення цієї назви у державах Західної Європи є даниною історичній традиції. (Водночас перейменування органів прокуратури не є чимось унікальним для європейських держав. Зокрема, у 1993 р. Румунія перетворила прокуратуру на «*Ministerul Public*» [14; 15].) [16, 284].

Цілоком очевидно, що, обговорюючи проблему про місце прокуратури у системі органів державної влади, не можна оминати увагою і не менш важливе питання — про її роль у суспільстві й державному устрої. Досвід зарубіжних країн свідчить, що існують різні варіанти вирішення питання про місце прокуратури у державному механізмі. Так, за цією ознакою В. Голоша виокремлює декілька груп країн, у яких застосовують такі основні концепції прокурорської діяльності: 1) країни, де прокуратура діє у складі міністерства юстиції, хоча при цьому може належати до органів правосуддя і діяти при судах, а прокурори можуть належати до суддівського корпусу (магістратури) (Польща, США, Франція, Бельгія, Нідерланди, Данія, Німеччина, Японія); 2) країни, де прокуратура входить до складу виконавчої гілки влади [17] або підпорядковується главі держави (Угорщина). Якщо наявність прокурорської влади ніхто не заперечує, то віднесення її до однієї з традиційних гілок влади є проблематичним, і це, насамперед, пов'язано з тим, що прокурорська влада істотно відрізняється від інших гілок. Більш раціональною, на нашу думку, є досить поширена у науковій літературі концепція, відповідно до якої прокуратура належить до окремої гілки влади, — контрольної-наглядової. Як зазначав Ю. Грошевий, особливістю цієї гілки влади є те, що, використовуючи певні важелі, держава забезпечує додержання законності,

верховенство Конституції у всій нормотворчій та правозастосовній діяльності й верховенство права загалом.

У законах про прокуратуру закріплені також такі принципи її організації та діяльності: єдність і централізація (Угорщина, Болгарія); законність (Румунія, Угорщина, Польща і Болгарія); незалежність (Румунія, Угорщина, Польща, Болгарія); пріоритет прав людини (Угорщина, Польща); заборона членства у партіях та участі у політичній діяльності (Польща і Болгарія). Імунітет недоторканності мають прокурори Польщі, Болгарії, Угорщини.

Прокуратура Румунії (*Ministerul Public*) представляє спільні інтереси суспільства і захищає правопорядок, а також права і свободи громадян. Прокурори здійснюють свою діяльність відповідно до принципів законності, неупередженості та ієрархічного контролю, під адміністративним управлінням Міністерства юстиції. Вони складаються при певних судах. Прокурори можуть видавати ордер на арешт самостійно і зобов'язані звертатися за отриманням санкції суду лише в тому випадку, коли бажають продовжити дію ордеру порівняно з встановленим 30-денним терміном. Упродовж 30 днів попереднього (досудового) затримання судді вправі прийняти постанову про звільнення арештованого підозрюваного тільки в тому випадку, якщо останній оскаржив законність затримання. Під час кримінального розслідування прокурори мають виняткові повноваження видавати ордери на обшуки і прослуховування телефонних розмов, які не підлягають оскарженню до суду на будь-якій стадії кримінального провадження. У майбутньому планується передача певних повноважень прокурорів слідчим суддям (інститут, запозичений із правової системи Франції). Чинний закон про організацію суддівської справи, як і раніше, наділяє прокурорів повноваженням здійснювати нагляд за установами попереднього

(досудового) ув'язнення і в'язницями, а також забезпечувати дотримання необхідних стандартів виховання і безпеки [18; 19].

В умовах інтеграції України до ЄС слід звернути увагу на специфіку розуміння європейського підходу до принципу централізації. Цей підхід полягає у наданні повноважень щодо виконання будь-яких завдань виключно органам та інститутам державної влади. За найбільш централізованого підходу держава визнається єдиною юридичною особою публічного права, не визнається існування публічних установ (організацій), так само як і територіальних утворень [20, 122].

Принцип єдності та централізації був закріплений у статтях 121 та 123 Конституції України в редакції 1996 р., у яких визначалося, що прокуратура становить єдину систему, а організація і порядок діяльності її органів визначаються законом. Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України ці конституційні положення не допускають жодних винятків щодо врегулювання зазначених питань будь-якими іншими нормативно-правовими актами, наприклад, актами Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органів державної влади та місцевого самоврядування. Тому в рішенні у справі про правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституційний Суд України звернув увагу на порядок призначення прокурора Автономної Республіки Крим, визначивши його правовий статус у єдиній системі органів прокуратури [21].

Внаслідок конституційно-правової реформи в частині правосуддя від 2 червня 2016 р., ч. 2 ст. 1311 Конституції України встановлює, що «організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом» [22].

Поняття «організація» має декілька значень. Одне з них — це організований, планомірно продуманий устрій,

внутрішня дисципліна [23]. Організація роботи в кожній прокуратурі починається із двох основних елементів: правильної розстановки кадрів і забезпечення їх взаємодії. Необхідна оптимальна схема, яка дасть змогу, з одного боку, чітко розмежувати службові обов'язки кожного працівника, а з другого — забезпечити їхню взаємодію у процесі здійснення нагляду, участі у судових процесах, а також розслідуванні злочинів.

Ефективність функціонування кожного органу прокуратури залежить від злагодженості дій його підсистем, тобто служб і підрозділів, дотримання ними загальних принципів та вимог усієї системи. Зв'язуючою та координуючою ланкою системи є її організаційна підсистема. Саме за її допомогою досягається поєднання всіх компонентів, забезпечується цілісність системи. Структура цієї підсистеми і розуміється як організаційна структура. Елементами організаційної структури слугують посади та зв'язки між ними. Під посадою розуміється сукупність прав і відповідальності, вимог до знань, досвіду та кваліфікації працівника, тобто його спеціалізована роль. Зв'язки організаційної структури можна поділити на три основних види: організаційно-предметні, що виникають між працівниками з приводу використання ними різних засобів; організаційно-функціональні, тобто взаємозв'язки між працівниками за ступенем їх участі в спільній професійній праці; організаційно-адміністративні, що зумовлені субординацією працівників, тобто зв'язки керівництва та підлеглості [24].

На думку Н. Рибалки, «систему органів прокуратури можна розглядати як сукупність органів прокуратури різного рівня, кожен з яких у характерних для нього формах здійснює покладені на нього задачі і функції, взаємодіючи з іншими державними органами, а також із громадськими організаціями, а організаційну структуру системи органів про-

куратури можна визначити, як сукупність її внутрішніх складових підрозділів та посад, які знаходяться у певному взаємозв'язку та взаємодії» [25].

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» [26] систему прокуратури України становлять: 1) Генеральна прокуратура України; 2) регіональні прокуратури; 3) місцеві прокуратури; 4) військові прокуратури; 5) Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

Класифікація структури органів прокуратури має такі характеристики: 1) за принципом рівнів ієрархії – багаторівнева, а точніше, така, що має три рівні з неоднорідними ланками (тобто функції та характеристики ланок одного рівня нетотожні); 2) за принципом управління та підпорядкованості – централізована; 3) за цільовим призначенням і функціями, що виконуються, – оперативного планування із фіксованою структурою; 4) за принципом розбиття елементів системи на підсистеми розрізняють структуру систем, у яких елементи об'єднуються за функціональними чи об'єктними ознаками, тому районні, міжрайонні, міські прокуратури, які функціонують у територіальному розрізі відносять до територіальних (регіональних) прокуратур, а спеціалізовані прокуратури – до функціональних [25, 286].

Вихідною в єдності держави є територіальна цілісність. Відповідно до ст. 2 Конституції України територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою [27]. Така характеристика підтверджується іншими нормами Основного Закону, всією правовою системою та державним механізмом України. Принцип єдності та цілісності державної території закріплено в Конституції України, Декларації про державний суверенітет, які передбачають здійснення Україною верховенства на всій її території. Аналогічним європейським принципом є принцип єдності та неподільності публічної

адміністрації, який застосовується в окремих країнах і доповнює зміст основоположних принципів організації державної, зокрема, виконавчої влади. На нашу думку, необхідно комплексно врахувати європейські принципи адміністративного права щодо організації публічної адміністрації, адже в них у концентрованому вигляді відображаються демократичні засади державного управління.

На думку Л. Наливайко, принцип унітаризму Української держави проявляється у такому: 1) територіальна цілісність і недоторканість у межах кордону; 2) існуючий поділ в Україні є адміністративно-територіальним поділом і не має політичного характеру (адміністративно-територіальні одиниці не мають основних ознак державності, зокрема й політичної самостійності); 3) єдина конституція і єдина система законодавства на всій території України; 4) єдине громадянство, єдина державна символіка, державна мова; 5) функціонує єдина система органів державної влади, її юрисдикція поширюється на всю територію країни; 6) правосуддя здійснюється у межах централізованої системи на підставі єдиних норм матеріального і процесуального права; 7) конституційне правосуддя здійснюється єдиним органом – Конституційним Судом України; 8) Українська держава є єдиним цілим у міжнародних відносинах [28, 144].

Єдність системи прокуратури України забезпечується: 1) єдиними засадами організації та діяльності прокуратури; 2) єдиним статусом прокурорів; 3) єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності прокурорів; 4) фінансуванням прокуратури виключно з Державного бюджету України; 5) вирішенням питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування. У системі прокуратури може запроваджуватися спеціалізація прокурорів [26].

Єдність прокуратури у широкому розумінні забезпечується такими чинниками: 1) утвердження і забезпечення прав та свобод людини; 2) забезпечення неухильного дотримання Конституції та законів України представниками системи прокуратури; 3) публічно-правовий характер повноважень представників прокуратури; 4) наявність єдиних завдань, покладених Конституцією та чинним законодавством на органи прокуратури; 5) єдність контрольно-управлінських зв'язків системи прокуратури. Зазначимо, що єдність контрольно-управлінських зв'язків у системі органів прокуратури забезпечує реалізацію принципу централізації прокурорської системи. Це означає, що система прокуратури — це управлінська вертикаль із чітким підпорядкуванням і встановленою взаємодією елементів цієї системи. Тобто принцип централізації виражається через відносини «по вертикалі» і «по горизонталі». Як слушно зазначив В. Авер'янов, вертикальна характеристика відносин означає виокремлення у структурі ієрархічних рівнів, на яких містяться ті чи інші її одиниці — органи, їх структурні підрозділи, посадові особи. Горизонтальна характеристика полягає у розгляді зв'язків між однорівневими структурними одиницями [29, 50]. Тобто відносини «по вертикалі» в органах прокуратури — це відносини між Генеральною прокуратурою України та прокуратурою Автономної Республіки Крим, прокуратурами областей, міст Києва і Севастополя, міськими, районними, міжрайонними, іншими прирівняними до них прокуратурами, а також військовими прокуратурами. Натомість відносини «по горизонталі» характеризуються взаємодією між територіальними прокуратурами одного рівня [30, 95].

Управління в органах прокуратури — це різновид державного управління, яке забезпечує взаємодію всіх систем і структур органів прокуратури з

метою виконання завдань прокурорського нагляду за додержанням законів та іншої діяльності. В організації роботи системи органів прокуратури важливе місце посідають такі головні компоненти: розподіл праці; підбір, розстановка і виховання кадрів; впровадження науково обґрунтованої системи і методів роботи; раціональне розміщення й обладнання робочих місць і створення умов праці, що найбільше сприяли б збереженню здоров'я і працездатності; науково обґрунтоване нормування [31, 22].

Внутрішня структура органів прокуратури не може бути однаковою на різних рівнях її системи та у різних регіонах. За типами організаційні структури поділяються на індивідуальні та типові. Структура Генеральної прокуратури України є індивідуальною, організаційні структури обласних, районних, міських тощо прокуратур — типовими. Крім того, організаційні структури поділяють на територіальні (які діють на території адміністративно-територіальних одиниць: обласні, районні), функціональні (наявність підрозділів, які виконують функції забезпечувального характеру), лінійні (це тип організаційної структури управління, який створюється у результаті розміщення посад за принципом прямої підлеглості: «вищестоящий керівник» — «керівник» — «виконавці»). Такий спосіб побудови апарату управління органами прокуратури є найбільш простим і логічним [25, 287].

На підставі викладеного слід зробити висновок про те, що порівняльно-правовий метод дослідження є важливим у методології науки адміністративного права, застосування якого передбачає міжгалузевий порівняльно-правовий аналіз з метою визначення значення категорій «єдина система органів прокуратури», «єдність і централізація органів прокуратури» в галузях права України та у зарубіжних країнах. Аналіз

законодавства, що регулює організацію та діяльність органів прокуратури України, дає змогу стверджувати, що єдності органів прокуратури сприяє закріпленій у ст. 2 Конституції України принцип унітарності держави. Принцип унітарності (єдності, соборності) держави означає, її

єдність, соборність із політичного, економічного, соціального, культурного (духовного) та інших поглядів. Визначення чіткої системи, принципів та засад організації та діяльності дає можливість органам прокуратури здійснювати злагоджену роботу в межах правового простору країни.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. Бехруз Х. Сравнительное правоведение / Х. Бехруз. — М., 2008. — 504 с.
2. *Філософія права* : підруч. для студентів вищ. навч. закл. / О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань, І. С. Максимов [та ін.] ; за ред. д-ра філос. наук, проф. О. Г. Данильяна. — Харків : Право, 2009. — 208 с.
3. Мазурик С. Деякі аспекти призначення прокуратури в сучасній Україні / С. Мазурик // Актуальні проблеми правознавства. — 2016. — Вип. 2. — С. 159–162.
4. Наулік Н. С. Правовий статус прокуратури в конституціях зарубіжних країн / Н. С. Наулік // Порівняльно-аналітичне право. — 2013. — № 3–2. — С. 339–341.
5. *Ustawa o prokuraturze*: z dnia 20.06.1985 r. / Tekst Jedn // Dz. U. — 2002. — Nr 21. — Poz. 206 z późn. Zm.
6. Наулік Н. С. Прокуратура в республіці Польща: правовий статус / Н. С. Наулік // Формування правової держави в Україні: проблеми і перспективи : зб. тез доповідей на науковій конференції. — Тернопіль, 2013. — С. 200–202.
7. Кравчук В. Засади (принципи) організації та діяльності прокуратури Польщі за реформою 2016 року: досвід для України / В. Кравчук // Підприємництво, господарство і право. — 2017. — № 1. — С. 235–239.
8. *Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть* : учеб. для вузов / рук. авт. колл. и отв. ред. Б. А. Страшун. — 4-е изд., обновл. и дораб. — М. : Норма, 2005. — 896 с.
9. Толочко Я. Міжнародно-правові стандарти діяльності прокурора поза сферою кримінального провадження / Я. Толочко // Вісник Національної академії прокуратури України. — 2012. — № 4. — С. 98–103.
10. Про роль прокурора у системі кримінальної юстиції : Рекомендація № R (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи // Вісник прокуратури. — 2001. — № 2. — С. 71–77.
11. Лапкін А. В. Правові основи прокурорської діяльності : наук.-практ. посіб. / А. В. Лапкін. — 2-ге вид., змінене і доп. — Харків : Право, 2013. — 320 с.
12. Серета Г. Майбутня роль прокурора в кримінальному процесі: нотатки на полях законопроектів / Г. Серета [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.yuricom.com/ua/analytical_information/?id=6501
13. Бурдоль Є. Деякі аспекти імплементації рекомендації Ради Європи стосовно ролі прокуратури в системі кримінальної юстиції / Є. Бурдоль, О. Литвинчук // Вісник прокуратури України. — 2010. — № 4. — С. 27–34.
14. Банчук О. «Prosecution v. Prokuratura»: європейський досвід найменування органів обвинувачення / О. Банчук [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/2011-07-05-15-26-55/2011-07-22-11-19-37/1249-prosecution-v-prokuratura-ievropeyskiy-dosvid-naimenuvanniaorhanivobvynuvachennia.html>
15. Банчук О. Прокуратура чи «служба обвинувачення». Або «Как вы яхту назовете...» / О. Банчук [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/columns/2012/12/19/6980014/>
16. Овчаренко О. Концептуальні засади впровадження елементів перехідного правосуддя в національну правову систему кримінальної юстиції в контексті європейських стандартів / О. Овчаренко, О. Шербанюк // Базове дослідження із застосування правосуддя перехідного періоду в Україні : монографія / за заг. ред. А. П. Бущенко, М. М. Гнатівського. — Київ : РУМЕС, 2017. — 592 с.
17. Голоша В. В. Місце прокуратури в системі органів державної влади / В. В. Голоша // Форум права. — 2011. — № 3. — С. 478–485.
18. Gogeanu P. Concise History of Romanian Law / P. Gogeanu. — Bucharest : Scientific and Encyclopaedic Pub. House, 1981.
19. Ionasco T. Rumania / T. Ionasco // International Encyclopedia of Comparative Law. — 1971. — Vol. 1. — P. 25–38.
20. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права : монографія / А. А. Пухтецька ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, професора В. Б. Авер'янова. — Вид. 2-ге, доопрац. і доповн. — Київ : Логос, 2014. — 237 с.
21. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Регламенту

- Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Положення про Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Положення про порядок управління майном, що належить Автономній Республіці Крим або передане в її управління, затверджених відповідними постановами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, та постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про заходи щодо посилення кадрової роботи в Автономній Республіці Крим» від 27 лютого 2001 р. № 1-рп/2001 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/gu/v001p710-01/print1475734263973374>
22. *Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)* : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2016. — № 28. — Ст. 532.
 23. *Каркач П. М.* Вибрані праці / П. М. Каркач ; упоряд. А. В. Лапкін, Я. О. Ковальова, Ю. О. Ремескова ; відп. за вип. А. В. Лапкін. — Харків : Право, 2017. — 592 с.
 24. *Бандурка О. М.* Управління органами внутрішніх справ : підруч. / О. М. Бандурка. — Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. — 480 с.
 25. *Рибалка Н. О.* Особливості визначення системи та структури органів прокуратури України / Н. О. Рибалка // Часопис Київського університету права. 2013. — № 1. — С. 284–288.
 26. *Про прокуратуру* : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII // Голос України. — 2014. — № 206. — 25 жовтня.
 27. *Конституція України* від 28 червня 1998 р. № 254к/ВР-96 із змінами від 2 червня 2016 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
 28. *Наливайко Л. Р.* Державний лад України: теоретико-правова модель : монографія / Л. Р. Наливайко. — Харків : Право, 2009. — 600 с.
 29. *Аверьянов В. Б.* Организация аппарата государственного управления. Структурно-функциональный аспект / В. Б. Аверьянов. — Киев, 1985.
 30. *Кошинець В.* Принципи діяльності та визначення статусу органів прокуратури в контексті рішень Конституційного Суду України / В. Кошинець, Н. Кушакова-Костицька, О. Палійчук // Вісник Конституційного Суду України. — 2011. — № 2. — С. 93–101.
 31. *Маляров М. П.* Организация работы районной (городской) прокуратуры / М. П. Маляров. — М. : Юридическая литература, 1974. — 157 с.

REFERENCES

1. Bekhriz Kh. *Sravnitelnoe pravovedenie [Comparative jurisprudence]*, Moskva, 2008, 504 p.
2. *Filosofia prava [Philosophy of law]*, Kharkiv: Pravo, 2009, 208 p.
3. Mazuryk S. *Deiaki aspekty pryznachennia prokuratury v suchasni Ukraini [Some aspects of appointment of prosecutors in modern Ukraine]*, *Aktualni problemy pravoznavstva*, 2016, Issue 2, pp. 159–162.
4. Naulik N. S. *Pravovyi status prokuratury v konstytutsiakh zarubizhnykh krain [Legal status of the prosecutor's office in the constitutions of foreign countries]*, *Porivnialno-analitychne pravo*, 2013, no. 3–2, pp. 339–341.
5. *Ustawa o prokuraturze: z dnia 20.06.1985 r.*, Dz. U., 2002, no. 21, Poz. 206 z późn. Zm.
6. Naulik N. S. *Prokuratura v respubliki Polshcha: pravovyi status [Prosecutor's Office in the Republic of Poland: Legal Status]*, *Formuvannia pravovoi derzhavy v Ukraini: problemy i perspektyvy*, Ternopil, 2013, pp. 200–202.
7. Kravchuk V. *Zasady (pryntsyipy) orhanizatsii ta diialnosti prokuratury Polshchi za reformoiu 2016 roku: dosvid dlia Ukrainy [Principles of Organization and Activities of the Prosecutor's Office of Poland in the Year of the 2016 Reform: Experience for Ukraine]*, *Pidpriemnystvo, gospodarstvo i pravo*, 2017, no. 1, pp. 235–239.
8. *Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnykh stran. Obshchaya chast [Constitutional (state) law of foreign countries. The general part]*, Moskva: Norma, 2005, 896 p.
9. Tolochko Ia. *Mizhnarodno-pravovi standarty diialnosti prokurora poza sferoiu kryminalnoho provadzhennia kliuchovi [International-legal standards of activity of the prosecutor outside the sphere of criminal proceedings key]*, *Visnyk Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy*, 2012, no. 4, pp. 98–103.
10. *Pro rol prokurora u systemi kryminalnoi iustytzii: Rekomendatsiya № R (2000) 19 Komitetu Ministriv Rady Ievropy [On the role of the prosecutor in the criminal justice system: Recommendation № R (2000) 19 of the Committee of Ministers of the Council of Europe]*, *Visnyk prokuratury*, 2001, no. 2, pp. 71–77.
11. Lapkin A. V. *Pravovi osnovy prokurorskoï diialnosti [Legal bases of prosecutorial activity]*, Kharkiv: Pravo, 2013, 320 p.
12. Sereda H. *Maibutnia rol prokurora v kryminalnomu protsesi: notatky na poliakh zakonoproektiv [Mayotnaya role of the prosecutor in the criminal process: notes on the fields of bills]*. Available at: http://www.yurincom.com/ua/analytical_information/?id=6501
13. Burdol Ie., Lytvynchuk O. *Deiaki aspekty implementatsii rekomendatsii Rady Ievropy stosovno roli prokuratury v systemi kryminalnoi iustytzii [Some aspects of the implementation of the Council of Europe recommendation on the role of the prosecutor's office in the criminal justice system]*, *Visnyk prokuratury Ukrainy*, 2010, no. 4, pp. 27–34.
14. Banchuk O. *«Prosecution v. Prokuratura»: ievropeiskyi dosvid naimenuvannia orhaniv obyvnuvachennia [«Prosecution v. Prokuratura»: European experience of naming the prosecution bodies]*. Available at:

- <http://www.pravo.org.ua/2011-07-05-15-26-55/2011-07-22-11-19-37/1249-prosecution-v-prokuratur/a-ievropeyskyi-dosvid-naimenuvanniaorhanivobvynuvachennia.html>;
15. Banchuk O. Prokuratura chy «sluzhba obvynuvachennia». Abo «Как вы iakhtu nazovete...» [Prosecutor's Office or «Prosecution Service». Or «How do you call a yacht...»]. Available at: <http://wwwpravda.com.ua/columns/2012/12/19/6980014/>
 16. Ovcharenko O., Shcherbaniuk O. Kontseptualni zasady vprovadzhenia elementiv perekhidnoho pravosuddia v natsionalnu pravovu systemu kryminalnoi iustytzii v konteksti ievropeyskykh standartiv [Conceptual Principles of Implementation of Elements of Transitional Justice in the National Legal System of Criminal Justice in the Context of European Standards], *Bazove doslidzhennia iz zastosuvannia pravosuddia perekhidnoho periodu v Ukraini*, Kyiv: RUMES, 2017, 592 p.
 17. Holosha V. V. Mistse prokuratury v systemi orhaniv derzhavnoi [The place of the prosecutor's office in the system of state authorities], *Forum prava*, 2011, no. 3, pp. 478–485.
 18. Gogeanu P. Concise History of Romanian Law, Bucharest: Scientific and Encyclopaedic Pub. House, 1981.
 19. Ionasco T. Rumania, *International Encyclopedia of Comparative Law*, 1971, vol. 1, pp. 25–38.
 20. Pukhtetska A. A. Ievropeyski pryntsypy administratyvnoho prava [European Principles of Administrative Law], Kyiv: Lohos, 2014, 237 p.
 21. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam Prezydenta Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) polozhen Rehlamentu Verkhovnoi Rady Avtonomnoi Respubliky Krym, Polozhennia pro Rakhunkovu palatu Verkhovnoi Rady Avtonomnoi Respubliky Krym, Polozhennia pro poriadok upravlinnia mainom, shcho належить Avtonomnii Respublitsi Krym abo peredane v ii upravlinnia, zatverdzhenykh vidpovidnymy postanovamy Verkhovnoi Rady Avtonomnoi Respubliky Krym, ta postanovy Verkhovnoi Rady Avtonomnoi Respubliky Krym «Pro zakhody shchodo posylennia kadrovoi roboty v Avtonomnii Respublitsi Krym» vid 27 liutoho 2001 r. № 1-rp/2001 [The decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case of the constitutional petition of the President of Ukraine regarding the compliance of the Constitution of Ukraine (constitutionality) with the provisions of the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea, the Regulation on the Accounting Chamber of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea, the Regulation on the management of property belonging to the Autonomous Republic of Crimea, or transferred to its management, approved by the relevant resolutions of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea, and resolutions of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea «On Measures to Strengthen Human Resources in the Autonomous Republic of Crimea» dated February 27, 2001 № 1-rp/2001]. Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/v001p710-01/print1475734263973374>
 22. Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo pravosuddia): Zakon Ukrainy vid 2 chervnia 2016 r. № 1401-VIII [On amendments to the Constitution of Ukraine (in relation to justice): Law of Ukraine dated June 2, 2016, № 1401-VIII], *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2016, no. 28, Article 532.
 23. Karkach P. M. Vybrani pratsi [elected Works], Kharkiv: Pravo, 2017, 592 p.
 24. Bandurka O. M. Upravlinnia orhanamy vnutrishnikh sprav [Management of internal affairs], Kharkiv: Un-t vnutr. sprav, 1998, 480 p.
 25. Rybalka N. O. Osoblyvosti vyznachennia systemy ta struktury orhaniv prokuratury Ukrainy [Peculiarities of the definition of the system and structure of the prosecutor's offices of Ukraine], *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*, 2013, no. 1, pp. 284–288.
 26. Pro prokuraturu: Zakon Ukrainy vid 14 zhovtnia 2014 r. № 1697-VII [On the Prosecutor's Office: Law of Ukraine dated October 14, 2014 № 1697-VII], *Holos Ukrainy*, 2014, no. 206, 25 zhovtnia.
 27. Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnia 1998 r. № 254k/VR-96 iz zminamy vid 2 chervnia 2016 r. [The Constitution of Ukraine of June 28, 1998, № 254к/ВР-96, as amended on June 2, 2016], *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 1996, no. 30, Article 141.
 28. Nalyvaiko L. R. Derzhavnyi lad Ukrainy: teoretyko-pravova model [The State System of Ukraine: the Theoretical and Legal Model], Kharkiv: Pravo, 2009, 600 p.
 29. Averyanov V. B. Organizatsiya apparata gosudarstvennogo upravleniya. Strukturno-funktsionalny aspekt [Organization of the State Administration. Structural-functional aspect], Kiev, 1985.
 30. Koshchynets V., Kushakova-Kostytska N., Paliichuk O. Pryntsypy diialnosti ta vyznachennia statusu orhaniv prokuratury v konteksti rishen Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy [Principles of activity and definition of the status of prosecutor's offices in the context of decisions of the Constitutional Court of Ukraine], *Visnyk Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy*, 2011, no. 2, pp. 93–101.
 31. Malyarov M. P. Organizatsiya raboty rayonnoy (gorodskoy) prokuratury [Organization of work of the district (city) prosecutor's office], Moskva, 1974.

Карпунцов В. Єдність і централізація органів прокуратури: порівняльно-правовий аналіз

Анотація. У статті на основі порівняльно-правового методу досліджується єдність і централізація органів прокуратури. Зазначається, що застосування порівняльно-правового методу передбачає міжгалузевий порівняльно-правовий аналіз з метою визначення значення категорій «єдина система органів прокуратури», «єдність і централізація органів прокуратури» в галузях права України та у зарубіжних країнах. Вказується, що порівняльно-правовий метод вимагає свого застосування до дослідження нормативних (легальних) визначень та ознак єдності органів прокуратури в нормативно-правових актах України та зарубіжних країн. Використання порівняльно-правового методу є необхідним для порівняння правових систем і правових доктрин, зокрема, для з'ясування загальних рис та особливостей розуміння принципу єдності органів прокуратури.

Ключові слова: методологія адміністративного права, порівняльно-правовий метод, єдність системи органів прокуратури, централізація органів прокуратури.

Карпунцов В. Единство и централизация органов прокуратуры: сравнительно-правовой анализ

Аннотация. В статье на основе сравнительно-правового метода исследуется единство и централизация органов прокуратуры. Отмечается, что применение сравнительно-правового метода предполагает межотраслевой сравнительно-правовой анализ с целью определения значения категорий «единая система органов прокуратуры», «единство и централизация органов прокуратуры» в области права Украины и в зарубежных странах. Указывается, что сравнительно-правовой метод требует своего применения к исследованию нормативных (легальных) определений и признаков единства органов прокуратуры в нормативно-правовых актах Украины и зарубежных стран. Использование сравнительно-правового метода необходимо для сравнения правовых систем и правовых доктрин, в частности, для выяснения общих черт и особенностей понимания принципа единства органов прокуратуры.

Ключевые слова: методология административного права, сравнительно-правовой метод, единство системы органов прокуратуры, централизация органов прокуратуры.

Karpuntsov V. Unity and Centralization of the Prosecutor's Offices: Comparative Legal Analysis

Annotation. The article analyzes the unity and centralization of the prosecutor's offices on the basis of the comparative legal method. It is noted that the application of the comparative legal method involves a cross-sectoral comparative legal analysis in order to determine the significance of the categories «unified system of prosecutor's offices», «unity and centralization of the prosecutor's offices» in the branches of law of Ukraine and in foreign countries. It is indicated that the comparative legal method requires its application to the investigation of normative (legal) definitions and signs of unity of the prosecutor's office in the normative legal acts of Ukraine and foreign countries. The use of the comparative legal method is necessary to compare legal systems and legal doctrines, in particular, to clarify the general features and peculiarities of understanding the principle of unity of the prosecutor's offices.

Key words: methodology of administrative law, comparative legal method, unity of the system of prosecutor's offices, centralization of the prosecutor's offices.